

Directive sur les services dans le marché intérieur  
(COM(2004)2 final)

Audition par le Groupe PPE (Parti Populaire européen)  
Parlement européen – Jeudi 9 décembre 2004

Intervention de M. Yvon Thiec

Remerciements

**1. Champ d'application de la directive Services.**

Comme vous le savez, celle-ci présente deux types de dérogations.

Le premier, général, exclut certains services du champ d'application de la directive :

- Services financiers
- Services de transport
- Fiscalité prise dans une conception large.
- Et services et réseaux de communication électronique (paquet télécoms).

Le second, particulier, exonère certains services du principe du pays d'origine (articles 17, 18 et 19).

Les dérogations visent essentiellement des secteurs à forte spécificité qui sont exclus, soit totalement (finance, télécoms, transports) soit

partiellement (poste, électricité, gaz, eau) de la portée de la directive à l'examen.

A la lecture de cette série de dérogations générales (article 2) et des dérogations au principe du pays d'origine (articles 17 et suivants), la première question qui se pose est de savoir pourquoi certains secteurs d'activités relevant des services vont continuer à relever d'une législation sectorielle et d'autres pas.

On peut notamment s'interroger sur l'effet asymétrique dont sont victimes les services audiovisuels.

En effet, comme les services précités (finance, télécoms, transports), les services audiovisuels sont couverts par une série de textes communautaires qui aboutissent à la création d'une législation communautaire sectorielle cohérente (législation d'ensemble).

Citons-les :

- Directive télévision sans frontières (directive 89/552/CEE modifiée par la directive 97/36/CE) + communication interprétative de la publicité – corpus juridique
- Directive relative au câble et au satellite (93/83/CE)
- Directive relative aux services à accès conditionnel (98/84/CE).

Ces textes confirment la forte spécificité du secteur. Il est à peu près certain que les services audiovisuels pourraient bénéficier de la même approche visant à leur exclusion et à une mise en œuvre exclusive de la

législation sectorielle, d'une "lex specialis", comme c'est le cas actuellement.

## **2. Précisons les fondements de cette lex specialis**

La directive Télévision sans frontières répond à trois séries de préoccupations, que je vais énumérer ici :

- a) Accorder aux services audiovisuels le bénéfice du Traité, en l'occurrence les dispositions relatives à la libre prestation de services;
  - b) Permettre aux Etats membres de "fixer des règles plus strictes ou plus détaillées" pour les organismes de radiodiffusion relevant de leur compétence (objectifs de politiques publiques nationales appliquées aux médias);
  - c) Poursuivre une série d'objectifs d'intérêt général au niveau communautaire.
- a) La directive Télévision sans frontières répond déjà aux objectifs fixés par la directive Services, à savoir qu'elle garantit la libre prestation des services de télévision dans le marché intérieur en faisant prévaloir la législation de l'Etat Membre d'origine, laquelle est la seule applicable, ce qui exclut la législation du pays destinataire pour les mesures coordonnées par la directive Télévision sans frontières.

Ce principe général est fixé à l'article 2 de la directive Télévision sans frontières et fait l'objet des considérants 7, 12, 14 et 15.

Il a fait l'objet d'une confirmation et d'une clarification lors de la révision de la directive Télévision sans frontières (voir à ce sujet le considérant 10 de la directive TVSF 97/36/CE).

Cet objectif vise également à garantir la liberté d'expression telle que formulée à l'article 10,1 – Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dès lors, il ne faut pas s'attendre à ce que l'imposition de la directive Services et du principe du pays d'origine puisse créer de une **valeur ajoutée** sur ce point.

En revanche, on peut s'inquiéter légitimement de la mise en œuvre des objectifs b) et c).

- b) La directive Télévision sans frontières (article 3) prévoit que les Etats membres ont la faculté, pour les radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées dans les domaines couverts par la présente directive.

Les Etats membres ont pleinement mis à profit cette faculté.

Le sixième rapport d'application des articles 4 et 5 (promotion des contenus) de la directive Télévision sans frontières rappelle, par exemple, qu'une majorité d'Etats membres ont "exercé" la faculté d'établir des règles plus strictes en matière de quotas de diffusion d'œuvres européennes ou de production indépendante (voir page 5 du rapport).

Dans ce cas, l'objectif recherché est de renforcer la diffusion de contenus nationaux et/ou européens et la présence de contenus produits par des producteurs indépendants, préoccupation légitime visant à promouvoir des contenus culturels.

A ces dispositions coordonnées directement par la directive Télévision sans frontières s'ajoutent des compétences exercées par les Etats membres en matière de contrôle de propriété des médias, d'octroi de licences de radiodiffusion, de règles de must carry et de chronologie des médias (ces deux dispositions étant autorisées au titre de la directive Télévision sans frontières et de la directive Service universel) qui constituent autant de règles sans lesquelles les services audiovisuels ne sauraient fonctionner et se développer.

Il est dès lors à craindre que les dispositions des articles 9 à 13 et 14 et 15 de la directive Services ne viennent affecter la plénitude des compétences retenues et exercées à ce titre par les Etats membres en conformité avec directive Télévision sans frontières, paquet télécoms et Traité.

Pourtant, dès lors que les marchés pertinents en matière audiovisuelle sont historiquement, et restent, des marchés nationaux et que les médias se voient confier des tâches aussi complexes que :

- L'offre de contenus pluralistiques (tant dans les contenus informationnels que culturels);
- La promotion linguistique, y compris les langues minoritaires;
- La liberté d'expression et d'opinion;
- La protection des consommateurs et de la santé publique.

il est sage que le législateur communautaire ait laissé une marge très grande d'appréciation d'action au législateur national dans la mise en œuvre de toutes ces dispositions – lesquelles s'inscrivent actuellement parfaitement dans le cadre de la directive Télévision sans frontières.

Or, la proposition de directive dite Services ne garantit pas la faculté actuellement offerte aux Etats membres de continuer à bénéficier de l'article 3, c'est-à-dire de prévoir des règles plus strictes.

Aucune réserve claire et non équivoque n'a été édictée à ce titre dans la directive Services pour permettre aux Etats membres de mettre en place des règles plus strictes.

A l'inverse, on trouve dans la "littérature" préparant la rédaction de la directive Services des indications extrêmement inquiétantes que le régime coordonné par la directive Télévision sans frontières.

En effet, le rapport de la Commission sur l'état du marché intérieur des services (COM(2002)441final – p.48) se prononce explicitement contre les clauses d'harmonisations minimales permettant l'adoption de règles nationales plus strictes.

On peut dès lors craindre que la directive Services vise à remettre substantiellement en cause les compétences nationales que la directive Télévision sans frontières, elle, consacre explicitement.

*"Considérant 13 : La directive n'affecte pas les compétences que les Etats membres possèdent en ce qui concerne l'organisation et le financement des émissions ainsi que le contenu des programmes".*

- c) Tout aussi complexe se pose le maintien des objectifs d'intérêt général.

La directive Télévision sans frontières garantit une protection aux objectifs d'intérêt général que constituent la protection de l'intégrité des œuvres, la protection des consommateurs, la protection de la dignité humaine et de la santé publique et la protection des mineurs. Ces dispositions importantes relèvent du chapitre IV de la directive Télévision sans frontières.

Par ailleurs, ces dispositions s'articulent sur la directive 1997/55/CE (relative à la publicité comparative, laquelle modifie la directive 84/450 sur la publicité trompeuse) qui s'applique à tous les médias et donc s'applique au champ couvert par la directive Télévision sans frontières.

A ceci s'ajoute la proposition de directive visant à une harmonisation complète de la réglementation des pratiques déloyales qui peuvent altérer le comportement économique des consommateurs (cette directive ayant primauté sur la directive Télévision sans frontières).

Or, aucune disposition de la directive Services n'assure que ces textes occupent dans la hiérarchie du droit une place au moins égale au principe de libre prestation de services.

Il est évident que le "cumul" de la directive Services (tel qu'édicté à l'article 3 de celle-ci), de la directive Télévision sans frontières et de la directive pratiques commerciales déloyales n'ira pas dans le sens d'une bonne administration du droit communautaire, mais au contraire mènera à une confusion certaine.

### **Quels remèdes peut-on proposer ici ?**

Les échanges de courrier de la Commission avec les Etats membres et/ou les professionnels se bornent à mentionner que la directive Services ne porte pas atteinte à la directive Télévision sans frontières.

Il est fait référence dans ce cas au considérant 13, lequel édicte que lorsqu'une activité de service est déjà couverte par un ou plusieurs instruments communautaires, la présente directive et ces instruments s'appliquent ensemble, les exigences prévues par l'une s'ajoutant à celles prévues par l'autre.

Si une autre interprétation n'est pas proposée, moins confuse dans l'esprit, on pourra toujours in fine demander au juge communautaire de remettre de l'ordre dans la hiérarchie du droit communautaire.

Mais il appartient en premier chef au Parlement européen de proposer des solutions.



Il existe des précédents dans le droit communautaire et il est utile de se tourner vers ceux-ci.

Une disposition d'exclusion des services audiovisuels du champ de la directive Service devrait être prévue. Elle devrait couvrir tant les services de radiodiffusion audiovisuelle – tels que définis à l'article 1a) de la directive Télévision sans frontières – que les services de radio (sonores), ceci en conformité avec les engagements de l'Union européenne au titre du GATS (lequel couvre services audiovisuels et sonores) et les services de cinéma.

Cette exclusion devrait figurer à l'article 2 de la directive Services.

Une clause de sauvegarde pourrait éventuellement venir compléter cette exclusion.

La directive commerce électronique 2000/31/CE (8 juin 2000) incorpore un article 1,6 :

*"La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire, pour promouvoir la diversité culturelle et linguistique et assurer la défense du pluralisme".*

Cette clause – dite de sauvegarde culturelle et audiovisuelle – est également incluse dans le paquet télécoms (article 1,3 de la directive 2002/21/CE) et dans la directive notification (procédure d'information dans le domaine des normes et réglementation technique) 98/34/CE du 20 juillet 1998, considérant 4.

Par ce biais, l'objectif de respect de la diversité culturelle, tel qu'il se trouve dans le futur Traité de l'Union et de la lex specialis, le droit sectoriel audiovisuel de l'Union européenne, garderaient une pleine force.

Je vous remercie.

### **Questions – réponses**

Mme Descamps :

Pensez-vous qu'une nouvelle rédaction de l'article 3 de la proposition de directive formulée comme suit "la directive Services s'applique sans préjudice de la directive Télévision sans frontières" est la solution adéquate qui suffit à résoudre les conflits de compétences entre les deux directives ?

Yvon Thiec :

Ce n'est pas une solution suffisante pour couvrir l'ensemble de la politique audiovisuelle communautaire actuelle. En particulier, elle ne permettrait pas de couvrir les objectifs b) poursuivis par les politiques publiques des Etats membres et les objectifs c) d'intérêt général. Je vous réfère à ces fins à l'exposé général.

Il faut donc une exclusion complète pour garantir que l'ensemble de la politique audiovisuelle puisse continuer à fonctionner. Il faut observer notamment que les objectifs de politiques publiques définis par les Etats membres relèvent pour partie de compétences culturelles, lesquelles – au titre du Traité – restent des compétences nationales (le Traité n'exerçant qu'une fonction supplétive et complémentaire aux Etats

membres dans le domaine culturel). Dès lors, il ne peut y avoir d'assujettissement complet à la directive Services et le renvoi à la formule "*sans préjudice de la directive Télévision sans frontières*" paraît insuffisant.

Mme Descamps :

Est-ce que la directive Services ne permettrait-elle pas de garantir la transparence dans les procédures d'autorisation et d'octroi des licences de radiodiffusion sur la base des articles 9 à 13 de la directive Services ?

Yvon Thiec :

Ces aspects sont couverts par les directives du "paquet télécoms", lesquelles sont exclues du champ d'application de la directive Services. Il n'y a donc pas de valeur ajoutée de la directive Services de ce côté-là non plus.

Les dispositions du "paquet télécoms" consacrent d'ailleurs expressément la possibilité, que la directive proposée tendrait à remettre en cause, d'adopter des mesures nationales répondant à des objectifs d'intérêt général, spécialement "*en ce qui concerne la réglementation en matière de contenus et la politique audiovisuelle*". Ce faisant, elles établissent un équilibre entre les droits et les obligations des États membres en cette matière, leur reconnaissant la capacité de fixer eux-mêmes les procédures et les critères d'octroi des droits d'usage des fréquences, tout en leur imposant de respecter les principes du droit communautaire, en particulier les principes de transparence et de non-discrimination.

M. Ribeiro e Castro:

Vous estimez qu'il faut que le secteur audiovisuel soit exclu de la directive en général. Le secteur audiovisuel, ceci concerne la production, la distribution et la diffusion télévisuelle.

Cette dernière est accessible par plusieurs moyens, signal ouvert et canaux fermés. Est-ce que vous pensez qu'il faut tout exclure de la directive Services ?

Yvon Thiec:

Monsieur le Député, vous avez raison de rappeler la chaîne audiovisuelle constituée de la production, de la distribution et de la diffusion. Je dirai que plus les diffuseurs investissent dans les contenus (cinéma ou fictions TV), plus dynamique est la production et le marché.

Maintenant, concernant la Pay TV et la Free TV (les deux fenêtres d'exploitation des œuvres), la chronologie des médias repose pour le cinéma sur une exploitation en salle, en DVD, en Pay TV et finalement en TV en clair. Il n'y aucune raison de dissocier dans le cadre réglementaire les TV à péage des TV en clair. Elles participent toutes, à un échelon différent, de l'organisation d'un même marché.

Remarques de Mme Froehlinger (Commission) :

Je veux rappeler à M. Thiec que la directive Services n'affecte pas la directive Télévision sans frontières. Par ailleurs, la directive Télévision sans frontières ne suffit pas à régler tous les problèmes, notamment ceux relatifs à liberté d'établissement, et nous pensons que la directive Services doit régler ce problème.

Les directives Télécoms : ces directives ne réglementent en aucune façon les procédures d'autorisation des chaînes. Ce serait une catastrophe. La directive cadre abolit les licences individuelles.

Mme Thyssen – rapporteur pour le groupe PPE:

Mme Thyssen conclut sur le point des services audiovisuels qu'elle voit très bien que se pose ici l'application du principe de subsidiarité et de la directive Télévision sans frontières.

Elle estime qu'on ne peut pas interférer avec les Etats membres sur les questions culturelles et de diversité culturelle, que le principe de subsidiarité est un principe essentiel de la doctrine du PPE.

Elle estime qu'il faut voir si la directive laisse suffisamment d'espace pour tenir compte de ces préoccupations.