

## LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'AUDIOVISUEL

[Franklin Dehousse](#)

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

1996/20 n° 1525-1526 | pages 1 à 54

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1996-20-page-1.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n°1525-1526 - 1996

# La politique européenne de l'audiovisuel

Franklin Dehousse

**Centre de recherche et d'information socio-politiques  
CRISP**

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>LES PRINCIPES GENERAUX</b> .....	<b>4</b>
<b>Les dispositions du traité de Rome</b> .....	<b>4</b>
<b>Les premières initiatives communautaires</b> .....	<b>4</b>
<b>La jurisprudence générale de la Cour de Justice</b> .....	<b>5</b>
<b>Les premières initiatives communautaires relatives aux services audiovisuels</b> .....	<b>6</b>
<b>LA JURISPRUDENCE SPECIFIQUE DE LA COUR DE JUSTICE SUR LES SERVICES AUDIOVISUELS</b> .....	<b>8</b>
<b>L'appartenance des émissions audiovisuelles aux services visés par le traité de Rome</b> .....	<b>8</b>
<b>Les restrictions nationales acceptables dans le cadre du traité de Rome</b> .....	<b>9</b>
L'interdiction des discriminations selon la nationalité .....	9
La validité des monopoles de diffusion.....	9
La liberté d'établissement .....	10
Les fondements de la libre prestation des services .....	10
La validité des contrôles sur les activités des organismes de radiodiffusion .....	11
Les entraves résultant de la propriété intellectuelle.....	13
L'arrêt Coditel.....	13
L'arrêt Cinéthèque .....	14
L'arrêt RTE/ITP .....	15
Les entraves résultant de la réglementation de la publicité.....	15
L'arrêt Bond van Adverteerders .....	15
L'arrêt Commission c. Pays-Bas .....	16
L'arrêt Leclerc .....	17
<b>LA DIRECTIVE TELEVISION SANS FRONTIERES</b> .....	<b>19</b>
<b>Les objectifs poursuivis</b> .....	<b>19</b>
<b>La reconnaissance mutuelle des normes nationales</b> .....	<b>20</b>
<b>L'harmonisation des règles</b> .....	<b>20</b>
La publicité.....	20
La police des émissions.....	21
<b>Le système du quota de productions européennes</b> .....	<b>21</b>
<b>La définition de l'origine des programmes</b> .....	<b>23</b>
<b>LES DEBATS CONCERNANT LA REVISION DE LA DIRECTIVE</b> .....	<b>23</b>
<b>LES REGLES DE CONCURRENCE</b> .....	<b>25</b>

<b>La mise en oeuvre des articles 85 et 86 CE</b> .....	<b>25</b>
<b>Le régime des aides d'Etat (art. 92 CE)</b> .....	<b>26</b>
<b>Les concentrations dans le secteur des médias</b> .....	<b>26</b>
<b>La libéralisation des infrastructures</b> .....	<b>28</b>
<b>LA TELEVISION HAUTE DEFINITION</b> .....	<b>29</b>
<b>Les enjeux</b> .....	<b>29</b>
<b>La stratégie communautaire de 1986</b> .....	<b>29</b>
La conférence de Dubrovnik de 1986.....	29
Les mesures de 1986.....	30
L'extension du dispositif communautaire en 1989.....	31
<b>Les controverses de 1991-1993</b> .....	<b>32</b>
La directive sur les normes de diffusion par satellite.....	32
Le programme d'action.....	33
<b>Les enseignements relatifs à une politique industrielle</b> .....	<b>35</b>
Les difficultés résultant des progrès de la technologie.....	35
Les difficultés résultant des pesanteurs institutionnelles.....	36
Les difficultés résultant de l'approche économique des institutions communautaires.....	37
<b>Les nouvelles perspectives</b> .....	<b>37</b>
<b>LES PROGRAMMES MEDIA ET LE FONDS DE GARANTIE</b> .....	<b>39</b>
<b>LE REGIME DU DROIT D'AUTEUR</b> .....	<b>41</b>
<b>Les textes généraux sur la propriété intellectuelle</b> .....	<b>41</b>
<b>Les textes spécifiques sur la radiodiffusion télévisuelle</b> .....	<b>42</b>
<b>LES CONSEQUENCES DES NEGOCIATIONS DE L'URUGUAY ROUND</b> .....	<b>43</b>
<b>L'accord sur le commerce des services</b> .....	<b>43</b>
<b>Les annexes à l'Accord</b> .....	<b>45</b>
<b>Le régime des services audiovisuels</b> .....	<b>45</b>
<b>Les différents régimes envisageables</b> .....	<b>45</b>
<b>Le régime final</b> .....	<b>47</b>
<b>Les conséquences pour l'Union européenne</b> .....	<b>47</b>
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>53</b>

# Introduction

---

L'audiovisuel constitue un secteur dont le poids économique a augmenté, et dont les enjeux sociologiques et culturels sont très importants. Pour une part substantielle de la population, il constitue la première occupation quotidienne, et souvent la seule source d'informations régulières.

Pourtant, pendant longtemps, les interventions de la Communauté européenne sont restées marginales dans ce secteur. Pour comprendre ce paradoxe, nous rappellerons les principes généraux du traité de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice applicable aux services audiovisuels. Nous examinerons les dispositions de la directive 89/552 CEE sur la libéralisation de ces services, les règles de concurrence, les aides communautaires visant à développer les programmes, le programme sur la télévision haute définition, et l'harmonisation des règles applicables à la propriété intellectuelle. Il deviendra alors possible de tenter une évaluation des résultats de l'Uruguay Round dans cette matière très controversée.

Au cours des dernières années, deux changements participent à la modification du paysage audiovisuel dans l'Union européenne. D'une part, le développement technologique offre la possibilité d'accroître fortement le nombre de programmes diffusés notamment par satellite. D'autre part, l'ouverture aux réseaux de câble du marché des télécommunications annonce une symbiose croissante entre ce marché et celui de l'audiovisuel. Ces évolutions accroîtront fortement l'importance des principes de concurrence établis par le traité de Rome. Elles stimuleront le recours à de nouvelles technologies, qu'il importe de maîtriser. Enfin, elles pourraient entraîner une augmentation de la demande de programmes. Or, dans ce domaine, l'Europe accuse un retard de plus en plus important.

Ces mutations attirent ainsi l'attention sur les faibles résultats obtenus jusqu'ici par la politique européenne de l'audiovisuel. Au cours des dix dernières années, la dépendance vis-à-vis des programmes américains s'est accentuée. Les technologies américaines ont pris de l'avance, notamment dans le secteur digital. La qualité culturelle des programmes européens ne semble guère s'être améliorée. Les défis de l'avenir imposent de réfléchir à de nouveaux instruments.

# Les principes généraux

---

## Les dispositions du traité de Rome

Dans le cadre du traité de Rome, la libéralisation des services comportait essentiellement deux volets : la liberté d'établissement (art. 52 à 58 CE) et la libre prestation des services (art. 59 à 66 CE). D'une part, le ressortissant d'un Etat membre doit avoir la possibilité de s'établir dans un autre Etat membre pour offrir ses services. D'autre part, il doit pouvoir effectuer des prestations isolées dans un autre Etat membre, sans s'établir sur son territoire.

Dans ces deux volets, le traité de Rome avait établi plusieurs principes. D'abord, les Etats membres ne pouvaient établir de nouvelles restrictions freinant le libre établissement ou la libre prestation de services (art. 53 et 62 CE). Ensuite, les Etats membres ne pouvaient en principe imposer des discriminations entre leurs ressortissants et ceux des autres Etats membres (art. 52 al. 1, 59 al. 1 et 60 al. 3 CE). Enfin, les restrictions existantes devaient être progressivement supprimées au cours de la période de transition (art. 52 al. 1 et 59 al. 1 CE)

La suppression des discriminations entre les nationaux d'un Etat et les ressortissants des autres Etats membres ne suffisait toutefois pas à établir un véritable marché commun des services. En effet, dans chaque Etat membre, l'accès aux professions ou aux activités économiques demeurait soumis à des conditions législatives et réglementaires spécifiques. A quoi sert de pouvoir en théorie s'établir ou prester des services dans un Etat membre si on doit en pratique répondre à une série de conditions spécifiques extrêmement contraignantes ? Il convenait dès lors d'harmoniser les conditions d'accès aux professions et aux marchés (art. 57 § 2 et 63 § 2 CE). Au-delà d'une égalité formelle entre les opérateurs économiques, il fallait également assurer une égalité matérielle.

## Les premières initiatives communautaires

Conformément aux dispositions du traité de Rome, dans la perspective d'asseoir l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux, la Commission a présenté dès 1961 des pro-

grammes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services <sup>1</sup>. Ces programmes demeuraient toutefois fort généraux. Ils reprenaient à titre d'exemples quelques dispositions et pratiques discriminatoires, et ils définissaient la procédure à suivre pour prendre des mesures destinées à les éliminer.

Par la suite, dans les années 1960, certaines mesures ont été prises. Souvent, elles présentaient une portée extrêmement limitée <sup>2</sup>. Quelques-unes présentaient une portée plus générale. Ainsi, la directive 63/340 CEE visait à libérer les paiements effectués en contrepartie d'une prestation de services <sup>3</sup>. La directive 64/427 CEE visait à faciliter l'accès aux professions artisanales <sup>4</sup>. De façon générale, toutefois, il n'a pas été possible de réaliser le programme prévu en vue d'établir l'égalité de traitement entre les nationaux et les ressortissants des autres Etats membres. Quant à l'harmonisation des conditions de reconnaissance des capacités professionnelles ou des dispositions réglementant les activités de services, elle n'a pratiquement pas progressé.

## La jurisprudence générale de la Cour de Justice

La Cour de Justice a rendu deux décisions essentielles en 1974. Dans l'arrêt *Reyners*, elle a reconnu un effet aux dispositions de l'article 52 du traité de Rome, relatives au droit d'établissement <sup>5</sup>. Dans l'arrêt *Van Binsbergen*, elle a également reconnu un effet direct aux dispositions des articles 59 al. 1 et 60 al. 3 du traité <sup>6</sup>.

Si un pas important était ainsi franchi en matière de libéralisation des services, il restait à définir quelles restrictions les Etats membres pouvaient encore imposer. Au fil des années, plusieurs arrêts de la Cour de Justice ont permis d'établir les limites de cette autonomie relative. Tout d'abord, la Cour a interdit le maintien des réglementations nationales exigeant une résidence ou un établissement permanent <sup>7</sup>. Par la suite, elle a également établi que les Etats pouvaient instaurer des limitations fondées sur l'intérêt général, en raison de "*la nature particulière des prestations de services*". Ces limitations devaient toutefois s'inscrire dans une logique de proportionnalité (il doit avoir un rapport entre la mesure prise et l'intérêt protégé) et doivent se comprendre de manière restrictive (pas de solution alternative envisageable, pas

<sup>1</sup> *JOCE*, 1962, n°2, pp.32 et 36.

<sup>2</sup> Ainsi, la directive 63/26 CEE a défini les modalités de la liberté d'établissement dans le secteur de l'agriculture (*JOCE*, 1963, n°63, p.1323).

<sup>3</sup> *JOCE*, 1963, n°86, p.1609.

<sup>4</sup> *JOCE*, 1964, n°117, p.1863.

<sup>5</sup> CJCE, 21 juin 1974, *Reyners*, aff. 2/74, *Rec.*, p.631.

<sup>6</sup> CJCE, 3 décembre 1974, *Van Binsbergen*, aff. 33/74, *Rec.*, p.1299.

<sup>7</sup> Voir la continuité de cette démarche de l'arrêt *Coenen* de 1975 (CJCE, 26 novembre 1975, *Coenen*, aff. 39/75, *Rec.*, p.1547) aux célèbres arrêts sur l'assurance de 1986 (CJCE, 4 décembre 1986, *Commission c. Allemagne*, aff. 205/84, *Rec.*, p.2135).

de double contrôle en résultant). Les mesures de l'Etat destinataire ne pouvaient constituer la duplication de mesures déjà en vigueur dans l'Etat d'origine.

## Les premières initiatives communautaires relatives aux services audiovisuels

Aucune de ces décisions juridictionnelles ne concernait le secteur de l'audiovisuel. Pourtant, celui-ci ne constituait pas un domaine d'intervention neuf pour la Communauté européenne. Dès les années 1960, elle avait déjà pris des décisions dans ce secteur. Ainsi, en 1963, la directive 63/607 CEE ouvrit le marché de l'importation, la distribution et l'exploitation des films considérés comme ayant la nationalité d'un Etat membre <sup>8</sup>. L'année suivante, la Commission adopta une recommandation concernant le certificat de nationalité des films <sup>9</sup>. Par la suite, la liberté d'établissement et la libre prestation de services pour les activités non salariées dans le secteur cinématographique ont fait l'objet de plusieurs directives (65/264 CEE, 68/369 CEE et 70/45 CEE) <sup>10</sup>.

Les interventions communautaires ont été ensuite moins nombreuses, notamment parce qu'elles auraient impliqué une remise en cause des monopoles publics en télévision, ce qui n'apparaissait pas envisageable à l'époque. Certes, on va le voir, la Cour de Justice avait pris position en faveur d'une application des articles 59 et suivants du traité de Rome à la radiodiffusion <sup>11</sup>. Néanmoins, il subsistait de relatives incertitudes quant à la portée des dispositions du traité de Rome dans ce domaine <sup>12</sup>.

Au début des années 1980, le développement de nouvelles techniques de diffusion et de distribution, tout comme la perception d'un retard grandissant de la Communauté européenne face aux Etats-Unis dans le secteur des programmes, spécialement télévisés, incitèrent les institutions communautaires à prendre de nouvelles initiatives. Dès 1984, la Commission présenta un Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion <sup>13</sup>. Le 22 juin 1984, le Conseil des ministres adopta des résolutions concernant notamment le développement d'une industrie européenne des programmes, la lutte contre la piraterie audiovisuelle et l'harmonisation des règles relatives à la diffusion des produits cinématographiques par les différents médias <sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> JOCE, 1963, L 159.

<sup>9</sup> JOCE, 1964, C 63.

<sup>10</sup> JOCE, 1965, L 85; JOCE, 1968, L 260; JOCE, 1970, L 218.

<sup>11</sup> Voir CJCE, 30 avril 1974, Saachi., aff. 155/73, *Rec.*, p. 409; CJCE, 18 mars 1980, Debaeuve, aff. 52/79, *Rec.*, p.833, CJCE, 10 juillet 1985, Cinéthèque, aff. 60 et 61/84, *Rec.*, p.2605.

<sup>12</sup> Voir les commentaires soulevés par CJCE, 26 avril 1988, Bond van Adverteerders, aff. 352/85, *Rec.*, p.2085.

<sup>13</sup> COM (84) 300.

<sup>14</sup> JOCE, 1984, C 204.



En 1985, la Commission présenta un Livre blanc correspondant aux orientations définies par le Conseil. Elle annonçait plusieurs initiatives visant à ouvrir à la concurrence le marché de l'audiovisuel dans les Etats membres et à promouvoir la télévision haute définition <sup>15</sup>. Elles devaient par la suite être intégrées dans la réalisation du marché unique.

---

<sup>15</sup> COM (85) 310.

# La jurisprudence spécifique de la Cour de Justice sur les services audiovisuels

---

Avant d'aborder les mesures adoptées dans le cadre du marché unique, il convient de revenir de façon plus détaillée sur la jurisprudence de la Cour de Justice dans le secteur de l'audiovisuel. Ses arrêts ont en effet exercé une influence indéniable sur la réglementation communautaire. Elle met par ailleurs en évidence les pouvoirs considérables du juge dans l'édification du marché unique. Dans un cadre normatif inchangé, l'interprétation donnée aux dispositions du traité de Rome a connu une évolution considérable.

## L'appartenance des émissions audiovisuelles aux services visés par le traité de Rome

La première question à trancher consistait à déterminer si les activités audiovisuelles relevaient des dispositions du traité de Rome, et à quel titre. En effet, non seulement l'application du traité avait été contestée pour divers motifs, mais il existait en outre des divergences concernant la nature des activités audiovisuelles. Certains considéraient qu'elles relevaient de la circulation des marchandises, puisqu'elles correspondaient à des transmissions d'énergie électrique, et d'autres qu'elles relevaient de la circulation des services.

Le problème a été abordé pour la première fois par la Cour de Justice en 1974, dans l'arrêt *Saachi*<sup>16</sup>. Dans celui-ci, la Cour a indiqué qu'il fallait éviter de confondre l'émission de messages télévisés (en ce compris, en l'occurrence, les messages publicitaires) et le transfert du support de ces messages sonores et/ou visuels (les matériels de support, appareils et autres produits techniques utilisés). Les émissions télévisées constituent des prestations de services destinées aux consommateurs tant nationaux qu'étrangers. Cette analyse devait être confirmée en 1980 dans l'arrêt *Debauve*<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> CJCE, 30 avril 1974, *Saachi*, aff. 155/73, *Rec.*, p. 409.

<sup>17</sup> CJCE, 18 mars 1980, *Debauve*, aff. 52/79, *Rec.*, p. 833.

## Les restrictions nationales acceptables dans le cadre du traité de Rome

A partir du moment où les émissions audiovisuelles sont reconnues comme des prestations de services relevant des dispositions du traité de Rome, elles sont en principe libres. Toutefois, il convient d'examiner quelles restrictions les Etats membres peuvent encore imposer dans ce secteur. Plusieurs problèmes ont été abordés par la Cour à cet égard : l'établissement de monopoles nationaux, les discriminations relevant de la nationalité des opérateurs, les restrictions pesant sur les activités des diffuseurs nationaux, les règlements applicables aux émissions publicitaires. En revanche, la mise en oeuvre du libre établissement ne semble pas avoir suscité des difficultés importantes.

### L'interdiction des discriminations selon la nationalité

Le traité de Rome interdit *"toute discrimination exercée en raison de la nationalité"* (art. 6 CE, qui, avant 1993, constituait l'article 7 du traité de Rome). Comme l'indique l'arrêt Saachi de 1974, cette obligation s'impose non seulement aux autorités nationales, mais encore aux bénéficiaires de droits spéciaux ou exclusifs. *"Des comportements discriminatoires de la part d'entreprises (bénéficiant d'une exclusivité) (...) à l'égard des ressortissants des Etats membres en raison de leur nationalité seraient incompatibles avec cette disposition"* <sup>18</sup>.

L'interdiction des discriminations connaît toutefois une exception. Comme le prévoit l'article 56 du traité de Rome, les dispositions relatives au libre établissement et à la libre prestation de services *"ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique"*. Toutefois, comme l'a souligné la Cour de Justice dans l'arrêt Bond van Adverteerders de 1988, *"en tant qu'exception à un principe fondamental du traité, l'article 56 du traité doit (...) être interprété de façon que ses effets soient limités à ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts qu'il vise à garantir"* <sup>19</sup>.

### La validité des monopoles de diffusion

Selon l'article 90 CE, les Etats membres accordant des droits spéciaux ou exclusifs à des entreprises publiques ou privées ne peuvent maintenir aucune mesure contraire aux dispo-

<sup>18</sup> CJCE, 30 avril 1974, Saachi, aff. 155/73, *Rec.*, p. 431.

<sup>19</sup> CJCE, 26 avril 1988, Bond van Adverteerders c. Pays-Bas, aff. 352/85, *Rec.*, pp.2085 et 2135.

sitions du traité de Rome <sup>20</sup>. Cependant, l'existence de monopoles de diffusion peut être acceptée. Comme l'indique l'arrêt Saachi, *"rien dans le traité ne s'oppose à ce que les Etats membres, pour des considérations d'intérêt public, de nature non économique, soustraient les émissions de radiodiffusion, y compris les émissions par câble, au jeu de la concurrence, en conférant le droit exclusif d'y procéder à un ou plusieurs établissements"* <sup>21</sup>.

Cette démarche est importante. Elle montre que les Etats membres de l'Union européenne disposent encore d'une réelle capacité d'organiser leur marché. Certes, ils doivent respecter dans pareil contexte l'ensemble des dispositions du traité de Rome, c'est-à-dire notamment les règles de concurrence. Toutefois, ces règles autorisent l'adoption de mesures nationales restrictives, pourvu que ces mesures poursuivent des objectifs non économiques, comme la protection de la culture ou d'une information pluraliste.

## La liberté d'établissement

Les problèmes du libre établissement n'ont pas donné lieu à de nombreuses contestations judiciaires dans le secteur de l'audiovisuel. A cet égard, deux facteurs ont sans doute joué un rôle important. Les services audiovisuels ne constituent pas en règle générale des services de proximité. Au contraire, la puissance des technologies disponibles comme l'importance des capitaux requis en font des services de masse. L'utilité d'un établissement dans chaque Etat membre est par conséquent limitée. Dans ce cas les coopérations avec les prestataires locaux seront sans nul doute privilégiées.

D'autre part, même après l'harmonisation partielle intervenue dans le cadre de la directive 89/552 CEE, il subsiste des différences importantes entre les législations nationales des Etats membres. Dès lors, l'établissement dans un autre Etat membre présente à lui seul un intérêt relativement faible.

## Les fondements de la libre prestation des services

En revanche, les contestations ont été nombreuses en matière de libre prestation des services. Les fondements du régime ont été rappelés par la Cour de Justice en 1991 dans son arrêt *Collectieve Antennevoorziening Gouda* <sup>22</sup>.

Selon la Cour, *"en l'absence d'harmonisation des règles applicables aux services, voire d'un régime d'équivalence, des entraves à la liberté garantie par le traité dans ce domaine peuvent (...) provenir de*

<sup>20</sup> Voir Defalque, "L'audiovisuel et la politique de concurrence", in G. Vandersanden dir., *L'espace européen de l'audiovisuel*, Ed. de l'ULB, 1990, pp. 17-32, et de D. Wynn, *European Community and international media law*, Londres, Graham et Trotman, 1994, pp.147-151.

<sup>21</sup> CJCE, 30 avril 1974, Saachi, aff. 155/73, *Rec.*, p. 430.

<sup>22</sup> CJCE, 25 juillet 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, aff. C-288/89, *Rec.*, p. 4007.

*l'application des réglementations nationales, qui touchent toute personne établie sur le territoire national, à des prestataires établis sur le territoire d'un autre Etat membre, lesquels doivent déjà satisfaire aux prescriptions de la législation de cet Etat". En règle générale, "pareilles entraves tombent sous le coup de l'article 59, dès lors que l'application de la législation nationale aux prestataires étrangers n'est pas justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général ou que les exigences que traduit cette législation sont déjà satisfaites par les règles imposées à ces prestataires dans l'Etat membre où ils sont établis".*

Plusieurs "raisons impérieuses d'intérêt général" sont reconnues par la Cour de Justice dans des affaires concernant divers types de services : la protection des destinataires du service <sup>23</sup>, la protection de la propriété intellectuelle <sup>24</sup>, la protection des travailleurs <sup>25</sup>, des consommateurs <sup>26</sup>, du patrimoine historique et artistique national <sup>27</sup>, ainsi que la valorisation des richesses archéologiques, historiques et artistiques, et la meilleure diffusion possible des connaissances relatives au patrimoine artistique et culturel d'un pays <sup>28</sup>. L'interprétation de ces justifications doit toutefois être effectuée de manière exigeante. Ceci a été mis en évidence en 1993 par l'arrêt *Federacion de Distribuidores* <sup>29</sup>.

Toutefois, pareille justification ne suffit pas. Selon la Cour, la nécessité du caractère restrictif des mesures doit en outre être établie. *"L'application des réglementations nationales aux prestataires établis dans d'autres Etats membres doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles visent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint; en d'autres termes, il faut que le même résultat ne puisse pas être obtenu par des mesures moins contraignantes"*.

### **La validité des contrôles sur les activités des organismes de radiodiffusion**

Une autre question importante consiste à déterminer si les organismes de radiodiffusion peuvent voir limiter leurs activités par la réglementation nationale alors que ces activités sont en principe ouvertes à la concurrence par le traité de Rome. La question a été abordée en 1993 par la Cour de Justice dans l'arrêt *Veronica Omroep Organisatie* <sup>30</sup>.

La loi néerlandaise de 1987 sur la radiodiffusion et la télévision ("Mediawet") interdisait aux organismes de radiodiffusion de se livrer à d'autres activités que celles qu'elle prévoyait. Appliquant cette interdiction, le Commissariat néerlandais chargé de l'application des légis-

<sup>23</sup> CJCE, 18 janvier 1979, *Van Wesemael*, aff. jtes 110/78 et 111/78, *Rec.*, p. 35.

<sup>24</sup> CJCE, 18 mars 1980, *Coditel*, aff. 62/79, *Rec.*, p. 881.

<sup>25</sup> CJCE, 17 décembre 1981, *Webb*, aff. 279/80, *Rec.*, p. 3305.

<sup>26</sup> CJCE, 26 février 1991, *Commission c. Grèce*, aff. C-198/89, *Rec.*, I, p. 727.

<sup>27</sup> CJCE, 26 février 1991, *Commission c. Italie*, aff. C-180/89, *Rec.*, I, p. 709.

<sup>28</sup> CJCE, 26 février 1991, *Commission c. France*, aff. C-154/89, *Rec.*, I, p. 659.

<sup>29</sup> CJCE, 4 mai 1993, *Federacion de Distribuidores Cinematograficos c. Estado Espanol*, aff. C-17/92, *Rec.*, 1993, I, p. 2266.

<sup>30</sup> CJCE, 3 février 1993, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie c. Commissariaat voor de Media*, aff. C-148/91, *Rec.*, 1993, I, p. 487.

lations relatives aux médias avait sanctionné l'association Veronica. Celle-ci avait notamment pris une participation dans le capital d'une société commerciale établie au Luxembourg afin de diffuser des programmes télévisés destinés au public néerlandais; elle avait soutenu cette société au moyen d'une garantie bancaire et elle avait fourni des conseils en droit et en gestion. Or, la participation au capital d'une entreprise et l'octroi d'une garantie constituaient des opérations de capitaux ouvertes à la concurrence par la directive de 1960 mettant en oeuvre l'article 67 CEE, modifiée en 1986.

Selon la Cour, *"en interdisant aux organismes nationaux de radiodiffusion d'aider à la création de sociétés commerciales de radio et de télévision à l'étranger, dans le but d'y prêter des services à destination des Pays-Bas, la législation néerlandaise (...) aboutit précisément à empêcher que, à la faveur de l'exercice des libertés garanties par le traité, ces organismes puissent se soustraire abusivement aux obligations découlant de la législation nationale, relatives au contenu pluraliste et non commercial des programmes. Dans ces conditions, on ne saurait considérer comme incompatibles avec les dispositions des articles 59 et 67 du traité l'exigence que les organismes nationaux de radiodiffusion n'exercent pas d'autres activités que celles prévues par la loi"*. Dès lors, les décisions du Commissariat des médias ont été déclarées conformes au traité.

Cette analyse a été confirmée en 1994 dans l'arrêt TV10 SA <sup>31</sup>. L'affaire portait sur le refus du Commissariat néerlandais des médias d'autoriser la diffusion des programmes de TV10 sur le réseau câblé aux Pays-Bas. Ce refus reposait sur le fait que TV10 avait été établie au Luxembourg pour se soustraire à l'application de la législation des Pays-Bas tout en diffusant des émissions vers leur territoire <sup>32</sup>. Dans pareil contexte, selon la Cour, *"un Etat membre peut considérer comme un organisme national de radiodiffusion un organisme de radio et de télévision qui s'installe dans un autre Etat membre dans le but d'y prêter des services destinés à son territoire, car cette mesure a pour objet d'empêcher que, à la faveur de l'exercice des libertés garanties par le traité, les organismes qui s'établissent dans un autre Etat membre puissent se soustraire abusivement aux obligations découlant de la législation nationale"* <sup>33</sup>.

La démarche suivie par la Cour présente, ici aussi, une grande importance. La libéralisation n'a pas supprimé toute capacité de contrôle des Etats membres. Cependant, ce mécanisme de protection de la souveraineté étatique verra son efficacité réduite à l'avenir par la montée en puissance des groupes internationaux de télévision et par la progression de la diffusion directe par satellite.

<sup>31</sup> CJCE, 5 octobre 1994, TV10 SA c. Commissariaat voor de Media, aff. C-23/93, *Rec.*, 1994, I, p. 4795.

<sup>32</sup> Voir C. Doutrelepon dir., *L'actualité du droit de l'audiovisuel européen*, Bruylant, 1996, pp.125-141.

<sup>33</sup> Att. n°21.

## Les entraves résultant de la propriété intellectuelle

En dépit de l'ampleur du problème posé par le droit d'auteur dans la diffusion d'émissions audiovisuelles sur plusieurs marchés nationaux, les décisions de la Cour de Justice dans ce domaine demeurent en nombre limité <sup>34</sup>.

### L'arrêt Coditel

La question est abordée pour la première fois en 1980, dans l'arrêt Coditel <sup>35</sup>. L'affaire remonte à un contrat d'exploitation exclusive d'un film en Belgique signé en 1969 entre le producteur français et une société belge de distribution. Par la suite, des sociétés de télédistribution belges ont distribué ce film par câble en diffusant les programmes d'une chaîne de télévision allemande. Elles ont dès lors été attaquées par le distributeur exclusif en Belgique. Le conflit revenait à déterminer s'il était possible, dans le cadre du traité de Rome, d'invoquer le droit d'auteur et la concession exclusive pour empêcher la diffusion d'un film sur un marché national. La Cour de Justice a donné une réponse positive à cette question.

Selon elle, le problème du droit d'auteur se pose en des termes fondamentalement différents lorsqu'il concerne des oeuvres audiovisuelles. *"Le film cinématographique appartient à la catégorie des oeuvres littéraires et artistiques mises à la disposition du public par la voie de représentations, qui peuvent se répéter à l'infini. A cet égard, les problèmes que comporte le respect du droit d'auteur par rapport aux exigences du traité ne sont pas les mêmes que ceux qui concernent les oeuvres littéraires et artistiques dont la mise à la disposition du public se confond avec la circulation du support matériel de l'oeuvre, comme c'est le cas du livre ou du disque"*.

Par conséquent, il convient d'accorder une attention particulière à la protection des oeuvres audiovisuelles. *"Le titulaire du droit d'auteur d'un film et ses ayants droits ont un intérêt légitime à calculer les redevances dues pour l'autorisation de représenter le film en fonction du nombre réel ou probable des représentations et à n'autoriser une émission télévisée du film, susceptible d'être captée par un grand public, qu'après une certaine période de projection dans les salles de cinéma"*.

Dès lors, *"si le droit d'auteur comporte le droit d'exiger des redevances pour toute représentation, les règles du traité ne sauraient, en principe, faire obstacle aux limites géographiques dont les parties aux contrats de cession sont convenues pour protéger l'auteur et ses ayants droits à cet égard. Le seul fait que ces limites géographiques peuvent coïncider avec les frontières nationales n'implique pas une solution différente dans une situation où l'organisation de la télévision dans les Etats membres s'appuie dans une large me-*

<sup>34</sup> Pour un aperçu des problèmes posés, voir C. Doutrépoint et Strowel, "Les suites du Livre vert : évolution dans le domaine du droit d'auteur ?", in G. Vandersanden dir., *op. cit.*, pp.89-106.

<sup>35</sup> CJCE, 18 mars 1980, Coditel c. Ciné Vog films, aff. 62/79, *Rec.*, p.881.

*sure sur des monopoles légaux d'émission, ce qui implique qu'une limitation différente du champ d'application géographique d'une cession serait souvent impraticable"* <sup>36</sup>.

### **L'arrêt Cinéthèque**

La question a été abordée une nouvelle fois en 1985, mais de façon indirecte, dans l'arrêt Cinéthèque <sup>37</sup>. L'affaire concernait une loi française qui interdisait pendant une durée d'un an l'exploitation simultanée des films en salle de cinéma et en vidéocassette. La Cour a considéré qu'elle ne concernait que la libre circulation des marchandises. Selon elle, en effet, la communication au public sous forme de vidéocassette *"se confond avec la mise en circulation du support matériel de l'oeuvre"*.

Dans ce cadre, elle a d'abord souligné que le régime établi par la législation française ne présentait pas un caractère discriminatoire. *"Un tel régime, s'il s'applique indistinctement aux vidéocassettes fabriquées sur le territoire national ou importées, n'a pas pour objet de régir les courants d'échanges; il n'a pas pour effet de favoriser la production nationale par rapport à la production des autres Etats membres mais d'encourager la production cinématographique en tant que telle"*.

Néanmoins, pareil régime a pour conséquence de provoquer des entraves aux échanges, notamment en raison des disparités législatives entre les Etats membres concernant les diverses formes de diffusion. La législation contestée doit par conséquent, poursuit la Cour, respecter deux conditions supplémentaires : *"Dans ces conditions, une interdiction d'exploitation n'est compatible avec le principe de la libre circulation des marchandises (...) qu'à la condition que les entraves éventuelles qu'elle cause aux échanges intracommunautaires n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'objectif visé et que cet objectif soit justifié au regard du droit communautaire"*. En l'occurrence, la Cour a considéré que ces conditions se trouvaient remplies.

Cette conclusion présente de l'importance dans la mesure où le raisonnement, quoique appliqué ici à la libre circulation des marchandises, peut dans une très large mesure être transposé en matière de libre circulation des services. Comme l'a souligné en 1991 l'avocat général Tesauro, *"le niveau désormais atteint par l'intégration communautaire ne permet pas de définir la portée de l'article 59 d'une manière plus différente et plus réduite que celle de l'article 30"* <sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Ce raisonnement amène à s'interroger sur la solution applicable lorsque l'organisation de la télévision dans les Etats membres ne s'appuiera plus largement sur des *"monopoles légaux d'émission"*. Une modification du champ d'application géographique des cessions deviendra-t-elle possible ? Constituera-t-elle dans ce cas une alternative préférable aux yeux du juge européen ?

<sup>37</sup> CJCE, 11 juillet 1985, Cinéthèque, aff. jtes 60 et 61/84, *Rec.*, p.2605.

<sup>38</sup> Conclusions précédant l'arrêt du 25 juillet 1991 (*Rec.*, 1991, I, p. 4025).



## ***L'arrêt RTE/ITP***

La question a été abordée par la Cour de Justice sous un angle encore différent dans l'arrêt RTE/ITP de 1995 <sup>39</sup>. L'affaire concernait le contrôle des grilles de programmes de plusieurs chaînes de télévision irlandaises. Celles-ci refusaient d'accorder des licences de publication des grilles à des éditeurs indépendants. Ce comportement avait été sanctionné comme un abus de position dominante par la décision 89/205 CEE de la Commission <sup>40</sup>. Saisi par un recours en annulation, le tribunal de première instance avait déclaré la décision valide dans un arrêt de 1991 <sup>41</sup>.

Comme le rappelle la Cour, *"en l'absence d'une unification communautaire ou d'un rapprochement des législations, la fixation des conditions et des modalités de protection d'un droit de propriété intellectuelle relève de la règle nationale et (...) le droit exclusif de reproduction fait partie des prérogatives de l'auteur en sorte qu'un refus de licence, alors même qu'il serait le fait d'une entreprise en position dominante, ne saurait constituer en lui-même un abus de celle-ci. Néanmoins, (...) l'exercice du droit exclusif par le titulaire peut, dans des circonstances exceptionnelles, donner lieu à un comportement abusif"* <sup>42</sup>.

Au fil des années, la Cour de Justice semble se montrer plus soucieuse de la nécessité de préserver les mécanismes de la concurrence que de celle de protéger des droits de la propriété intellectuelle. La tension entre ces deux logiques devrait croître au cours des prochaines années. Cela explique d'ailleurs le développement des projets d'harmonisation de la Commission dans ce domaine au cours des dernières années.

## **Les entraves résultant de la réglementation de la publicité**

### ***L'arrêt Bond van Adverteerders***

La question de l'interdiction nationale des émissions de publicité provenant d'autres Etats membres a été abordée par la Cour de Justice en 1988 dans l'arrêt Bond van Adverteerders <sup>43</sup>. L'affaire concernait un arrêté du gouvernement néerlandais (Kabelregeling) qui interdisait la diffusion par câble de programmes offerts à partir de l'étranger comportant des messages publicitaires destinés spécialement au public néerlandais ou comportant des sous-titres en néerlandais. L'arrêté avait été attaqué en justice par une association d'annonceurs publicitaires.

<sup>39</sup> CJCE, 6 avril 1995, Radio Telefis Eireann (RTE) et Independent Television Publications (ITP) c. Commission, aff. jointes C-241/91 P et C-242/91 P, *Rec.*, I, p.743.

<sup>40</sup> JOCE, 1989, L 78/43.

<sup>41</sup> T1, 10 juillet 1991, ITP c. Commission, aff. T-76/89, *Rec.*, II.

<sup>42</sup> Att. n°49 et 50.

<sup>43</sup> CJCE, 26 avril 1988, Bond Van Adverteerders c. Pays-Bas, aff. 352/85, *Rec.*, p.2085.

Selon la Cour, pareille réglementation "comporte une double restriction à la libre prestation des services. D'une part, elle empêche les exploitants de réseaux de câbles établis dans un Etat membre de transmettre des programmes télévisés offerts par des émetteurs établis dans d'autres Etats membres. D'autre part, elle s'oppose à ce que ces émetteurs programment au profit de publicitaires établis notamment dans l'Etat de réception des messages destinés spécialement au public de cet Etat".

En outre, contrairement à l'argumentation du gouvernement néerlandais, cette restriction présente un caractère discriminatoire : "Il y a discrimination du fait que l'interdiction de publicité contenue dans la Kabelregeling prive les émetteurs établis dans d'autres Etats membres de toute possibilité de diffuser sur leur chaîne des messages publicitaires destinés spécialement au public néerlandais, alors que la loi sur la radiodiffusion nationale prévoit la diffusion de tels messages sur les chaînes nationales".

Restait à examiner la possibilité de justifier les mesures en cause en raison de l'intérêt général. Selon la Cour, le caractère discriminatoire de la réglementation la rendait logiquement plus difficile à justifier : "Des réglementations nationales qui ne sont pas indistinctement applicables aux prestations de services quelle qu'en soit l'origine et qui sont, dès lors, discriminatoires ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles peuvent relever d'une disposition dérogatoire expresse". En l'occurrence, il ne pouvait s'agir que de l'article 66 du traité, qui renvoie à l'article 56. Selon ce texte, des mesures de caractère discriminatoire peuvent être fondées sur des raisons d'intérêt public. A cet égard, la Cour de Justice a apporté deux précisions.

D'une part, les raisons d'intérêt public doivent être nettement distinctes des objectifs de nature économique. "Des objectifs de nature économique tels que celui d'assurer à une fondation publique nationale l'intégralité des recettes provenant de messages publicitaires destinés spécialement au public de l'Etat en cause ne peuvent constituer des raisons d'ordre public au sens de l'article 56 du traité".

D'autre part, les mesures prises doivent respecter un strict principe de proportionnalité. En l'occurrence, cela n'était pas le cas. Il existait "des moyens moins restrictifs et non discriminatoires pour réaliser les objectifs visés. Ainsi, les émetteurs de programmes commerciaux établis dans d'autres Etats membres pourraient se voir donner le choix de se conformer aux restrictions objectives à l'émission de messages publicitaires, telles que l'interdiction de publicité pour certains produits ou certains jours, la limitation de la durée ou de la fréquence des messages, restrictions qui sont également imposées à la radiodiffusion nationale ou, s'ils ne souhaitent pas s'y conformer, de s'abstenir d'émissions de publicité destinées spécialement au public néerlandais".

### **L'arrêt Commission c. Pays-Bas**

En 1991, la Cour de Justice a dû se pencher à nouveau sur la réglementation néerlandaise applicable aux émissions publicitaires diffusées à la radio et à la télévision dans l'arrêt Commission c. Pays-Bas <sup>44</sup>. L'affaire concernait une nouvelle législation ("Mediawet") qui

<sup>44</sup> CJCE, 25 juillet 1991, Commission c. Pays-Bas, aff. C-353/89, Rec., I, p.4069.

avait modifié la législation antérieurement critiquée par la Cour. Le monopole de la diffusion des programmes publicitaires avait été conféré à une fondation. Cette dernière vendait directement aux entreprises le temps d'antenne publicitaire. Une partie de ses recettes servait à subventionner les associations de radiodiffusion et l'autre à soutenir la presse écrite.

Par ailleurs, les entreprises du réseau de télédistribution ne pouvaient diffuser les programmes étrangers contenant de la publicité destinée au public néerlandais qu'à deux conditions. D'une part, les messages publicitaires devaient être reconnaissables en tant que tels; ils ne pouvaient ni être diffusés le dimanche, ni excéder 5% du temps d'antenne. D'autre part, les émetteurs étrangers devaient eux-mêmes confier la publicité à une personne morale indépendante, affecter intégralement les recettes publicitaires à la production de programmes, et ne pas permettre à des tiers de réaliser des bénéfices. Les émetteurs étrangers ne pouvaient donc accéder au marché néerlandais qu'en respectant des conditions semblables qu'à celles imposées aux émetteurs néerlandais.

Le premier mécanisme a été condamné pour restriction de la concurrence. Certes, a reconnu la Cour, *"les dispositions de la Mediawet ici visées ne réservent plus à la STER la totalité provenant des messages publicitaires destinés spécialement au public néerlandais. Toutefois, en réglementant la transmission de ces messages, elles restreignent la concurrence à laquelle la STER peut être confrontée, sur ce marché, de la part des organismes de radiodiffusion étrangers"*.

Les contraintes imposées à la distribution des programmes diffusés à l'étranger n'ont pas été mieux acceptées. Selon la Cour, des restrictions peuvent *"être imposées pour protéger les consommateurs contre les excès de la publicité commerciale ou dans un but de politique culturelle, pour maintenir une certaine qualité des programmes"*. Cependant, *"les restrictions en cause ne concernent que le marché des messages publicitaires destinés spécialement au public néerlandais"*. De plus, *"les restrictions ne jouent que lorsque les messages accompagnent des programmes en néerlandais ou sous-titrés en néerlandais. En outre, ces restrictions peuvent être levées en ce qui concerne les programmes en néerlandais qui sont émis en Belgique à destination du public belge néerlandophone"*. Dès lors, la mesure n'apparaît pas répondre à l'objectif recherché.

### **L'arrêt Leclerc**

Dans l'utilisation de la publicité télévisée, l'arrêt Leclerc de 1995 marque une étape importante <sup>45</sup>. Il s'agit de la première décision judiciaire européenne intervenue après la mise en oeuvre de la directive 89/552 CEE <sup>46</sup>. Elle a permis de mettre en évidence certaines équivoques de ce texte, ce qui a entraîné des propositions de modification de la Commission.

Dans cette affaire, la société Leclerc contestait un décret français de 1992 qui interdisait la publicité télévisée en faveur du secteur de la distribution. Il fallait par conséquent déter-

<sup>45</sup> CJCE, 9 février 1995, Société d'importation Leclerc-Siplec, c. TF1 et M6, aff. C-412/93, *Rec.*, I, p.179.

<sup>46</sup> Voir l'article de Defalque, in C. Doutrépoint dir., *L'actualité du droit de l'audiovisuel européen*, Bruylant, 1996, pp. 143-152.

miner si pareille interdiction contrevenait aux règles du traité de Rome ou aux dispositions de la directive 89/552 CEE. Dans ce cadre, il convenait de déterminer les pouvoirs que conserveraient les Etats membres en matière de réglementation publicitaire. La Cour a donné une priorité à la disposition générale de la directive (art. 3) plutôt qu'aux articles spécifiques (art. 19 et 20). Selon elle, *"la réalisation de l'objectif de la directive consistant à assurer la libre diffusion des émissions télévisées conformes aux normes minimales prévues par elle n'est aucunement affectée lorsque les Etats membres imposent des règles plus strictes aux organismes de radiodiffusion relevant de leur compétence dans des circonstances autres que celles définies dans l'article 19"* <sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Att. n°44.

# La directive télévision sans frontières

---

La directive 89/552 CEE est la clé de voûte des règles européennes dans le secteur de l'audiovisuel <sup>48</sup>. Ce texte a traversé des négociations extrêmement tourmentées, qui illustrent la complexité croissante du processus de décision communautaire. Sa révision, entamée en 1995, n'échappe pas à cette caractéristique. Parallèlement au processus de décision communautaire, des discussions ont eu lieu et des décisions ont été prises dans le cadre du Conseil de l'Europe. Une convention a été signée par les pays membres du Conseil de l'Europe le 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière. Elle ne rentre pas dans le cadre du marché unique, mais ses Etats membres l'ont ratifiée dans le cadre de leur appartenance au Conseil de l'Europe. Nous ne nous référerons pas à son contenu qui épouse ou complète, selon les cas, celui de la directive 89/552.

En 1986, la Commission a déposé une proposition de directive relative à l'exercice d'activités de radiodiffusion <sup>49</sup>. Cette proposition suscita des réactions aussi vives que nombreuses. Au début de 1988, le Parlement européen, s'appuyant sur les nouveaux pouvoirs que venait de lui conférer l'Acte unique, proposa de nombreux amendements <sup>50</sup>. Très rapidement, la Commission déposa une proposition de directive modifiée <sup>51</sup>. Le Conseil des ministres parvint difficilement à prendre une position commune. En seconde lecture, le Parlement européen suggéra encore des modifications <sup>52</sup>. Par conséquent, la Commission se vit encore une fois obligée de modifier sa proposition <sup>53</sup>. Et, finalement, c'est le 3 octobre 1989 que le Conseil adopta la version définitive du texte <sup>54</sup>.

## Les objectifs poursuivis

La directive 89/552 CEE a pour objectif de favoriser la diffusion dans chaque Etat membre des émissions de radio et de télévision produites dans les autres Etats membres.

---

<sup>48</sup> JOCE, 1989, L 298.

<sup>49</sup> COM (86) 146; JOCE, 1986, C179/4.

<sup>50</sup> JOCE, 1988, C 49 (voir également à ce sujet le rapport Barzanti, Doc. A2-246/87).

<sup>51</sup> COM (88) 154; JOCE, 1988, C 110.

<sup>52</sup> JOCE, 1989, C 158.

<sup>53</sup> COM (89) 247; JOCE, 1989, C 147.

<sup>54</sup> Pour une analyse de la genèse de cette directive, voir notamment P. Delwit et C. Gobin, "Etude du cheminement de la directive «télévision sans frontières» : synthèse des prises de position des institutions communautaires", in G. Vandersanden dir., *op. cit.*, pp. 55-87; ainsi que Story, "Television without frontiers", in O. Cadot et al. (eds.), *European casebook on industrial policy*, London, Prentice-Hall, 1996, pp.85-116.

Elle vise également à encourager la production des programmes en Europe. Pour ce faire, elle a consacré le principe du contrôle des émissions dans le pays d'origine. Elle a également harmonisé les règles relatives à une série de problèmes inhérents à la radio-diffusion. Pour encourager la production des programmes, elle a instauré des quotas de diffusion des programmes communautaires dans les Etats membres.

Le régime de ces quotas constitue sans doute l'aspect le plus controversé du texte. Il a en effet suscité l'opposition de nombreux opérateurs. L'efficacité du mécanisme a été contestée par les Etats "libéraux", comme par certains Etats "protectionnistes", qui le jugeaient insuffisant. Il a engendré une opposition vive et persistante des Etats-Unis, qui a encore compliqué les négociations de l'Uruguay Round <sup>55</sup>.

## La reconnaissance mutuelle des normes nationales

Les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de radiodiffusion télévisuelle et de distribution par câble présentent des disparités susceptibles d'entraver la libre circulation des émissions dans la Communauté et de fausser la concurrence. Dès lors, la directive 89/552 entend consacrer de façon aussi large que possible le principe de la reconnaissance mutuelle des normes nationales. "*Il est nécessaire et suffisant que toutes les émissions respectent la législation de l'Etat membre dont elles émanent*" (considérant n°12).

En vertu de ce principe, les Etats membres doivent assurer la liberté de réception et ne pas entraver la retransmission d'émissions en provenance des autres Etats membres. Ils ne peuvent s'opposer à cette diffusion sur leur territoire que si une série de conditions fort restrictives se trouvent respectées (art. 2 § 2). Même dans cette hypothèse, la Commission exerce un contrôle étroit.

## L'harmonisation des règles

### La publicité

Les dispositions de la directive concernent tant le contenu des émissions publicitaires que leur programmation. Du point de vue du contenu, la directive préserve une série de valeurs fondamentales : la dignité humaine, l'égalité des races, sexes et nationalités, les con-

---

<sup>55</sup> Voir J.-M. Waregne, "Le Gatt et l'audiovisuel", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1449-1450, 1994.

victions religieuses ou politiques, etc. (art. 12). Elle protège les mineurs (art. 16 et 23). Elle interdit la publicité pour le tabac (art. 13) et encadre sévèrement la publicité pour l'alcool (art. 15) et les médicaments (art. 14).

En matière de programmation, la directive fixe plusieurs contraintes. La publicité doit être clairement identifiée en tant que telle (art. 10). Son insertion à l'intérieur des émissions ou des oeuvres est restreinte (art. 11). En règle générale, elle ne peut dépasser 15% du temps d'émission quotidien et 20% par heure (art. 18). Dès règles plus sévères sur ce point peuvent être imposées par les Etats en vue de favoriser certains objectifs (notamment la fonction d'information et de culture) ou de sauvegarder le pluralisme de l'information et des médias (art. 19).

Dans ce domaine, l'arrêt Leclerc, rendu en 1995 par la Cour de Justice, constitue la première décision européenne intervenue après la mise en oeuvre de la directive 89/552 CEE <sup>56</sup>. Cette affaire a permis de souligner que, même après l'adoption de la directive, les Etats membres conservaient des pouvoirs significatifs en matière de réglementation publicitaire.

### La police des émissions

De manière plus générale, les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires afin que ne puissent être intégrés, dans l'ensemble des émissions, des programmes nuisant à l'épanouissement des mineurs (violence, pornographie, ...) ou incitant à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité (art. 22). Par ailleurs, toute personne qui aurait vu ses droits légitimes (notamment son honneur ou sa réputation) lésés doit bénéficier d'un droit de réponse (art. 23).

## Le système du quota de productions européennes

Afin de promouvoir la production et la distribution de programmes communautaires, la directive 89/552 CEE impose des obligations de diffusion. Les organismes de radiodiffusion télévisuelle doivent en effet réserver en principe à des oeuvres européennes *"une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, ou aux services de télétexte"* (art. 4).

Ce mécanisme a été particulièrement controversé. Certains Etats membres le considéraient trop pesant, voire impossible à mettre pratiquement en oeuvre. D'autres, au contraire, estimaient qu'il laissait la porte ouverte à une mainmise complète des Etats-Unis sur

<sup>56</sup> CJCE, 9 février 1995, Société d'importation Leclerc-Siplec c. TF1 et M6, aff. C-412/93, *Rec.*, I, p.179.

l'industrie des programmes. Plusieurs restrictions ont été apportées au principe. La règle ne doit être mise en oeuvre que *"chaque fois que cela est réalisable et par les moyens appropriés"*. Au cas où sa mise en oeuvre se révèle impossible, la proportion du temps de diffusion réservée aux oeuvres européennes *"ne doit pas être inférieure à celle qui est constatée en moyenne en 1988 dans l'Etat membre concerné"*.

Les obligations en matière de programmation ne s'arrêtent pas là. Dans le même ensemble de programme, les organismes de diffusion doivent également réserver soit 10% de leur temps d'antenne, soit 10% de leur budget de programmation, *"à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle"* (art. 5).

L'application de ces deux dispositions (art. 4 et 5) fait l'objet d'une procédure de surveillance particulière. Les Etats membres doivent communiquer tous les deux ans à la Commission un rapport concernant leur mise en oeuvre. Le rapport comporte des données et explique, le cas échéant, pourquoi les objectifs fixés n'ont pas été atteints. La Commission porte ces rapports à la connaissance des autres Etats membres et du Parlement européen.

Le premier rapport général sur l'application de la directive 89/552 a été présenté par la Commission en 1994 <sup>57</sup>. Il a mis en évidence plusieurs difficultés d'estimation. Il existe en effet certains problèmes de compétence entre Etats, et ceux-ci risquent d'être aggravés par la multiplication des chaînes diffusées par satellite. N'ayant pu atteindre la proportion de 50% requise pour les programmes européens, plusieurs Etats n'ont pas fourni de statistiques pour l'année 1988. De manière générale, les résultats indiquent une élévation de la part des programmes européens dans l'ensemble des émissions. Il n'a toutefois pas été possible de déterminer si cette évolution procède de la demande du public ou des contraintes imposées par la directive.

Il est difficile d'évaluer le rôle des quotas dans la promotion de la culture européenne. Plusieurs éléments semblent indiquer que leur efficacité de ce point de vue reste limitée. D'abord, les quotas européens demeurent en règle générale des quotas nationaux. Dans chaque Etat membre, l'exploitation des programmes en provenance des autres Etats membres reste limitée. Ensuite, il existe un certain nombre de techniques utilisées par les producteurs d'Etats tiers, à commencer par les producteurs américains, pour tourner cette exigence. Enfin, ces quotas n'ont empêché ni une dégradation de la balance des échanges de la Communauté européenne avec les Etats-Unis, ni la faible présence des films européens dans d'autres circuits de diffusion (cinémas, vidéocassettes).

---

<sup>57</sup> COM (94) 57.



## La définition de l'origine des programmes

La définition du caractère européen des émissions présente une grande importance pour le respect des obligations de programmation. La directive a établi sur ce point des règles relativement complexes (art. 6). Leur mise en oeuvre dans la pratique pose parfois des difficultés.

Tout d'abord, sont considérées comme des oeuvres européennes celles originaires des Etats membres de la Communauté ou des Etats parties à la convention du Conseil de l'Europe. Pour se voir reconnaître ce caractère, les oeuvres en question doivent être *"réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats visés"*. De plus, elles doivent remplir une des trois conditions suivantes :

- être réalisées par des producteurs établis dans ces Etats;
- être supervisées et contrôlées par des producteurs établis dans ces Etats;
- être majoritairement financées par des producteurs établis dans ces Etats.

Les oeuvres provenant d'autres pays européens, non parties à la convention du Conseil de l'Europe, peuvent également être considérées comme des oeuvres européennes selon la directive. Il faut toutefois que la Communauté ait conclu un accord avec les pays concernés, et que les oeuvres soient réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats européens.

Enfin, certaines oeuvres ne répondant pas à ces conditions peuvent néanmoins être considérées comme des oeuvres européennes. Il faut pour cela qu'elles aient été *"réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres"*. Elles seront alors *"considérées comme des oeuvres européennes au prorata de la part des coproducteurs communautaires dans le coût total de production"*.

## Les débats concernant la révision de la directive

A partir de 1994, la révision de la directive 89/552 a suscité de vifs débats au sein des instances communautaires. Suite au premier rapport de la Commission concernant la mise en oeuvre des dispositions, certains Etats membres ont revendiqué un renforcement des mécanismes de protection du marché communautaire. D'autres, en revanche, ont plaidé en faveur d'une libéralisation en vue de favoriser le développement des *"autoroutes de l'information"*.

En 1995, la Commission a présenté une proposition visant à modifier et compléter la directive 89/552<sup>58</sup>. L'adoption de la proposition elle-même a suscité beaucoup de controverses<sup>59</sup>. Selon les domaines, elle vise à assouplir ou renforcer les dispositions de la directive 89/552. Ainsi, par exemple, le système des quotas se verrait durci. Les mots "*autant que possible*" disparaîtraient. En revanche, les chaînes pourraient choisir un système alternatif, en réservant 25% du budget de programmation aux oeuvres européennes.

Cette nouvelle directive a suscité de vifs débats. Les uns la trouvent trop laxiste, et les autres trop contraignante. Dans ce domaine, le Parlement européen tend à adopter une attitude plus interventionniste que le Conseil des ministres<sup>60</sup>. Or, cette matière relève maintenant de la procédure de codécision, qui confère une forte capacité de pression au Parlement européen. Celui-ci a présenté de nombreux amendements. L'un d'entre eux vise notamment à renforcer le système des quotas. Un autre vise à étendre le régime de la directive aux programmes de télévision à la demande.

L'élaboration d'une position de compromis s'est révélée difficile. En juin 1996, le Conseil des ministres a écarté la plupart des amendements du Parlement européen en reprenant le texte qu'il avait adopté en première lecture. Le Parlement européen se trouvait dès lors confronté à un choix difficile, dans le cadre de la procédure de conciliation. Il pouvait soit se rallier largement aux orientations données par le Conseil, soit bloquer la nouvelle directive, ce qui entraînerait la prolongation automatique de l'ancienne.

---

<sup>58</sup> COM (95) 86; *JOCE*, 1995, C 185/4.

<sup>59</sup> Voir Defalque, "Vers une nouvelle directive Télévision sans frontières", *JTDE*, 1995, pp.193-198.

<sup>60</sup> Voir le rapport Quecedo/Hoppenstedt A4-0018/96 du 26 janvier 1996.

# Les règles de concurrence

---

## La mise en oeuvre des articles 85 et 86 CE

Le secteur de l'audiovisuel est soumis aux règles de concurrence définies par le traité de Rome, qu'elles concernent les entreprises privées ou les administrations nationales (art. 85 à 92). A cet égard, on peut relever à titre d'illustration plusieurs décisions de la Commission. Une décision particulièrement importante est la décision du 12 juillet 1989, par laquelle la Commission a accordé une exemption à la filiale commune, UIP <sup>61</sup>, des trois principaux producteurs américains (MGM, MCA, Paramount).

Les décisions se sont depuis lors multipliées. Cela révèle une réorganisation importante du marché. Ainsi, la décision 93/50 CEE qui porte sur l'accord entre British Telecommunications, SES et Astra <sup>62</sup>, et la décision 93/403 CEE qui concerne les règles de l'Union européenne de radiodiffusion-UER sur les émissions sportives <sup>63</sup>.

Une autre illustration, extrêmement intéressante, est fournie par la décision 94/922 CE de la Commission concernant le projet de création d'une entreprise commune, MSG Media Service, par Bertelsmann, Deutsche Telekom et Taurus <sup>64</sup>. Cette décision mettait en oeuvre le règlement 4064/89 CEE relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises <sup>65</sup>. Etant parvenue à la conclusion que cette entreprise commune allait détenir de manière durable une position de monopole, la Commission a déclaré l'opération de concentration incompatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord établissant l'Espace économique européen.

De même, en vertu de la décision 96/177 CE, la création d'une entreprise commune, Nordic Satellite Distribution, a également été déclarée incompatible <sup>66</sup>. La Commission a en effet considéré que l'opération permettrait à NSD d'acquérir une position dominante sur le

---

<sup>61</sup> JOCE, 1989, L 226/25.

<sup>62</sup> JOCE, 1993, L 20/23.

<sup>63</sup> JOCE, 1993, L 179/23.

<sup>64</sup> JOCE, 1994, L 364/1.

<sup>65</sup> JOCE, 1989, L 395/1 (version révisée : JOCE 1990, L 257/13). Voir J. Vandamme et E. Simons, "Le contrôle des concentrations dans la Communauté européenne", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1990.

<sup>66</sup> JOCE, 1996, L 53/20.

marché des services de répéteurs pour la télévision par satellite sur le territoire nordique et de renforcer la position dominante des parties sur le marché.

Cependant l'application des règles de concurrence se heurte à quantité d'obstacles. Pour ce qui concerne le comportement des entreprises, il est souvent ardu de définir le marché concerné. Le marché audiovisuel de la Communauté se caractérise en effet par une intégration extrêmement imparfaite. La multiplication des formes de diffusion ne fait que compliquer le problème. Pour ce qui concerne le comportement des administrations nationales, la Communauté a reconnu elle-même le bien-fondé des interventions publiques afin de préserver le pluralisme et la diversité du secteur audiovisuel. Elle se trouve mal placée pour contester celles des Etats membres.

## Le régime des aides d'Etat (art. 92 CE)

L'application des règles du traité de Rome sur les aides d'Etat a toujours été caractérisée par une relative souplesse. L'article 92 permet en effet l'octroi de dérogations pour les aides *"destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun"*.

En 1992, le traité de Maastricht a révisé l'article 92, de manière à consacrer cette souplesse de traitement. Cette modification présente toutefois un caractère relativement formel. Le plus souvent, la Commission autorisait déjà auparavant les régimes mis en place par les Etats membres pour stimuler le développement de la production cinématographique <sup>67</sup>. La souplesse du régime communautaire des subsides constitue un élément important dans le débat politique. Elle montre, une fois encore, que la Communauté européenne ne s'oppose pas au développement d'une politique publique des Etats membres. Il faut toutefois que cette politique soit transparente, directe et qu'elle corresponde réellement à la poursuite d'objectifs de caractère culturel.

## Les concentrations dans le secteur des médias

Deux résolutions (15 février 1990 et 16 septembre 1992) <sup>68</sup> sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions insistaient sur *"le danger que constitue la concentration des*

<sup>67</sup> Voir M. Dony, "Les aides à l'audiovisuel à la lumière du traité de Maastricht", in C. Doutrelepon dir., *op. cit.*, pp.111-124; M. Dony, "Les aides aux entreprises et le droit communautaire de la concurrence", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1316, 1991.

<sup>68</sup> JO C68 du 19 mars et JO C284 du 2 novembre 1992. Pour un aperçu des opérations et des effets de la concentration dans ce secteur en Belgique, voir E. Lentzen et M. Legros, "Les télévisions en Communauté française", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1491-1492, 1995.

*médias pour la diversité et le pluralisme"* et considéraient que *"les instruments juridiques nationaux dans le secteur des médias ne suffisaient pas"* à les assurer en Europe.

La Commission a présenté en 1992, à l'invitation du Parlement européen, un livre vert sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur <sup>69</sup>. De manière significative, la Cour de Justice devait rendre en 1993 l'arrêt *Veronica c. Commissariat voor de Media* reconnaissant de larges pouvoirs aux Etats membres qui entendent garantir le caractère pluraliste et non commercial de leur système audiovisuel <sup>70</sup>.

En 1993, le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi a désigné les secteurs de l'information comme des secteurs prioritaires en terme de création d'emploi <sup>71</sup>. L'harmonisation des réglementations nationales doit par conséquent être évaluée également en fonction de cet objectif. En 1994, suite à la présentation du rapport Bangemann sur "L'Europe et la société de l'information planétaire", le Conseil européen a donné son appui à une déréglementation accélérée et la Commission a présenté un plan d'action <sup>72</sup>. L'harmonisation des réglementations nationales doit par conséquent aussi prendre en considération cet élément.

Ces facteurs expliquent pourquoi la Commission n'a pas été capable de présenter des propositions concrètes suite aux consultations lancées sur le pluralisme et la concentration des médias. Dans son rapport concernant les suites à donner au processus de consultation, elle a déterminé trois approches possibles : l'inaction, l'adoption d'une recommandation ou l'harmonisation. Toutefois, faute de pouvoir effectuer un choix clair, elle a décidé, ce qui reste extrêmement rare, de lancer un second processus de consultation <sup>73</sup>.

Dans ce domaine, il existe des contradictions entre les exigences de la concurrence et la nécessité de permettre le développement de compétiteurs suffisamment puissants dans les échanges internationaux. La symbiose progressive des télécommunications et de l'audiovisuel entraîne dans tous les pays développés des rapprochements importants. L'Europe ne peut pas déterminer sa politique sans prendre en considération les développements chez ses principaux partenaires.

Cette observation souligne le caractère parfois inarticulé de la politique européenne de l'audiovisuel. Les décisions prises en matière de concurrence ne prêtent qu'une attention modeste aux possibilités de développement de programmes et au développement de la compétitivité des programmes audiovisuels européens sur les marchés internationaux. Ce trait réapparaîtra souvent.

---

<sup>69</sup> COM (92) 480.

<sup>70</sup> CJCE, 3 février 1993, *Veronica c. Commissariat voor de Media*, aff. C-148/91, *Rec.*, p.487.

<sup>71</sup> *Bull. CE.*, supp. 6/93.

<sup>72</sup> COM (94) 347.

<sup>73</sup> COM (94) 353.

## La libéralisation des infrastructures

En 1994, le rapprochement de plus en plus rapide entre les secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications a été consacré par la Commission dans son Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux par câble <sup>74</sup>. Ce document visait à mettre en oeuvre les résolutions prises par le Conseil européen de Corfou en juin 1994 peu après la présentation du rapport Bangemann sur le développement de la société de l'information en Europe.

A ce moment, la Commission a d'ailleurs adopté un projet de directive qu'elle envisageait d'adopter en vertu de l'article 90 du traité de Rome. Finalement, ce projet a donné lieu à la directive 95/51 CE de la Commission <sup>75</sup>. Elle vise notamment à permettre la fourniture de nouveaux services de télécommunications par l'intermédiaire des réseaux câblés à partir du 1er janvier 1996. Cette mesure doit permettre de réduire le coût des nouveaux services, tout en augmentant l'offre de ces services <sup>76</sup>. Cette directive modifie la directive antérieure 90/388 CEE de la Commission, en supprimant les restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications déjà mis en concurrence.

A court terme, ce texte, applicable depuis le 1er janvier 1996, offre seulement aux opérateurs du câble la possibilité de fournir des services de télécommunication à haute valeur ajoutée. Toutefois, à la vitesse actuelle de progression des technologies et de réduction des coûts, cela pourrait rapidement permettre une extension d'activité importante.

Par ailleurs, à moyen terme, cette ouverture à la concurrence entraînera, sans doute, par un effet de compensation, un surcroît de compétition dans le secteur audiovisuel. Ainsi, certains marchés de distribution télévisuelle par câble, traditionnellement protégés, devraient connaître une libéralisation accrue au cours des prochaines années. Dans ce cas aussi, l'approche communautaire se révèle désordonnée. Les implications éventuelles pour la compétitivité des programmes européens semblent être un objectif qui n'a guère été pris en considération dans les débats sur la libéralisation des infrastructures alternatives de télécommunication.

---

<sup>74</sup> COM (94) 440 et COM (94) 682.

<sup>75</sup> JOCE, 1995, L 256/49.

<sup>76</sup> JOCE, 1995, C 76/8.

# La télévision haute définition

---

## Les enjeux

Sur le marché de l'électronique de consommation, la télévision haute définition (TVHD) constitue un des créneaux les plus fondamentaux des vingt prochaines années. Son développement impliquera un renouvellement du parc des téléviseurs et du matériel existant. L'image à haute définition se prête à quantité d'utilisations dérivées : dans la mécanique, dans l'informatique, la défense, ...

Les dernières années ont montré l'importance des regroupements dans ce domaine. La fusion croissante des marchés de l'informatique et des télécommunications avait été annoncée depuis de nombreuses années. L'élément nouveau réside dans la fusion, maintenant prévisible des marchés de l'audiovisuel et de la télématique. La télévision haute définition se situe au carrefour des trois secteurs. Cela lui confère une importance stratégique <sup>77</sup>.

## La stratégie communautaire de 1986

Dès 1985, la Commission avait demandé aux Etats membres d'adopter des normes communes pour les transmissions directes de télévision par satellite, conformément aux recommandations arrêtées par l'Union européenne de radiotélévision en collaboration avec l'industrie <sup>78</sup>. A ce moment, son principal souci consistait à éviter la réapparition d'un double standard (affrontement des normes allemande et française PAL-SECAM).

### La conférence de Dubrovnik de 1986

En 1986, la réunion du Comité consultatif international des radiocommunications de Dubrovnik a connu des affrontements extrêmement vifs. L'Europe a en effet décidé de s'op-

---

<sup>77</sup> Voir Winter, "Les implications de la haute définition sur le secteur de l'audiovisuel", in G. Vandersanden dir., *op. cit.*, pp. 170-201.

<sup>78</sup> COM (85) 264.

poser à une proposition du Japon, alors soutenue par les Etats-Unis, d'introduire une norme mondiale pour la production de programmes de télévision à haute définition.

La position européenne reposait sur le fait que la norme japonaise proposée présentait un caractère incompatible avec toutes les normes existantes, en matière de cinéma ou de télévision. Son adoption aurait entraîné l'abandon total de l'équipement TV existant, tant au niveau des studios de production, des diffuseurs et des installations de transmission que de l'équipement domestique, comportant des récepteurs TV, des enregistreurs à cassettes et le logiciel correspondant. En réussissant à imposer cette norme, l'industrie japonaise aurait été en mesure de retirer un avantage concurrentiel considérable.

Suite à ce projet, une période d'études complémentaires de quatre ans a été ménagée, afin d'élaborer une norme de production acceptable par toutes les parties. Ceci a permis à l'industrie européenne d'élaborer et de démontrer un autre système de télévision à haute définition reposant sur le double principe de la compatibilité avec le matériel existant et d'une évolution progressive.

## Les mesures de 1986

En novembre 1986, le Conseil a adopté la directive 86/529 CEE relative à l'adoption des spécifications techniques de la norme MAC/paquets (Multiplexed Analogue Components) pour la diffusion directe de télévision par satellite <sup>79</sup>. Cette directive s'appliquait jusqu'au 31 décembre 1991. Elle imposait aux Etats membres de prendre toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour que seuls les systèmes recommandés soient utilisés.

Pour la diffusion directe de programmes de télévision par satellite, il s'agissait des systèmes MAC/paquets visés au premier tiret et à la note 2 de la recommandation AE/650 du CCIR <sup>80</sup>. La diffusion directe par satellite a été définie dans les règlements de l'Union internationale des télécommunications comme un service utilisant des canaux attribués aux Etats membres dans la bande de 11,7 à 12,5 GHz lors de la conférence administrative mondiale pour la radiodiffusion par satellite (Genève, 1977), et destinée à apparaître sur des récepteurs de télévision privés à 625 lignes.

Pour la redistribution de ces programmes par câble, la préférence devait être donnée au système MAC pour câble correspondant au système de diffusion par satellite. Toutefois, la redistribution par câble pouvait continuer à intervenir au moyen des techniques existantes.

<sup>79</sup> JOCE, 1986, L 311. Pour la proposition, voir COM (86) 1; JOCE, 1986, C 59.

<sup>80</sup> "Television standard for satellite broadcasting in the channels defined by WARC BS-77 and RARC SAT-83" approuvée à la XVIème assemblée plénière à Dubrovnik en mai 1986 (c'est-à-dire le système C-MAC/paquets ou le système D2-MAC/paquets).



Le transcodage des signaux provenant du système MAC/paquets utilisé pour la liaison de la diffusion par satellite s'effectuait au terminal de réception établi en tête de réseau câblé.

Chaque Etat membre choisissait le (ou les) système(s) de la famille MAC/paquets le(s) plus adapté(s) à la structure présente ou future de ses réseaux de diffusion directe par satellite ou de distribution par câble et informe la Commission de son choix. Par ailleurs, tout système découlant des systèmes MAC/paquets, défini par la suite par les organismes européens de normalisation et/ou les organismes internationaux compétents et qui, sur le plan opérationnel, devait être compatible avec ces systèmes.

Dans le prolongement de cette directive, en décembre 1986, le Conseil a adopté la décision 87/95 CEE relative à la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications <sup>81</sup>.

### L'extension du dispositif communautaire en 1989

En 1989, le Conseil a adopté une résolution concernant la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications <sup>82</sup>. Il a également pris la décision 89/337 CEE relative à la télévision à haute définition <sup>83</sup>. Cette décision définit un ensemble d'objectifs permettant de constituer la base d'une stratégie globale pour l'introduction des services de TVHD en Europe. Elle invitait la Commission à préparer dans cette perspective un plan d'action détaillé.

La même année, la Commission a présenté une communication relative à la création d'un Groupement européen d'intérêt économique-GEIE pour la TVHD <sup>84</sup>. Le principal objet du groupement consiste à mettre en place et gérer des moyens fixes et mobiles de TVHD. Ceux-ci devaient être mis à la disposition des diffuseurs, des producteurs de programmes et des responsables de transmission à l'intérieur de la Communauté. Ces moyens devaient comprendre une gamme complète d'équipements de télévision haute définition correspondant aux normes européennes de transmission et de production.

En décembre 1989, enfin, le Conseil a pris la décision 89/630 CEE concernant l'action commune à mener par les Etats membres en faveur de l'adoption d'une norme mondiale unique de production de la télévision à haute définition par l'assemblée plénière du Comité consultatif international des radiocommunications-CCIR en 1990 <sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> JOCE, 1987, L 36/31.

<sup>82</sup> JOCE, 1989, C 117/1.

<sup>83</sup> JOCE, 1989, L 142/1.

<sup>84</sup> Bull. CE, 11-1989, pt.1.2.57.

<sup>85</sup> JOCE, 1989, L 363/30.

## Les controverses de 1991-1993

### La directive sur les normes de diffusion par satellite

En 1991, la Commission a présenté une proposition de directive relative à l'adoption de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision <sup>86</sup>. Cette proposition visait à assurer le succès de l'introduction de la télévision à haute définition dans la Communauté. Elle comprenait cinq points essentiels. La Commission prévoyait de compléter cette proposition par un "Memorandum of Understanding". Dans cet accord, les opérateurs économiques concernés auraient pris des engagements réciproques et juridiquement contraignants, afin de développer et promouvoir des services et des équipements conformes aux normes définies par la proposition de directive.

Les cinq points essentiels de la proposition visent à faciliter autant que possible l'introduction de la norme HD-Mac :

- celle-ci est définie comme la seule norme européenne pour la TVHD. Sa consécration doit être atteinte par le recours temporaire à une norme intermédiaire : la norme D2-MAC en format 16:9;
- tout nouveau service et tout nouveau satellite opérationnel après l'entrée en vigueur de la directive doit utiliser exclusivement la norme D2-MAC;
- les services en PAL/Secam opérationnels avant l'entrée en vigueur de la directive peuvent néanmoins continuer;
- les équipements (antennes et postes de TV) mis en vente après le 1er janvier 1993 doivent contenir les mécanismes nécessaires à la réception en D2-MAC;
- la directive a vocation à s'appliquer pendant une période de dix ans.

En novembre 1991, le Parlement européen a remis un avis favorable moyennant certains amendements <sup>87</sup>. Ces amendements visaient notamment à reporter d'un an la date à partir de laquelle les nouveaux récepteurs de télévision devront être équipés pour recevoir les signaux en D2-MAC, et à limiter l'application de la directive à 1997 au lieu de 2001. Ils consistaient en outre à ôter son caractère obligatoire à la norme HD-MAC. Le Comité économique et social a rendu le même mois un avis également favorable <sup>88</sup>.

Dès décembre 1991, la Commission a adopté une proposition modifiée <sup>89</sup>. Celle-ci tenait compte des amendements d'ordre technique présentés par le Parlement européen.

<sup>86</sup> JOCE, 1991, C 194; COM (91) 242.

<sup>87</sup> JOCE, 1991, C 326.

<sup>88</sup> JOCE, 1992, C 40.

<sup>89</sup> COM (91) 530; JOCE, 1991, C 332.

Toutefois, elle maintenait l'obligation pour les diffuseurs d'utiliser la norme HD-MAC pour la diffusion de TVHD non exclusivement numérique.

Le même mois, le Conseil "télécommunications" a obtenu un accord politique sur une position commune <sup>90</sup>. Cet accord visait à promouvoir et faciliter l'introduction et le développement des services avancés de télévision diffusée par satellite utilisant la norme HD-MAC pour la diffusion de la TVHD non entièrement numérique et la norme D2-MAC pour les autres diffusions non entièrement numériques en format 16:9.

Selon cette position commune, seule la norme HD-MAC pouvait être utilisée pour toute diffusion d'un service de TVHD non entièrement numérique et seule la norme D2-MAC pouvait être utilisée pour la diffusion de tout programme en format 16:9. La norme D2-MAC devait être utilisée pour les services lancés à partir du 1er janvier 1995. Néanmoins, ces services pouvaient également être diffusés simultanément en PAL, Secam ou D-MAC. Cette dernière disposition ne prenait cependant effet qu'après adoption par le Conseil d'une décision visant à faire bénéficier les services en question d'un soutien financier. L'entrée en vigueur d'une part essentielle du dispositif réglementaire avait ainsi été subordonnée à l'adoption d'un programme de coopération entre les entreprises, subsidié par la Communauté.

En mai 1992, le Conseil adopta la directive 92/38 CEE relative à l'adoption de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision <sup>91</sup>. Cette directive remplace la directive 86/529. Elle s'applique jusqu'au 31 décembre 1998. Les règles fixées sont accompagnées de mesures commerciales fondées sur la signature, par les parties concernées, d'une déclaration commune d'intention coordonnant les actions entreprises par ses différents signataires et, le cas échéant, de mesures simultanées destinées à permettre la création d'un marché européen pour les normes D2-MAC, 16:9 et HD-MAC.

### Le programme d'action

En avril 1992, la Commission adopta une proposition de décision du Conseil établissant un plan pour l'introduction de services de télévision avancée en Europe <sup>92</sup>. L'objectif de ce plan consistait à stimuler le lancement rapide d'un nombre significatif de services de télévision avancée par satellites et par câble, exploitant pleinement les nouvelles possibilités offertes par la norme D2-MAC, en particulier le format 16:9, avec une amélioration de la qualité de l'image et du son, et par la norme HD-MAC.

---

<sup>90</sup> Bull. CE, 12-1991, point 1.2.86.

<sup>91</sup> JOCE, 1992, L 137; Proposition : JOCE, 1991, C 194, COM (91) 242; Avis PE (1ère lecture) : JOCE, 1991, C 326 : Avis CES : JOCE, 1992 C 40; Proposition modifiée : JOCE, 1991, C 332; COM (91) 530; Avis PE (2ème lecture) : JOCE, 1992, C 94.

<sup>92</sup> COM (92) 154, JOCE, 1992, C 139/4.

La Commission estimait que le lancement de tels services devait imposer des surcoûts importants aux différents acteurs du marché. Aussi, pour atteindre l'objectif fixé, elle proposait un soutien financier communautaire d'un montant de 850 millions d'écus pour cinq ans. Ce soutien devait faciliter principalement des projets portant sur la fourniture d'un service complet de télévision.

La répartition des ressources communautaires avait été conçue selon le principe de la double dégressivité. Afin d'encourager la mise sur pied rapide des services de télévision avancée, les projets démarrant les premiers devaient bénéficier des aides les plus importantes. Par la suite, les ressources attribuées devaient être réduites de façon progressive chaque année.

En juin 1992, la présidence du Conseil "télécommunications" a adopté des conclusions constatant l'impossibilité de parvenir à un consensus sur la base d'orientations<sup>93</sup>. Ces orientations prévoyaient notamment que le plan d'action se concentrerait sur la promotion des services utilisant le format 16:9 (norme D2-MAC ou HD-MAC) en vue de créer une quantité de programmes permettant le développement de services de télévision avancée. Le caractère indicatif de la répartition des ressources entre les différents éléments des chaînes de production de services devait conférer la souplesse nécessaire à la production de programmes. Les Etats membres devaient par ailleurs avoir la garantie d'une participation adéquate à la gestion du programme par le biais d'un comité ayant un statut approprié. Enfin, la notion de double dégressivité a été reconnue comme principe général du mode de financement des services. Toutefois, l'accent avait été mis sur la nécessité d'assurer, sans préjudice du critère de qualité, une distribution équilibrée en termes géographiques et linguistiques, qui tienne compte des difficultés de réponse à court terme des régions disposant de capacités plus faibles en matière audiovisuelle.

Le même mois, les diffuseurs, les industriels, les opérateurs de satellite et une partie des opérateurs de câble approuvaient une déclaration d'intention visant la coordination des actions à entreprendre (Memorandum of Understanding), en vue de sa signature formelle après accomplissement des procédures internes propres à chaque organisation<sup>94</sup>.

En novembre 1992, le Parlement européen donna un avis favorable sur la proposition de décision<sup>95</sup>. Néanmoins, il proposa des amendements visant, en particulier, à prolonger la durée du plan, à élargir son domaine d'action, à préserver la diversité linguistique et culturelle ainsi que les intérêts des petits radiodiffuseurs. Il demandait également que les incidences financières du plan d'action soient inscrites dans les perspectives financières 1993-1997 de la Communauté.

En novembre et en décembre 1992, la Grande-Bretagne repoussa à deux reprises le programme d'action de la Commission. Elle estimait en effet injustifiée la promotion d'une

<sup>93</sup> Bull. CE, 6-1992, pt.1.3.200.

<sup>94</sup> Bull. CE, 6-1992, pt.1.3.201.

<sup>95</sup> JOCE, 1992, C 337.

norme qui apparaissait d'ores et déjà, comme dépassée par les progrès intervenus aux Etats-Unis. Ces derniers, partis les derniers dans l'élaboration d'une norme, s'apprêtaient à se prononcer en 1993 sur la mise en oeuvre d'une norme digitale, qui devait rendre rapidement obsolètes les normes moins perfectionnées du Japon et de la Communauté.

Une nouvelle négociation a fini par s'ouvrir au début de 1993. Elle visait à supprimer l'obligation pour les diffuseurs de satellite de recourir exclusivement à la norme D2-MAC à partir de 1995. Une autre modification consistait à concentrer une part plus importante des subsides prévus sur la réalisation des programmes. Les producteurs communautaires de matériel n'y paraissent pas hostiles. Leur préoccupation essentielle consiste en effet dorénavant à vendre leurs écrans 16:9. Or, pour cela, ils ont besoin d'un fort développement des programmes.

Après de multiples blocages, le Conseil des ministres dégagera finalement un accord-cadre en juin 1993, qui a donné lieu à la décision 93/424 CEE <sup>96</sup>. Cet accord a fortement réduit le programme originel de subvention présenté par la Commission. Il l'a réorienté vers une stimulation de la réalisation de nouveaux programmes. Il prévoit aussi le développement de nouvelles normes industrielles, tout en réduisant le caractère contraignant des règles prises par la Communauté. Le programme de subvention vise désormais simplement à promouvoir le format 16:9 (625 ou 1250 lignes), quels que soient la norme européenne de télévision utilisée et le mode de diffusion (terrestre, satellite ou câble). Le montant du programme de subvention est de 228 millions d'Ecus sur une période allant du 1er juillet 1993 au 30 juin 1997. Les subventions ne pourront couvrir que la moitié des dépenses totales de production.

Peu après, la Commission a publié son plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancée en Europe <sup>97</sup>. Ce plan expose notamment comment demander une aide pour un service de radiodiffusion et pour la production de programmes.

## **Les enseignements relatifs à une politique industrielle**

### **Les difficultés résultant des progrès de la technologie**

L'insuccès de la démarche communautaire en matière de télévision haute définition met en évidence la difficulté d'élaborer une politique industrielle cohérente dans une période où les progrès technologiques sont à la fois très rapides et souvent imprévisibles.

---

<sup>96</sup> JOCE, 1993, L 196/48.

<sup>97</sup> JOCE, 1993, C 237/23.

En 1986, lors de la conférence de Dubrovnik, rien n'autorisait à penser que la radiodiffusion numérique connaîtrait des avancées aussi rapides. Or, ces avancées remettent en cause la démarche industrielle de la Communauté européenne, comme d'ailleurs celle du Japon.

L'incidence des progrès technologiques est d'autant plus forte dans des secteurs économiques de ce type qu'ils remettent en cause la définition même du secteur. Comme le montrent les regroupements actuels en cours aux Etats-Unis, le secteur de l'audiovisuel se trouve de plus en plus lié à celui des télécommunications. L'accroissement du volume des communications, de leur rapidité, de la capacité d'acheminement des réseaux confère une importance d'autant plus grande aux techniques de transmission visuelle. Les enjeux économiques augmentent en conséquence, mais le marché où ils se situent traverse des mutations considérables.

Non seulement la politique industrielle réclame une mobilisation de plus en plus importante des capitaux publics, mais leur affectation efficace requiert une connaissance beaucoup plus profonde des mutations économiques en cours.

### **Les difficultés résultant des pesanteurs institutionnelles**

Le débat sur le développement de la TVHD au sein du Conseil des ministres illustre également les difficultés qui résultent des pesanteurs institutionnelles de la Communauté européenne.

Bien évidemment, les intérêts des Etats membres varient. Entre des pays qui connaissent une forte libéralisation du secteur audiovisuel (Grande-Bretagne) et ceux qui s'engagent avec réticence dans cette direction, les compromis ne sont pas faciles, comme entre les pays dont la langue permet une diffusion aisée des programmes et les autres. Par ailleurs, certains Etats membres ont des intérêts industriels importants à défendre (Allemagne, France, Pays-Bas), d'autres non. La nécessité d'obtenir l'unanimité ne facilite certes pas l'avancement des travaux. Le blocage britannique, pendant plus d'un an, l'a montré.

Par ailleurs, le rythme du progrès technologique s'accélère, le cycle des produits diminue, les marchés industriels subissent sans arrêt des mutations structurelles. Ceci impose aux autorités publiques une capacité d'adaptation accrue et aggrave sensiblement le coût des lourdeurs de la Communauté européenne.

Il est d'ailleurs extrêmement révélateur de constater que les deux grands succès de l'initiative industrielle européenne au cours des vingt dernières années résultaient tous les deux de programmes qui n'ont pas été lancés et gérés par la Communauté européenne : le constructeur aérien Airbus et le lanceur spatial Ariane. Ces deux programmes ont pris la forme d'une société privée.

## Les difficultés résultant de l'approche économique des institutions communautaires

Enfin, il convient de souligner le caractère inadapté de l'approche économique choisie par les institutions communautaires à partir de 1986. La démarche communautaire très largement inspirée par les grandes entreprises directement concernées (Philips, Thompson) reposait sur une priorité exclusivement industrielle, négligeant quelque peu les réactions des consommateurs, et encore davantage celles des fournisseurs des services.

Cette approche peut aisément être comparée à celle des autorités américaines. La Federal Communications Commission-FCC a organisé une compétition afin de définir la nouvelle norme en matière de HDTV. Cette compétition a permis de dégager une solution complètement digitale, qui a évincé tant les projets européens que les projets japonais. Par la suite, les principales entreprises intéressées ont défini des structures de coopération destinées à réduire les coûts et à faciliter autant que possible l'introduction des nouvelles normes <sup>98</sup>.

Le faible intérêt manifesté à l'origine pour le problème des services met en évidence le caractère inarticulé de la politique européenne de l'audiovisuel. Au moment même où le Conseil discutait longuement, dans une autre enceinte, des mécanismes destinés à stimuler la production de programmes européens, cette préoccupation ne recueillait qu'un intérêt très limité dans les négociations sur la TVHD.

## Les nouvelles perspectives

L'accord politique de juin 1993 annonçait deux interventions de la Commission, confirmées par la résolution du Conseil du 22 juillet 1993 sur la mise au point de technologies et de normes dans le domaine des services de télévision avancée <sup>99</sup>. D'une part, la Commission a rapidement présenté un nouveau cadre pour une politique communautaire en matière de radiodiffusion télévisuelle numérique <sup>100</sup>. D'autre part, elle a proposé une révision de la directive 92/38, afin de prendre en compte l'évolution du marché et le progrès technologique <sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Voir Cawson and Holmes, "Technology policy and competition issues in the transition to advanced television services in Europe", *Journal of European Public Policy*, 1995, n°2, pp.650-671.

<sup>99</sup> JOCE, 1993, C 209/1.

<sup>100</sup> COM (93) 557.

<sup>101</sup> COM (93) 556; JOCE, 1993, C 341/18 (proposition révisée en 1994 : COM (94) 455; JOCE, 1994, C 321).

En 1995, la directive 92/38 a été abrogée par la directive 95/47 CE <sup>102</sup>. Ce nouveau texte élargit notamment le champ d'application de la directive 92/38, afin de permettre l'utilisation d'autres normes que la norme D2-MAC pour la diffusion non entièrement numérique en 625 lignes. Il étend également la directive à des normes de transmission terrestre et de distribution par câble. Il vise enfin à limiter autant que possible le nombre de normes et à étendre l'intervention de normalisation des organismes européens concernés.

---

<sup>102</sup> JOCE, 1995, L 281.



# Les programmes MEDIA et le fonds de garantie

---

En 1986, en même temps que la proposition de directive sur l'ouverture à la concurrence des services audiovisuels, la Commission avait lancé un programme d'action en faveur de la production audiovisuelle européenne (mai 1986). En 1990, le programme MEDIA est entré dans sa phase principale suite à la décision 90/685 CEE <sup>103</sup>. En 1993, les résultats obtenus ont fait l'objet d'une évaluation <sup>104</sup>. En même temps, une modification de la décision 90/685 a été présentée <sup>105</sup>. La Commission a déposé deux projets de décision. L'un concernait la formation, l'autre le développement et la distribution des oeuvres audiovisuelles.

Le programme MEDIA a servi à soutenir de nombreuses initiatives publiques et privées prises dans le domaine de l'audiovisuel : la distribution des films en salle (Efd), l'aide à l'écriture de scénarios (Script), l'amélioration de l'industrie audiovisuelle de régions ou de pays à moindre capacité audiovisuelle (Scale), la promotion des productions indépendantes (Greco), la sauvegarde du patrimoine cinématographique <sup>106</sup>.

En 1995, le Conseil des ministres a renouvelé ce programme dans sa décision 95/563 CE, établissant un programme MEDIA II relatif au développement et à la distribution des oeuvres européennes <sup>107</sup>. Ce programme, couvrant les années 1996 à 2000, s'élève à un montant global de 265 millions d'Ecus (art. 3 al. 2). Les montants proposés par la Commission, dans ses deux projets initiaux (520 et 60 millions d'Ecus), ont donc ainsi connu une réduction très significative.

En 1995, la Commission a également présenté une proposition de décision visant à instaurer un fonds européen de garantie pour encourager la production cinématographique et télévisuelle <sup>108</sup>. Ce fonds garantirait une partie des crédits et des prêts effectués par les banques et les établissements financiers afin de produire des programmes. Il se consacrerait exclusivement aux oeuvres de fiction. Les crédits couvrant la garantie seraient intégrés dans la structure du Fonds européen d'investissement. Ils s'élèveraient à 200 millions d'Ecus, la part de l'Union européenne correspondant à 90 millions, le reste devant être couvert par les sec-

---

<sup>103</sup> JOCE, 1990, L 380/37.

<sup>104</sup> COM (93) 364.

<sup>105</sup> COM (93) 362, JOCE, 1993, C 322/15.

<sup>106</sup> Voir *Rapport annuel*, 1991, n°230, 1992, n°181, 1993, n°624.

<sup>107</sup> JOCE, 1995, L 321/25.

<sup>108</sup> COM (93) 546.

teurs privé et public. Selon la Commission, la masse d'investissements ainsi libérée en faveur de la production pourrait atteindre un milliard d'Ecus.

Pareille technique apparaît plus souple que celle utilisée dans le cadre du programme MEDIA. Toutefois, certains Etats membres considèrent que la proposition s'intègre dans une tactique visant à contourner les contraintes budgétaires établies dans ce secteur. Dès lors, ils se sont opposés à cette décision.

# Le régime du droit d'auteur

---

La protection des droits d'auteurs doit être prise en considération dans l'édification du marché unique de l'audiovisuel. En effet, les règles nationales en la matière peuvent, dans certains cas, entraver la libre prestation des services. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que la proposition sur la libéralisation des services audiovisuels présentée en 1986 par la Commission comportait des dispositions sur la propriété intellectuelle <sup>109</sup>. Ces dispositions ont toutefois été abandonnées au cours des négociations.

Dans sa communication de 1990 sur la politique audiovisuelle, la Commission a rappelé la nécessité d'une harmonisation <sup>110</sup>. Selon elle, la radiodiffusion sans frontières imposait d'accorder "*une protection effective des droits d'auteur dans tous les Etats membres afin que les détenteurs des droits puissent bénéficier pleinement de la dimension européenne de la diffusion*". La même année, elle a présenté un document de travail sur les rapports entre le droit d'auteur et les émissions par satellite et par câble <sup>111</sup>. Depuis lors, plusieurs législations importantes ont été adoptées. Certaines d'entre elles ont entraîné des changements importants dans l'ensemble du droit de la propriété intellectuelle <sup>112</sup>. D'autres, au contraire, abordent de manière plus limitée les problèmes spécifiques de la radiodiffusion télévisuelle.

## Les textes généraux sur la propriété intellectuelle

La directive 92/100 CE sur le droit de location et de prêt et certains droits voisins, vise à améliorer la protection juridique des oeuvres couvertes par le droit d'auteur dans l'hypothèse d'une location ou d'un prêt <sup>113</sup>. Elle établit notamment le droit de radiodiffusion et de communication au public comme un droit d'autorisation pour l'artiste interprète ou exécutant sur ses exécutions originales et pour les organismes de radiodiffusion quant à la rediffusion et la communication au public de leurs émissions. La directive 93/98 CEE sur l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins a

---

<sup>109</sup> Voir les articles 17 à 20 (JOCE, 1986, C 179/9).

<sup>110</sup> COM (90) 78.

<sup>111</sup> Voir le document "Radiodiffusion et droit d'auteur dans le marché intérieur - Document de réflexion de la Commission des Communautés européennes sur les problèmes posés par le droit d'auteur dans le domaine des émissions par satellite et de la retransmission par câble" (III/F/5263/90 du 8 novembre 1990).

<sup>112</sup> Pour une énumération détaillée, voir F. Dehousse et P. Leclerc, "Le marché unique de la propriété intellectuelle", *J.T.*, 1994, pp. 25-29, § 5.

<sup>113</sup> JOCE, 1992, L 346/61.

établi un niveau élevé de protection pour les ayants droits. Les durées de protection ont en effet été fixées à 70 ans après la mort de l'auteur pour le droit d'auteur et à 50 ans après le fait générateur pour les droits voisins <sup>114</sup>.

## Les textes spécifiques sur la radiodiffusion télévisuelle

En 1991, la Commission a déposé une proposition de directive visant à harmoniser certaines règles protégeant le droit d'auteur et les droits voisins en cas de radiodiffusion par satellite et de retransmission par câble <sup>115</sup>. Elle visait à compléter les dispositions de la directive 89/552 en matière de droits d'auteur. Cette proposition se trouve à l'origine de la directive 93/83 CEE <sup>116</sup>.

En matière de radiodiffusion par satellite, cette directive vise à réduire les incertitudes juridiques existantes dans le cadre de l'émission primaire de programmes par satellite. La multiplication des satellites et l'amélioration constante des techniques avaient en effet fortement accru les interrogations juridiques. Celles-ci portaient sur la loi applicable aux émissions, spécialement celles portant sur plusieurs territoires à la fois. Cela nuisait tant aux émetteurs qu'aux auteurs. Pour remédier au problème, la directive définit un niveau de protection harmonisé des auteurs, des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et des radiodiffuseurs. Par ailleurs, elle consacre le principe d'application de la loi du pays d'origine. Ainsi, en matière de protection des opérations audiovisuelles, la loi du pays où se situe l'émetteur s'applique.

En matière de radiodiffusion par satellite, la directive 93/83 instaure une gestion collective et obligatoire des droits de retransmission par câble. Des mesures spécifiques ont été prévues afin d'encourager des négociations contractuelles entre les opérateurs du câble, les radiodiffuseurs et les titulaires de droits. En effet, en cas d'une retransmission simultanée, inchangée et intégrale par câble, l'opérateur ne peut acquérir à l'avance les droits nécessaires, puisqu'il ne dispose pas des informations requises.

Des travaux similaires avaient été menés en parallèle dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe. A côté de la convention sur la télévision transfrontière de 1989, une convention spécifique a été signée en 1994 au sujet du droit d'auteur et des droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontière par satellite. En 1995, la Commission a présenté une proposition de décision du Conseil relative à l'approbation de cette convention européenne <sup>117</sup>. Des controverses entourant les formalités relatives à la signature et à la ratification de cette convention ont entraîné le dépôt d'une nouvelle proposition en 1996 <sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> JOCE, 1993, L 290/9.

<sup>115</sup> COM (91) 276; JOCE, 1991, C 255.

<sup>116</sup> JOCE, 1993, L 248/15.

<sup>117</sup> COM (95) 154.

<sup>118</sup> COM (96) 6; JOCE, 1996, C 164/10.

# Les conséquences des négociations de l'Uruguay Round

---

Les négociations de l'Uruguay Round dans le domaine de l'audiovisuel ont débouché sur un paradoxe. Dans un sens, la Communauté européenne a réussi à limiter à un minimum ses engagements en matière de liberté de prestation des services audiovisuels. L'Accord général sur les services (ou GATS) ne lui impose dans ce domaine que des obligations fort générales : il s'agit essentiellement du traitement de la nation la plus favorisée et de la transparence.

Cependant, dans un autre sens, cette victoire de la Communauté européenne risque d'apparaître par la suite fort éphémère. Elle procède d'une attitude défensive, qui n'apporte pas de réponses aux caractéristiques des marchés européens, affaiblis, face à ceux de ses principaux concurrents.

## L'accord sur le commerce des services

Les services constituent un secteur en forte expansion dans les échanges internationaux. Ils constituent également le premier pourvoyeur d'emplois dans les pays développés. Aussi, pour la première fois, l'extension des principes du GATT aux échanges de services a constitué un des thèmes majeurs des négociations multilatérales de l'Uruguay Round, ouvertes à Punta del Este en 1986.

L'accord de l'Uruguay Round sur le commerce des services comprend trois parties. La première partie, calquée dans une large mesure sur l'Accord général de 1947, énumère une série de règles générales (il s'agit du "General Agreement on Trade of Services-GATS)". La deuxième partie comprend une série de déclarations ministérielles établissant des programmes de travail. La troisième, enfin, comprend des programmes nationaux d'engagements et d'exemptions de la clause de la nation la plus favorisée. L'accord comprend également plusieurs annexes.

L'Accord général sur le commerce des services comprend six parties. Les deux premières parties énumèrent les définitions et les principes fondamentaux. Ces principes s'appliquent à

tous les échanges de services. Les deux parties suivantes définissent en quelque sorte le cadre général de la libéralisation progressive des échanges de services. L'accès au marché et le principe du traitement national ont été érigés en règles conditionnelles (troisième partie) dont l'application dépend des engagements pris par chaque Etat (quatrième partie). La cinquième partie comprend les dispositions de caractère institutionnel. Pour le règlement des différends, elle renvoie au nouvel accord conclu dans le cadre du GATT.

Les principes fondamentaux consacrés par la deuxième partie du GATS présentent certaines nouveautés par rapport aux dispositions de l'Accord général de 1947. Parmi les obligations les plus importantes des membres figurent le traitement de la nation la plus favorisée (art. II), la transparence (art. III), le respect des règles relatives aux intégrations régionales (art. V), la restriction des monopoles, fournitures exclusives et comportements anticoncurrentiels (art. VIII et IX), l'encadrement des restrictions destinées à protéger la balance des paiements (art. XII) et des subsides (art. XV). Enfin, l'accord a prévu plusieurs exceptions, liées notamment à l'ordre public, la sécurité, à la santé et à la fiscalité (art. XIV et XIVbis).

L'accord comprend également des dispositions relatives aux structures de décision (art. XXIV). Il établit ainsi un Conseil du commerce des services. Il prévoit également des mécanismes de règlement des différends (art. XXII et XXIII). Il n'a toutefois pas établi de règles de décision. Celles-ci ont été définies dans l'accord établissant l'Organisation mondiale du commerce-OMC.

Au-delà des principes généraux, les Etats membres n'ont des engagements que dans la mesure où ils ont pris des offres spécifiques concernant un secteur particulier. Afin d'ouvrir progressivement à la concurrence les échanges de services, les Etats membres du GATS doivent organiser périodiquement des négociations multilatérales. Les premières devront commencer endéans les cinq années suivant l'entrée en fonction de l'Organisation mondiale du commerce (art. XIX § 1).

Les offres peuvent porter sur certains secteurs (services financiers, par exemple) ou même sur certains sous-secteurs (services bancaires, d'assurance ou d'investissement). Elles peuvent également prévoir des traitements distincts entre l'application de l'accès au marché et du traitement national. Lorsqu'une offre spécifique a été présentée, l'Etat engagé doit se conformer à deux obligations essentielles. D'une part, il doit donner aux autres Etats un accès réel à son marché (art. XVI). Cela signifie qu'il ne peut maintenir ou adopter une série de mesures restrictives énumérées (art. XVI § 2). D'autre part, l'Etat qui a pris un engagement doit respecter le principe du traitement national (art. XVII).

## Les annexes à l'Accord

Une annexe porte sur le régime d'octroi des exemptions qui dépend de la date à laquelle elles ont été accordées. Avant l'entrée en vigueur de l'accord sur l'Organisation mondiale du commerce-OMC, les Etats membres semblent disposer d'une large marge de manoeuvre. Après l'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC, la procédure d'octroi sera déterminée par l'article IX de cet accord (art. 1 de l'annexe).

Dans les deux cas, les règles applicables à l'examen et à l'expiration des exemptions demeurent identiques. En principe, les exemptions ne peuvent dépasser dix ans (art. 6 de l'annexe). Le Conseil du commerce des services doit procéder à un examen régulier de toutes les exemptions accordées pour un délai dépassant cinq ans (art. 3 et 4 de l'annexe).

L'accord sur les services comprend plusieurs autres annexes. Certaines d'entre elles concernent des services particuliers : services financiers, services aériens, services de télécommunications. Dans plusieurs cas (services financiers, télécommunications), les annexes visent à définir une série de concepts spécifiques dans le domaine visé, et à préciser certaines modalités d'application des principes établis par l'accord. Dans un cas (services aériens), elles visent surtout à réduire les implications de l'accord.

D'autres annexes portent sur des problèmes de caractère général. La fourniture de certains services réclame, on le sait, des rapports de proximité entre le prestataire et le consommateur. Une annexe a par conséquent été consacrée à la question de la libre circulation des fournisseurs de services. Enfin, l'accord comprend plusieurs déclarations ministérielles et recommandations désignant certains objectifs prioritaires des négociations futures.

## Le régime des services audiovisuels

### Les différents régimes envisageables

Au sein des institutions communautaires et des Etats membres, un grand nombre de principes ont été invoqués afin de faire échapper, en tout ou en partie, les services audiovisuels aux principes du GATS : l'exception culturelle, l'exemption culturelle, la spécificité culturelle ou même l'exclusion des services audiovisuels. Ces concepts ont toutefois, dans la dernière phase de la négociation, été utilisés de manière extrêmement approximative, ce qui rend l'analyse d'autant plus ardue.

La première solution envisageable, la plus simple, consistait à déclarer d'emblée les règles du GATS inapplicables aux services audiovisuels. Dans le langage courant, cette exclusion a souvent été désignée comme "l'exception culturelle" <sup>119</sup>. Pareille appellation présente un caractère trompeur. Il existe une différence essentielle entre l'exclusion des services audiovisuels de l'accord et leur inclusion, moyennant l'introduction d'exceptions spécifiques. Dans le premier cas, en effet, les services audiovisuels ne se voient par principe appliquer aucune règle. Dans le second, au contraire, ils se voient par principe appliquer les règles de l'accord, sauf dans la mesure permise par l'exception. Celle-ci fait par ailleurs l'objet d'une interprétation des organes de l'OMC, ce qui rend par essence sa portée aléatoire.

La deuxième solution envisageable consistait à élargir le champ des exceptions générales prévues dans l'article XIV de l'Accord général sur les services. En résumé, l'accord prévoit que les Etats peuvent se soustraire aux obligations prévues lorsqu'ils entendent soit protéger l'ordre public, soit protéger la santé et la sécurité des personnes, des animaux et de la nature, soit assurer le respect de certaines législations et réglementations compatibles avec l'accord (protection de la vie privée ou du consommateur, par exemple, ...).

La solution envisagée consistait à prévoir une quatrième exception générale. Celle-ci aurait permis aux Etats membres de l'OMC de mettre en oeuvre des politiques visant à promouvoir des identités culturelles subnationales, nationales et régionales. Cette solution laissait toutefois subsister certaines incertitudes, dues essentiellement au renforcement des mécanismes de règlement des différends au sein du GATT. La notion d'identité culturelle aurait par exemple pu être interprétée de façon restrictive, ce qui aurait nettement réduit la marge de manoeuvre des Etats membres et des institutions communautaires. En revanche, cette solution permettait en théorie d'élargir dans certains cas le champ de l'exception culturelle à d'autres services que les services audiovisuels. On aurait par exemple pu songer aux télécommunications ou au tourisme.

L'article II de l'Accord général sur les services établit un des principes applicables à l'ensemble des services : le traitement de la nation la plus favorisée. L'annexe de l'article II permet d'établir, moyennant certaines conditions, des exemptions temporaires. Leur durée ne doit pas dépasser dix années, et elles doivent faire l'objet d'un réexamen automatique si elles dépassent cinq années.

La troisième solution envisagée consistait à introduire dans l'annexe de l'article II une clause permettant d'établir des exemptions dépassant dix ans lorsqu'elles se justifiaient principalement par des considérations culturelles. De cette façon, même l'application du traitement de la nation la plus favorisée, une des seules obligations imposées d'emblée par l'accord, aurait été écartée pour une période fort longue.

---

<sup>119</sup> Ainsi, selon certains commentateurs, "l'exception (...) est une exclusion de *e jure* (de droit) de l'accord", voir J.M. Waregne, *op. cit.*, p.37.



Une quatrième solution permettant de définir un régime spécifique pour les services audiovisuels consistait à prévoir des dispositions particulières pour ces services dans divers articles de l'Accord général sur les services. Ainsi, la nécessité de maintenir des mesures contraires au principe du libre échange aurait été formellement consacrée afin de préserver la spécificité des activités de services présentant des aspects culturels importants.

Ainsi, il a par exemple été envisagé d'introduire dans l'article XV, relatif aux subventions, une disposition permettant de faciliter le maintien des subsides accordés à certaines fins, même dans le cadre des négociations de libéralisation ultérieure. De même, il a été proposé d'introduire dans l'article XIX, relatif aux futures négociations de libéralisation dans les services, une disposition écartant de leur champ les mesures contraires au libre-échange mais destinées à préserver les identités culturelles des Etats membres de l'OMC.

### **Le régime final**

A la fin de l'année 1993, un projet d'accord fut élaboré par les représentants des Etats-Unis et de l'Union européenne dans le secteur audiovisuel. Ce projet accroissait fortement les obligations de coordination entre les deux partenaires; il remettait également en cause le système établi par la directive 89/552 CEE. Aussi, en fin de compte, il n'a pu être approuvé par le Conseil des ministres.

La solution finale dégagée constitue un compromis compliqué. Les services audiovisuels sont en principe intégrés dans le cadre de l'Accord général sur les services. Toutefois, l'Union européenne n'a pas présenté d'offre de libéralisation (liste d'engagements) dans ce secteur. Autrement dit, en-dehors des quatre principes généraux consacrés par l'accord, aucun engagement n'a été pris en matière de traitement national ou de libre accès au marché. Par ailleurs, l'Union européenne a pris des mesures d'exemption concernant le traitement de la nation la plus favorisée, ce qui limite encore les implications concrètes des quatre principes généraux.

### **Les conséquences pour l'Union européenne**

Pour l'Union européenne, la solution choisie présente plusieurs avantages à court terme, et un inconvénient à moyen terme. Compte tenu des divergences entre les Etats membres, pareille issue était sans doute difficile à éviter.

Dans l'immédiat, la solution choisie réserve une grande marge de manoeuvre aux institutions communautaires et aux Etats membres. En effet, la combinaison de l'exemption prise pour le traitement de la nation la plus favorisée et de l'absence d'engagements spécifiques a pour conséquence que les diverses mesures de la politique communautaire de l'au-

audiovisuel ne se trouvent pas remises en cause. De plus, l'Union européenne et les Etats membres demeurent libres de prendre de nouvelles initiatives. Ils doivent toutefois respecter l'obligation de transparence établie par l'article III de l'Accord général sur les services.

Cela dit, l'exemption accordée pour le traitement de la nation la plus favorisée ne pourra dépasser dix années. A moyen terme, les contraintes imposées à l'Union européenne augmenteront de façon automatique. De plus, l'inclusion des services audiovisuels dans le GATS implique qu'ils devront désormais être compris dans les négociations ultérieures de libéralisation prévues par l'accord. Enfin, la solution choisie a pour effet que cette future libéralisation interviendra sans que des garanties spécifiques aient été introduites dans les obligations et les exceptions prévues par l'accord.

Dans le futur, les contraintes risquent par conséquent d'augmenter fortement. Toutefois, dans ce domaine, compte tenu de la vitesse des progrès technologiques, dix années constituent une période considérable. Les changements techniques prévisibles dans le secteur audiovisuel pourraient conditionner bien davantage son évolution que les futures obligations dans le cadre du GATS.

Dans le domaine de l'audiovisuel, la question des subsides présente une importance majeure. Le financement de services d'intérêt général requiert un soutien de l'Etat. A l'avenir, ce sera d'autant plus le cas que la lutte renforcée contre les restrictions commerciales limiterait d'autant les capacités de financement indirect (monopole de diffusion ou de la publicité).

Les dispositions du GATS présentent un caractère vague. Certes, l'accord considère que les subsides peuvent engendrer des distorsions dans le commerce des services, mais seulement dans certaines circonstances (article XV). Il a été prévu d'établir un programme de travail et d'organiser des négociations pour lutter contre ces distorsions, mais rien n'a été formellement prévu jusqu'ici.

Les dispositions du GATS présentent en principe un caractère plus strict que celles du GATT. Du point de vue des principes, le GATT 1994 exempte les subventions de la règle du traitement national (art. III.8 [b]). Le GATS prévoit que, lorsqu'un Etat contracte des engagements spécifiques sur un secteur, la règle du traitement national s'applique entre autres aux subventions (art. XVII). Mais cela constitue une différence très formelle. Le GATT 1994 consacre le principe du traitement national, alors que sa mise en oeuvre doit être négociée au cas par cas dans le GATS. Toutefois, lorsque le secteur fait l'objet d'engagements spécifiques, la discipline devient alors plus stricte.

Tel sera l'enjeu des prochaines négociations. Dans un système d'engagements développés, le régime du GATS pour les subsides pourrait se révéler à terme plus contraignant pour de nombreux Etats que le régime de la Communauté européenne.

# Conclusions

---

Les décisions intervenues depuis 1985 dans le domaine de la politique audiovisuelle mettent en lumière l'ampleur des ambitions du marché unique. Son édification exige de se frayer un chemin dans un maquis de réglementations complexes, mouvantes, poursuivant des objectifs multiples et parfois contradictoires. A cet égard, les changements réalisés impressionnent. En même temps, la faiblesse de la politique communautaire et de la compétitivité des producteurs européens demeure importante.

La fin des négociations de l'Uruguay Round a suscité de multiples interrogations quant au sort de l'audiovisuel européen et aux moyens d'améliorer une situation de plus en plus précaire. Il s'agit d'éviter une situation où, pour reprendre une image chère à Jacques Delors, les spectateurs européens passeront l'essentiel de leur temps à regarder des programmes américains sur des télévisions japonaises.

Si l'objectif est aisé à définir, les méthodes le sont nettement moins. Pour ce qui concerne le matériel de production et de diffusion, la Communauté restait naguère à la traîne du Japon. Pour les nouvelles techniques, elle est maintenant aussi à la traîne des Etats-Unis, n'ayant pas réussi à définir une politique industrielle cohérente. Pour ce qui concerne les programmes, la Communauté européenne a également pris du retard. Elle souffre fortement de l'absence d'un marché intégré, du point de vue des structures de production comme de celui de la langue. Cela accroît encore la compétitivité des productions américaines.

Ces faiblesses présentent en outre un caractère cumulatif. Le retard européen dans le secteur du matériel risque d'accroître à terme la puissance des producteurs américains et l'éviction des producteurs européens dans le secteur des programmes. En sens inverse, la supériorité américaine en matière de programmes tend à faciliter l'adoption des normes techniques américaines (ce qui explique d'ailleurs les multiples achats de studios américains par des sociétés japonaises).

Le Livre vert sur la politique audiovisuelle de 1994 dresse un panorama inquiétant de la situation <sup>120</sup>. Il montre que les objectifs poursuivis depuis le début des années 1980 n'ont guère été atteints. En matière cinématographique, la Commission souligne "*le déclin de la part de marché des films européens*", "*le cloisonnement des marchés nationaux*", "*l'atomisation des structures de distribution*", la "*mauvaise prise en compte du marché*", et "*les effets pervers des systèmes de soutien*". En

---

<sup>120</sup> COM (94) 96.

matière télévisuelle, elle insiste sur "*la faiblesse de la circulation intra-européenne des programmes*" ainsi que sur "*la faiblesse des structures de production et des catalogues*".

En même temps, le Livre vert de 1994 aborde les difficultés du secteur audiovisuel sous un angle prioritairement industriel. En cela, il constitue d'ailleurs un écho du Livre blanc de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui abordait le secteur sous l'angle économique <sup>121</sup>. Là réside son second aspect inquiétant. Le traité de Maastricht a introduit de nouvelles dimensions culturelles et sociales dans la construction communautaire. Dans les faits nous assistons toutefois à une évolution en sens contraire. Les déficits audiovisuels de l'Europe contraignent précisément les institutions à s'éloigner de ces préoccupations.

En cela, la politique audiovisuelle européenne révèle les déséquilibres croissants de la construction européenne après l'achèvement du marché unique. L'approche économique empêche de prendre en considération des objectifs importants : la préservation du pluralisme, de la diversité culturelle, ou des obligations de service public, parfois le simple maintien d'un haut niveau de qualité.

Le domaine de l'audiovisuel présente un caractère exemplaire pour observer les difficultés rencontrées par la Communauté européenne dans l'édification du marché unique. L'obstacle linguistique engendre en effet une fragmentation naturelle du marché communautaire. Les évolutions technologiques rapides rendent la définition du marché, la fixation des règles de concurrence et l'organisation des initiatives publiques extrêmement difficiles. Plus récemment, les pressions extérieures exercées par les Etats-Unis dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round ont encore ajouté à la complexité de la matière.

Cela dit, la plupart des Etats membres font preuve dans ce domaine d'une remarquable ambiguïté. Le droit communautaire autorise encore, on l'a vu, certaines interventions nationales. C'est notamment le cas lorsqu'elles visent à développer des services d'intérêt général ou une production à valeur culturelle. En revanche, le droit communautaire interdit d'autres interventions. Il ne permet pas l'octroi d'un monopole publicitaire, par exemple. Il ne permet pas non plus l'octroi d'un monopole de diffusion pour des raisons économiques.

Or, précisément, il s'agit de mesures nationales souvent utilisées. La protection de l'intérêt général est ainsi souvent invoquée pour diffuser des programmes télévisés publics qui ne se différencient guère des programmes privés. De plus, le monopole de la publicité est en outre recherché pour protéger ce type d'activité. Il s'agit surtout de protéger des producteurs nationaux (ou des contrôles politiques nationaux). Un certain nombre de gouvernements poursuivent ainsi, au nom de la protection de la culture, des objectifs qui n'entretiennent que peu de rapport avec elle.

La même ambivalence se retrouve au niveau communautaire. Des possibilités de restrictions aux échanges (les quotas) sont intégrées. En théorie, elles protègent des intérêts

---

<sup>121</sup> COM (93) 700, chapitre V, points A et C.

culturels. En pratique, elles protègent surtout des intérêts économiques. Les quotas européens à la télévision demeurent essentiellement des intérêts nationaux. Les restrictions opposées aux distributeurs étrangers de films protègent davantage les distributeurs locaux que les films locaux.

En plus des ambivalences des Etats membres, la politique européenne de l'audiovisuel souffre de réelles difficultés de caractère institutionnel. Le processus de décision est lourd et complexe. Il est encore plus lourd pour les initiatives de caractère culturel (unanimité) que pour les initiatives de dérégulation (majorité qualifiée). Ces facteurs rendent difficile l'adoption de mesures pourtant indispensables en raison de la fragmentation du marché européen et de la puissance considérable des producteurs américains.

La pesanteur du processus de décision est aggravée par la fragmentation des responsabilités à l'intérieur des institutions communautaires, et spécialement de la Commission. On cherche souvent en vain la logique commune qui préside aux propositions issues des directions générales en charge de la concurrence, de l'audiovisuel et des négociations commerciales.

Dans un domaine où la pression du progrès technologique est considérable, l'Europe aurait bien davantage besoin d'une stratégie offensive à long terme que d'une tactique défensive, souvent improvisée. Or, tant sur le plan interne (le marché unique) que sur le plan externe (les négociations de l'OMC), cette stratégie est extrêmement difficile à mettre en oeuvre dans le cadre institutionnel actuel.

Au cours des dernières années, les progrès de la compression des données ont ouvert de nouvelles perspectives au secteur audiovisuel. L'accroissement des capacités d'acheminement des programmes sous la forme numérique annonce des changements considérables. L'importance accrue de la diffusion par satellite pourrait réduire la part du câble dans les marchés. Par ailleurs, cette importance accrue permet d'envisager soit un accroissement des programmes, soit une multiplication de leur diffusion, ainsi mieux organisée selon les désirs de la clientèle.

L'avènement de la télévision digitale aura plusieurs conséquences sur la réglementation européenne. D'une part, il va faciliter la diffusion directe des programmes audiovisuels par satellite. Cela entraînera souvent une réduction du contrôle exercé par les Etats membres sur la diffusion des programmes. D'autre part, par l'ampleur des investissements qu'il requiert, il suscitera des concentrations ou des alliances d'entreprises. Cela modifiera le fonctionnement du marché de l'audiovisuel, en accroissant ses traits internationaux. Cette évolution risque d'être encore accentuée par le rapprochement entre les secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications, au moment où ces dernières connaissent partout une libéralisation considérable.

Très probablement, sans initiative nouvelle de la Communauté européenne, ces facteurs vont entraîner une mainmise accrue des producteurs américains sur le marché européen, à laquelle s'ajoutera une réduction à terme des particularismes nationaux.

A ces problèmes, il convient d'ajouter celui du "multimedia". Comme l'enseignent les changements en cours aux Etats-Unis, on assiste à un rapprochement progressif entre les secteurs des télécommunications, de l'informatique, et de l'audiovisuel. Cette évolution présente des enjeux économiques, financiers et sociaux considérables. Elle pose également des problèmes juridiques, tenant notamment à l'application des règles de concurrence et à la définition du champ d'application des différentes réglementations en vigueur. Il s'agit aussi bien de la désignation des autorités publiques ou administratives compétentes, des conditions d'accès au marché, ou des règles relatives à la protection de la propriété intellectuelle.

Certes, dans l'exaltation suscitée par des visions futuristes fascinantes, l'ampleur des difficultés à affronter a parfois été sous-évaluée. Récemment, plusieurs alliances nouées sur le marché américain entre des opérateurs de télécommunications et des sociétés de câble ont ainsi dû être abandonnées. Selon les cas, elles se sont heurtées à l'impossibilité de définir un projet concret, à l'opposition des régulateurs, ou plus prosaïquement à la difficulté de réunir les capitaux nécessaires. Ces épisodes indiquent que l'émergence d'un véritable marché du multimedia constitue une perspective à moyen terme. Les Etats-Unis, par rapport aux autres pays industrialisés, bénéficient de plusieurs avantages structurels importants. Ils détiennent une supériorité technologique dans de nombreux domaines, ils possèdent le premier marché intégré de la planète, et ils recourent systématiquement à la langue anglaise, qui reste la première langue en matière de télécommunications, d'informatique et d'audiovisuel. En dépit de tous ces avantages, le développement des grands réseaux digitaux d'information (les célèbres "information highways") requerra plusieurs centaines de milliards de dollars.

Même si cette évolution ne représente pas une menace immédiate, ses conséquences pour le secteur audiovisuel européen font peu de doutes. Même partielle, l'intégration de l'audiovisuel avec les télécommunications et l'informatique risque déjà d'accroître les handicaps de l'Europe, dans la mesure où celle-ci souffre également d'un déficit dans les deux secteurs connexes concernés. Il importe pour cette raison de corriger aussi vite que possible les faiblesses de la politique audiovisuelle européenne. Sinon, celles-ci risquent d'entraîner une marginalisation accrue des producteurs européens sur les nouvelles autoroutes de l'information.

# Bibliographie

---

- P. Baudelot et G. Eymery, *Les satellites et l'audiovisuel*, Paris, Dixit, 1994.
- R. Bonnell, *La vingt-cinquième image. Une économie de l'audiovisuel*, Paris, Gallimard/Femis, 1989.
- H. Cohen Jehoram et al., *Audiovisual media and copyright in Europe*, Deventer, Kluwer, 1994.
- R. Collins, *Satellite television in Western Europe*, London, Libbey, 1992.
- R. Collins, *Broadcasting and audiovisual policy in the European single market*, London, Libbey, 1994.
- R. Collins, "Unity in diversity ? The european single market in broadcasting and audiovisual", *Journal of Common Market Studies*, n°32/1, pp.89-102.
- C. Doutrelepon dir., *L'Europe et les enjeux du GATT dans le domaine de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- C. Doutrelepon dir., *L'actualité du droit de l'audiovisuel européen*, Bruxelles, Bruylant, 1996.
- P.M. Dupuy, "Audiovisuel", *Jurisclasseurs Europe*, Facs. 1220, Paris, LGDJ, 1990.
- D. Goldberg and R. Wallace, *Regulating the audiovisual industry. The second phase*, London, Butterworths, 1991.
- Hondius, "Copyright aspects of television by stellite in Europe", *European Law Journal*, n°5, 1985, pp.125-147.
- Hondius, "Regulating transfrontier television. The Strasbourg option", *European Law Journal*, n°8, 1988, pp.141-169.
- G. Locksley, *Television broadcasting in Europe and the new technologies*, Luxembourg, European Commission, 1988.
- E. Noam, *Television in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- OECD, *Competition policy and a changing broadcast industry*, Paris, OECD, 1993.
- V. Porter, *Beyond the Berne Convention. Copyright broadcasting and the single european market*, London, Libbey, 1991.

S. Regourd, *La télévision des Européens*, Paris, IIAP/Documentation française, 1992.

Schwartz, "La libéralisation des systèmes nationaux de radiodiffusion et de télévision sur la base du droit communautaire", *RMC*, 1983, pp.26-34.

Schwartz, "La politique de la Commission en matière de télévision", *RMC*, 1985, pp.494-502.

Schwartz, "Radiodiffusion et traité CEE", *RMC*, 1986, pp.387-417.

Schwartz, "Réflexions sur les problèmes de l'audiovisuel en Europe", *RMC*, 1989, pp.389-394.

P. Sepstrup, *Transnationalization of television in Western Europe*, London, Libbey, 1990.

Siebenhaar, "Européanisation ou américanisation ? Option pour la promotion de la production audiovisuelle dans l'Union européenne", *RMCUE*, 1994, pp.357-361.

G. Vandersanden dir., *L'Espace européen de l'audiovisuel*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 1990.

Wallace and Goldberg, "The EEC directive on television broadcasting", *European Law Journal*, 1989, n°9.

Wallace and Goldberg, "Television broadcasting : the Community's response", *CMLR*, n°26, 1989, pp.717-728.

J.M. Waregne, "Le GATT et l'audiovisuel", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1449-1450, Bruxelles, 1994, 69 pages.

D. Winn, *European Community and international media law*, London, Graham & Trotman, 1994.