

**TABLE RONDE DU 12 MAI 2006 ORGANISÉE PAR L'IREDIC : « NOUVELLES PRATIQUES ET NOUVEAUX MODES DE CONSOMMATION DES MÉDIAS »**

**INTERVENTION DE SYLVIE CLÉMENT-CUZIN, DIRECTRICE JURIDIQUE DU CSA**

La régulation des contenus par le CSA est en constante adaptation, au rythme des évolutions technologiques et législatives.

La présente intervention porte sur l'évolution du cadre juridique, tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

**I - LE CADRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE**

**A/ La situation actuelle**

A ce jour, le droit communautaire comporte deux cadres juridiques distincts.

Le premier concerne les services dits de « radiodiffusion télévisuelle », qui sont régis par la directive « Télévision sans frontières » du 3 octobre 1989 modifiée par la directive du 30 juin 1997.

La « radiodiffusion télévisuelle » est définie à l'article 1<sup>er</sup> de cette directive comme « l'émission primaire, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, codée ou non, de programmes télévisés destinés au public. Est visée la communication de programmes entre entreprises en vue d'une rediffusion à l'intention du public. Ne sont pas visés les services de communications fournissant, sur appel individuel, des éléments d'information ou d'autres prestations, tels que, les services de télécopie, les banques de données électroniques et autres services similaires ».

Dans sa décision du 2 juin 2005 Mediakabel BV, la Cour de justice des communautés européennes a complété cette définition en considérant qu' « Un service relève de la notion de "radiodiffusion télévisuelle" visée à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/552, telle que modifiée par la directive 97/36, s'il consiste en l'émission primaire de programmes télévisés destinés au public, c'est-à-dire à un nombre indéterminé de téléspectateurs potentiels, auprès desquels les mêmes images sont simultanément transmises ».

Ce critère de simultanéité, non prévu par la directive « Télévision sans frontières », permet de considérer comme entrant dans son champ d'application les services de télévision qui, bien qu'étant techniquement adressés sur demande individuelle, comme c'est le cas de l'accès par internet ou sur des téléphones mobiles de la 3G, comportent « des programmes choisis par le diffuseur et émis à des horaires déterminés par celui-ci ».

Les Etats membres de l'Union européenne sont tenus de faire respecter par les services de télévision entrant dans le champ d'application de la directive « Télévision sans frontières » un certain nombre d'obligations, concernant la diffusion d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes, la publicité, le parrainage, le télé-achat, la protection des mineurs, l'absence d'incitation à la haine raciale et le droit de réponse.

Le droit communautaire prévoit un autre cadre juridique, résultant de la directive « Commerce électronique » du 8 juin 2000, pour les services dits « *de la société de l'information* », définis comme « *tout service presté, normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services* ».

Cette directive est notamment applicable aux services de vidéo à la demande.

Les obligations qu'elle prévoit portent principalement sur la protection des consommateurs dans le cadre des achats en ligne et sur la responsabilité civile et pénale liée aux contenus mis en ligne.

La directive « commerce électronique » exclut que les services de la société de l'information soient « *soumis à un régime d'autorisation préalable ou à toute autre exigence ayant un effet équivalent* ».

## **B/ Les évolutions en cours**

La dichotomie ainsi opérée, en droit communautaire, entre les services de radiodiffusion télévisuelle et les services de la société de l'information apparaît devoir être remise en cause par les évolutions technologiques.

En effet, la convergence des réseaux et des services se traduit précisément par un rapprochement de plus en plus étroit entre les deux types de services, qui rend les frontières de plus en plus poreuses.

Ces difficultés ont conduit la Commission européenne à envisager un socle commun d'obligations pour l'ensemble des services ayant des contenus vidéo. Cette proposition s'inscrit dans le cadre de la révision de la directive « Télévision sans frontières », modifiée une première fois en 1997, qui fait l'objet d'une procédure d'examen engagée en 2003, dans le cadre de laquelle la Commission a proposé d'approfondir les discussions, au sein de groupes d'experts, sur plusieurs grands thèmes de la directive TVSF.

Les autorités françaises ont fait connaître le 5 septembre 2005 leur plein accord sur « *une approche intégrée de l'ensemble des services de contenus audiovisuels* » et leur soumission à un socle commun d'obligations. Elles ont souligné l'intérêt qui s'attachait à « *définir un cadre réglementaire technologiquement neutre et cohérent, afin d'éviter des distorsions de concurrence entre les différentes catégories de services audiovisuels* ».

Elle se sont également exprimées en faveur d'une distinction entre services linéaires et non linéaires, « *sous réserve de les définir précisément* » et ont proposé de retenir comme critère de distinction la simultanéité.

La Commission européenne a ensuite adopté, le 13 décembre 2005, une proposition législative pour la révision de la directive « Télévision sans frontières ».

Cette proposition législative retient une définition des services de médias audiovisuels qui couvre les services « *dont l'objet principal est la fourniture d'images animées, combinées ou non à du son, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer le grand public, par des réseaux de communications électroniques* ».

Le projet de directive distingue ensuite les services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires.

Les services linéaires sont ceux pour lesquels « *le fournisseur de service de média décide du moment où un programme spécifique est transmis et établit la grille de programme* » ; les services non linéaires sont ceux pour lesquels « *l'utilisateur décide du moment où un programme spécifique est transmis sur la base d'un éventail de contenus sélectionné par le fournisseur de service de média* ».

Conformément aux propositions présentées par la France, le critère de distinction entre services linéaires et non linéaires est donc bien celui de la simultanéité, déjà retenu par la jurisprudence de la CJCE et par la loi française.

Sur le fond, les services non linéaires seraient soumis à des obligations minimales, concernant :

- l'information du public sur l'identité et les coordonnées de l'éditeur,
- la protection du jeune public,
- l'interdiction de toute incitation à la haine fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle,
- la contribution à la production et à la diffusion d'œuvres européennes, « *lorsque cela est réalisable* »,
- la chronologie des médias,
- l'encadrement de la publicité et du parrainage (identification comme tels et respect de règles minimales).

La proposition de la Commission européenne est en cours de discussion au Parlement européen ainsi qu'au Conseil des ministres de la culture.

Les Etats membres soutiennent dans leur très grande majorité la proposition de la Commission d'étendre le champ d'application de la directive à l'ensemble des services de médias audiovisuels. Seuls le Royaume-Uni et la Slovaquie contestent cette idée.

En revanche nombre de délégations souhaitent préciser et clarifier les définitions proposées par la Commission aussi bien pour les services de médias audiovisuels que pour la distinction services linéaires/ services non linéaires.

S'agissant des obligations auxquelles les services non linéaires pourraient être soumis, l'objectif de promotion de la diversité culturelle divise les délégations. Celles qui étaient déjà sceptiques sur les quotas pour les services linéaires ne voient pas la nécessité d'étendre des obligations visant le même objectif aux services non linéaires. La délégation française souhaite au contraire compléter la proposition de la Commission, en l'assortissant d'une liste illustrative de mesures de promotion de la diversité culturelle dans un environnement non linéaire. Elle fait valoir la nécessité pour l'Union d'être cohérente avec les engagements pris dans le cadre de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle et d'établir des

conditions de concurrence équitables entre les différents opérateurs de services (linéaires et non linéaires).

## **II – LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL**

Depuis les lois des 21 juin et 9 juillet 2004, la recherche du régime applicable à un service suppose d'examiner, d'une part, la nature du service (radio, télévision, autre service de communication audiovisuelle, service de communication au public en ligne, service de communications électroniques), et d'autre part, le réseau utilisé (fréquences confiées au CSA ; autre réseau : câble, satellite, ADSL, internet, téléphones mobiles, etc.).

### **A/ Les services utilisant des fréquences confiées au CSA**

#### **1. Les services de radio et de télévision**

Il s'agit du cas le plus simple, peu affecté par les évolutions technologiques : les radios et les télévisions diffusées par voie hertzienne terrestre en mode analogique ou numérique sont soumises à un régime d'autorisation, après appel aux candidatures (articles 29, 29-1, 30 et 30-1), à l'exception des services du secteur public, qui bénéficient d'un droit de priorité (article 26 de la loi du 30 septembre 1986).

Ce cadre juridique apparaît inadapté aux services de télévision diffusés sur téléphones mobiles (« télévision numérique personnelle »). Le gouvernement a donc lancé le 27 avril 2006 une consultation publique en vue de l'adaptation de ce régime. Cette consultation porte notamment sur le mode de délivrance des autorisations (par éditeur ou par distributeur), sur la question du paiement d'une redevance domaniale et sur l'adaptation du dispositif anticoncentration.

#### **2. Les autres services de communication audiovisuelle**

Aux termes de l'article 30-5 de la loi de 1986, « *L'usage de ressources radioélectriques par voie hertzienne terrestre pour la diffusion de services de communication audiovisuelle autres que de radio ou de télévision est autorisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel selon une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat.* »

Le CSA pourra donc autoriser de tels services, après publication du décret ainsi prévu.

#### **3. Les services de communication au public en ligne**

La loi de 1986 ne permet pas au CSA d'autoriser l'usage de fréquences radioélectriques pour des services de communication au public en ligne. Ainsi, le CSA ne peut pas actuellement autoriser de services de vidéo à la demande (VOD) ou de clips à la demande.

#### **4. Les services de communications électroniques**

Aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 23 de la loi du 30 septembre 1986, « *Lorsqu'un service de communications électroniques utilise des fréquences ou bandes de fréquences dont l'assignation a été confiée au Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article L. 41 du code des postes et des communications électroniques, l'autorisation d'usage de la*

*ressource radioélectrique ne peut être donnée par le conseil qu'après avis conforme de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ».*

C'est sur le fondement de cet article que, le 3 novembre 2005, le Conseil a autorisé l'Association de téléchargement hertzien (ATH) à utiliser une partie de la ressource radioélectrique hertzienne terrestre des multiplex TNT afin de procéder à la mise à jour par téléchargement des matériels utilisés pour la réception des services de télévision diffusés en TNT.

## **B/ Les services n'utilisant pas de fréquences confiées au CSA**

### **1. Les services de radio et de télévision**

Les services n'utilisant pas de fréquences confiées au CSA et qui ne consistent pas en la reprise intégrale et simultanée<sup>1</sup> d'un service utilisant des fréquences confiées au CSA peuvent être soumis, selon le cas, à trois régimes juridiques distincts :

- le régime conventionnel pour les services dont l'éditeur est établi en France et dont le budget annuel dépasse 150 000 € pour un service de télévision ou 75 000 € pour un service de radio ;
- le régime déclaratif pour les services dont l'éditeur est établi en France et dont le budget annuel est inférieur à 150 000 € pour un service de télévision ou 75 000 € pour un service de radio ;
- l'absence de formalité préalable pour les services de télévision extra-communautaires qui relèvent de la compétence de la France en raison de leur diffusion sur des capacités satellitaires allouées à la société française Eutelsat.

La réforme de 2004 a ainsi eu pour effet de soumettre les services de radio et de télévision exclusivement accessibles par internet ou par les téléphones mobiles de la 3G au même régime que ceux du câble et du satellite.

Elle apparaît conforme au droit communautaire, tel qu'éclairé par la décision précitée de la CJCE du 2 juin 2005, qui permet de considérer comme des services de « *radiodiffusion télévisuelle* » les services transmis à la demande mais portant sur un programme qui est simultanément diffusé à toute personne en faisant la demande.

Ces services sont soumis aux obligations prévues par le décret mentionné à l'article 33 de la loi (actuellement, décret « câble et satellite » du 4 février 2002, qui devrait être mis en cohérence avec le nouveau cadre législatif découlant de la loi du 9 juillet 2004).

En pratique, aucune chaîne de télévision accessible exclusivement par internet n'a engagé de démarche auprès du CSA en vue de son conventionnement ou de sa déclaration et les veilles

---

<sup>1</sup> S'il s'agit de la déclinaison d'un service déjà conventionné (service diffusé par voie hertzienne terrestre ou service du câble et du satellite), cette déclinaison est susceptible d'être régie par la même convention que le programme principal, à condition que la déclinaison s'effectue « *selon un principe identique en ce qui concerne le recours ou non à une rémunération de la part des usagers* » et qu'elle ne comporte pas plus d'un tiers de programmes distincts (14° de l'article 28 et dernier alinéa du I de l'article 33-1 de la loi).

technologiques auxquelles procède le CSA tendent à démontrer qu'il n'existe pas de site web français correspondant à la définition du service de télévision, hors reprise de services existant sur d'autres supports.

Quant aux éditeurs de services de radio existant exclusivement sur internet, ils ne se sont pas davantage tournés vers le CSA en vue de leur conventionnement ou de leur déclaration. Le CSA, pour sa part, attend la modification du décret du 4 février 2002 (décret câble et satellite) et son adaptation au cas des services déclarés pour inciter activement ces services à effectuer les démarches prévues par la loi.

Le risque est cependant réel que certains éditeurs, pour échapper à la régulation du CSA et aux obligations prévues par le décret (quotas de chansons françaises, notamment), n'introduisent une part substantielle d'interactivité dans leur service, pour sortir de la qualification de service de radio.

L'impact principal de la réforme concerne, à ce jour, les services de télévision exclusivement accessibles sur les téléphones mobiles de la 3G. Les services de télévision qui ont été créés spécifiquement pour ce mode de réception ont donc fait l'objet d'une déclaration auprès du CSA, leur budget annuel étant inférieur à 150 000 €. Tel est le cas de I-télé flash, de LCI mobile, de NRJ hits et de SFR TV.

Tout opérateur de téléphonie et tout fournisseur d'accès à internet qui contracte avec des éditeurs de services de télévision pour proposer une offre à ses abonnés est considéré comme un distributeur, au sens de l'article 2-1 de la loi de 1986<sup>2</sup>, et donc soumis aux obligations suivantes :

- déclaration<sup>3</sup> auprès du CSA et notification de toute modification dans la composition de l'offre, le CSA pouvant s'y opposer si celle-ci n'est pas conforme aux obligations du distributeur (article 34 de la loi) ;
- obligation de reprise de France 2, de France 3, de France 4, de France 5, de France Ô, d'Arte, de TV5 et de La chaîne parlementaire (articles 34-2 et 45-3 de la loi) ;
- après publication du décret, part de chaînes indépendantes (article 34-3 de la loi) ;
- commercialisation séparée des chaînes cinéma (article 6-3 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 modifié) et des chaînes diffusant plus de 208 programmes pornographiques par an (recommandation du CSA du 15 décembre 2004).

---

<sup>2</sup> « Pour l'application de la présente loi, les mots : distributeur de services désignent toute personne qui établit avec des éditeurs de services des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition auprès du public par un réseau de communications électroniques au sens du 2° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques. Est également regardée comme distributeur de services toute personne qui constitue une telle offre en établissant des relations contractuelles avec d'autres distributeurs. »

<sup>3</sup> L'obligation de déclaration est effective depuis le 3 février 2006. Se sont déclarés comme distributeurs au titre d'une offre accessible sur des téléphones mobiles en métropole : France télécom ; TPS ; SFR ; NRJ mobile et Bouygues télécom.

## **2. Les autres services de communication au public par voie électronique**

Au regard du droit de l'audiovisuel, les services de communication au public par voie électronique autres que de télévision peuvent être proposés au public sur les réseaux n'utilisant pas de fréquences assignées par le CSA, sans formalité particulière.

Ceux de ces services qui relèvent de la communication audiovisuelle sont soumis à des obligations minimales : protection des mineurs (article 15) ; séparation entre la publicité et le reste du programme (article 43) ; information du public sur l'identité de l'éditeur (article 43-1) mais ces obligations ne sont assorties d'aucune sanction.

Le CSA n'exerce donc aucun contrôle sur ces services.

## **3. Les services de communications électroniques**

Ces services ne relèvent ni du droit de l'audiovisuel, ni de la régulation du CSA.

\*

\*            \*

La réforme de 2004 n'a ainsi eu, pour le moment, d'impact réel sur l'activité du CSA qu'en ce qui concerne les services de télévision accessibles sur les téléphones mobiles de la 3G (déclaration de cinq services de télévision et de cinq opérateurs ayant le statut de distributeurs de services).

La publication du décret prévu à l'article 30-5 de la loi et la modification du décret du 4 février 2002 (régime des services sur les réseaux n'utilisant pas de fréquences assignées au CSA) devraient se traduire par de nouveaux champs de régulation.

Les évolutions législatives sont cependant loin d'être parvenues à leur point d'équilibre, l'objectif de diversité culturelle devant se traduire par des obligations proportionnées à l'impact de chaque type de service sur le public et par l'absence de distorsion de concurrence entre des services dont les usages sont voisins.

## Annexe 1 : tableau récapitulatif

	<b>Utilisation de fréquences confiées au CSA</b>	<b>Autre moyen de communication électronique (satellite, câble, ADSL, internet, téléphones mobiles)</b>
<b>Service de télévision ou de radio</b>	Autorisation et convention (articles 28 à 32 de la loi) + contrôle du CSA	Convention, déclaration ou absence de formalité (article 33-1 de la loi) + contrôle du CSA Problèmes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le décret du 4 février 2002 n'a pas été mis en cohérence avec la loi (champ d'application limité au câble et au satellite) ;</li> <li>- nombreuses radios sur internet en situation irrégulière</li> </ul>
<b>Service de communication audiovisuelle autre que de télévision ou de radio</b>	Autorisation (article 30-5 de la loi, manque le décret d'application) + contrôle du CSA	Absence de formalité ; obligations minimales <sup>4</sup> , sans contrôle du CSA
<b>Service de communication au public en ligne (ex. : VOD)</b>	Exclue	Absence de formalité ou d'obligation ; pas de contrôle du CSA
<b>Service de communications électroniques (ex : téléphonie)</b>	Autorisation par le CSA, sur avis conforme de l'ARCEP	Régime déclaratif prévu par l'article L.33-1 du CPCE

<sup>4</sup> Protection des mineurs (article 15) ; séparation entre la publicité et le reste du programme (article 43) ; information du public sur l'identité de l'éditeur (article 43-1).

## Annexe 2 : Rappel des définitions

On entend par **communications électroniques** les émissions, transmissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique (article 2 de la loi de 1986 et 1<sup>o</sup> de l'article L.32 du code des postes et des communications électroniques).

On entend par **communication au public par voie électronique** toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de communication électronique, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée (article 2 de la loi de 1986 et article 1<sup>er</sup> de la LEN).

On entend par **communication au public en ligne** toute transmission, sur demande individuelle, de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, par un procédé de communication électronique permettant un échange réciproque d'informations entre l'émetteur et le récepteur (article 1<sup>er</sup> de la LEN).

On entend par **communication audiovisuelle** toute communication au public de services de radio ou de télévision, quelles que soient les modalités de mise à disposition auprès du public, ainsi que toute communication au public par voie électronique de services autres que de radio et de télévision et ne relevant pas de la communication au public en ligne telle que définie à l'article 1er de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (article 2 de la loi de 1986).

Est considéré comme **service de télévision** tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des images et des sons (article 2 de la loi de 1986).

Les **services audiovisuels** comprennent les services de communication audiovisuelle telle que définie à l'article 2 ainsi que l'ensemble des services mettant à disposition du public ou d'une catégorie de public des oeuvres audiovisuelles, cinématographiques ou sonores, quelles que soient les modalités techniques de cette mise à disposition (article 1<sup>er</sup> de la loi de 1986).

On entend par **services de communications électroniques** les prestations consistant entièrement ou principalement en la fourniture de communications électroniques. Ne sont pas visés les services consistant à éditer ou distribuer des services de communications au public par voie électronique (6<sup>o</sup> de l'article L.32 du code des postes et des communications électroniques).