

## La surveillance des médias à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle - organisation et compétences des autorités de surveillance sous le signe de la convergence

Le présent numéro d'IRIS *plus* constitue une contribution supplémentaire de l'Observatoire au débat actuel sur l'orientation à prendre par la politique réglementaire face à l'introduction des nouveaux médias.

Après avoir examiné dans le précédent numéro d'IRIS *plus* dans quelle mesure les mécanismes de régulation en vigueur en matière de télévision devaient être adaptés à cette nouvelle évolution, nous évoquerons dans cette édition le rôle d'une surveillance des médias placée sous le signe de la convergence.

Nous y décrirons le cadre réglementaire en vigueur et le possible futur cadre réglementaire ; nous exposerons ensuite les modèles existants et les modèles envisageables de surveillance des médias. Cette contribution tiendra lieu dans le même temps de base de travail pour la mise en œuvre d'un atelier international qui sera organisé par l'Institut du droit européen des médias (EMR).

*Strasbourg, septembre 2001*

**Wolfgang Closs**

*Directeur exécutif*

*Observatoire européen de l'audiovisuel*

**IRIS *plus*** est un supplément à **IRIS**, *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, **Edition 2001-8**

Directeur de la publication : Wolfgang Closs - Impression : Nomos Verlagsgesellschaft, mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, D-76350 Baden-Baden  
Editeur : Charles-Henry Dubail, Victoires-Éditions, Sàrl au capital de 600 000 FRF, RCS Paris B 342 731 247, siège social 4 ter rue du Bouloi F-75001 Paris  
N° ISSN 1023-8557 - N° CPPAP 77549



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG  
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19  
<http://www.obs.coe.int>  
e-mail: [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)

VICTOIRES  
**VE**  
ÉDITIONS

38 RUE CROIX-DES-PETITS-CHAMPS • F-75001 PARIS  
TEL. +33 (0)1 53 45 89 15 • FAX +33 (0)1 53 45 91 85  
e-mail: [c.vier@victoires-editions.fr](mailto:c.vier@victoires-editions.fr)



# La surveillance des médias à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle - organisation et compétences des autorités de surveillance sous le signe de la convergence

## A. INTRODUCTION

Depuis un certain temps déjà, de nombreux débats ont pour objet la convergence dans le secteur des médias<sup>1</sup>. Les défis lancés à l'ère du numérique ont d'ores et déjà fait naître, au niveau européen, une tendance réformatrice à l'égard de la future organisation de surveillance des médias adaptée aux besoins. C'est principalement le cas de la Commission européenne, qui procède à une réforme globale de la réglementation en matière de communications et prépare la réforme de la Directive "Télévision sans frontières".

Le présent article se propose d'examiner plus avant l'organisation et la fonction des autorités de surveillance à la lumière des nouveaux développements et, dans un deuxième temps, d'aborder concrètement la surveillance en matière de concentration. A cette fin, nous procéderons tout d'abord à un inventaire des différents types de règles en vigueur. Nous nous interrogerons ensuite sur les conséquences probables de la convergence sur la surveillance de la concentration, ainsi que sur les possibilités d'un développement ultérieur judicieux de l'organisation du contrôle et des instruments appropriés.

## B. LA SURVEILLANCE DES TELECOMMUNICATIONS, DES MEDIAS ET DE LA CONCURRENCE EN GENERAL

### I. Organisation et fonctions de la surveillance en droit européen

La surveillance des médias au sens large se subdivise, du point de vue du droit communautaire, en trois domaines : une surveillance spécifique du secteur des télécommunications, une surveillance également spécifique du secteur des médias et une surveillance générale de la concurrence et/ou de la concentration. Il n'existe cependant, au niveau européen, aucune autorité de contrôle spécifique chargée de la surveillance des deux premiers secteurs susnommés. La surveillance de la concurrence au sein de l'UE relève, en vertu de l'article 85, paragraphe 1, alinéa 1 du Traité CE, de la compétence de la Commission. Le droit communautaire confère aux Etats membres dans tous les domaines un cadre juridique, qui concerne en premier lieu la définition d'objectifs de régulation précis, mais qui de ce fait se répercute également sur la forme concrète de l'organe de surveillance dans chaque Etat.

#### 1. Le cadre juridique du secteur des télécommunications

##### a) Les objectifs de la régulation

L'état actuel de la régulation du secteur des télécommunications résulte en substance de la libéralisation complète des services de télécommunications survenue depuis la fin de l'année 2000<sup>2</sup>.

Le cadre juridique des télécommunications repose sur le principe fondamental de l'*Open Network Provision* (ONP), c'est-à-dire la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications. Le but de cette notion est de parvenir à l'uniformité des conditions d'accès aux réseaux et services publiquement disponibles, ainsi qu'à leur utilisation. Ces conditions doivent être transparentes, objectives,

proportionnelles et surtout exemptes de tout caractère discriminatoire. La régulation du secteur des télécommunications doit en outre offrir la garantie d'un volume minimal de services, d'accès et d'interconnexion, ainsi que la garantie d'un service universel. Les directives constituent l'essentiel des dispositions communautaires en matière de régulation. Cela signifie qu'en vertu de l'article 249 du Traité CE, l'UE impose certes des objectifs contraignants aux Etats membres, mais elle leur laisse toutefois le choix des moyens et de l'organisation en vue de leur réalisation. Dans le secteur des télécommunications, le respect des dispositions communautaires est assuré par des autorités de régulation nationales.

Par suite de la libéralisation, la structure de ces autorités de régulation est soumise à une exigence communautaire particulière, qui doit être garantie : la surveillance doit être exercée par des instances indépendantes. Cette obligation de séparation signifie que les mesures de régulation ne peuvent plus être appliquées par les opérateurs eux-mêmes.

Les deux premières directives relatives à la libéralisation<sup>3</sup> imposaient déjà aux Etats membres l'obligation de créer une instance de contrôle indépendante<sup>4</sup>. La directive relative aux lignes louées concrétise cette norme pour lesdites instances de régulation<sup>5</sup>. Son article 2 donne la première définition légale de la notion d' "autorité réglementaire nationale", en soulignant une fois encore le principe de séparation des autorités de surveillance et des organismes de télécommunications. La Directive-cadre ONP<sup>6</sup> mentionne elle aussi les conditions à remplir pour garantir l'indépendance des autorités de régulation nationales. Il s'agit du caractère juridiquement distinct des organismes de télécommunications que doit présenter la surveillance, ainsi que de la séparation structurelle de la fonction réglementaire de l'Etat et de ses activités liées à la propriété de semblables organismes<sup>7</sup>. De nombreuses dispositions de la quasi-totalité des directives prévoient l'attribution de missions concrètes aux autorités de régulation, ce qui garantit la réalisation des objectifs de régulation précités.

Parmi celles-ci figurent en particulier la procédure d'autorisation, l'interconnexion, le contrôle de la mise à disposition de lignes louées, la garantie du service universel, la surveillance des exigences de paiement et la répartition des fréquences, numéros et droits de passage.

##### b) Les actes législatifs importants

Les fonctions énumérées des autorités de régulation nationales se fondent sur différentes dispositions du droit communautaire. A cet égard, il convient d'établir une distinction entre les dispositions de libéralisation<sup>8</sup> et les dispositions d'harmonisation.

Les directives relatives à la libéralisation<sup>9</sup> ont entraîné l'ouverture du marché des fournisseurs de services et présentent également de ce fait une importance fondamentale pour les missions de régulation actuelles. Ces directives s'accompagnent de nombreuses mesures d'harmonisation<sup>10</sup>, destinées à assurer l'observation des objectifs et des principes liés à l'ouverture du marché. Il existe en outre d'autres actes législatifs relatifs à la thématique des ressources rares. Il convient par ailleurs de mentionner diverses déci-



sions du Parlement européen et du Conseil, ainsi que quelques recommandations et communications de la Commission, qui présentent également une importance pour le secteur des télécommunications mais qui, eu égard aux objectifs de la régulation, ne produisent qu'un effet complémentaire.

Des projets de réforme sont déjà en préparation, notamment à cause de la multiplicité des dispositions en vigueur ; nous y reviendrons plus en détail ultérieurement<sup>11</sup>.

## 2. Le cadre juridique du secteur de la radiodiffusion et des nouveaux médias

### a) Les objectifs de la régulation

Le droit communautaire offre également un certain nombre de principes réglementaires dans le domaine des nouveaux médias et/ou de la société de l'information, ainsi que dans le secteur audiovisuel, qui contribuent aux fonctions de surveillance des instances de contrôle nationales.

Compte tenu des techniques et des moyens de transmission, les objectifs de la régulation du secteur des télécommunications prévalent également dans ces domaines et les dispositions en vigueur sont généralement les mêmes. Le besoin d'une réglementation spécifique en matière de médias et de radiodiffusion est néanmoins avéré.

Celui-ci se rapporte avant tout, en ce qui concerne les nouveaux médias, à la protection des utilisateurs et des données, puisque la transmission et l'échange des données figurent ici au premier plan.

Parallèlement, la lutte contre les contenus illégaux et préjudiciables des réseaux, qualifiés de cybercriminalité, est devenue une tâche communautaire.

Outre l'importance économique du marché, le rôle culturel et social particulier des médias constitue le point de départ de la politique audiovisuelle. Le rôle prépondérant de la télévision dans la formation de l'opinion est une raison importante qui explique que la Communauté européenne s'est souciee très tôt déjà de la définition de principes uniformes. Ces principes ont été exposés en 1999 dans une communication de la Commission<sup>12</sup> et réaffirmés par le Conseil et le Parlement. La réglementation du secteur audiovisuel s'en inspire, qui a pour but la défense de valeurs communes, telles que la liberté d'opinion, le pluralisme, la promotion de la diversité culturelle et linguistique, le droit de réponse, la protection des auteurs et de leurs œuvres, la protection de la jeunesse, de la dignité humaine et des consommateurs.

La garantie de la libre rediffusion des médias audiovisuels au sein de l'espace communautaire européen constitue un autre objectif important, déjà ancré en matière d'émissions de télévision dans la Directive "Télévision sans frontières"<sup>13</sup>. Cette protection de la libre circulation des services ne s'applique cependant aux émissions de télévision que pour autant qu'elles soient en conformité à la fois avec le droit communautaire et avec le droit national de l'Etat d'émission, ce contrôle de conformité relevant alors de la compétence exclusive de l'Etat<sup>14</sup>. L'Etat de réception doit au contraire garantir la libre réception et la retransmission d'une émission télévisée depuis un autre Etat membre, sans la subordonner à une autorisation préalable ou à son propre contrôle<sup>15</sup>. Le principe de reconnaissance mutuelle<sup>16</sup>, appliqué au moyen d'une harmonisation (partielle) du droit national, est essentiel au fonctionnement de ce système.

Bien que l'article 10 CEDH soit également en vigueur au niveau communautaire de par l'article 6, paragraphe 2 du Traité UE, imprimant du même coup aux Etats membres la protection de la liberté d'opinion et de la liberté d'information, il n'en découle aucune exigence quant au choix de mesures légales définies<sup>17</sup>.

En résumé, il s'ensuit qu'en droit communautaire, compte tenu du principe de l'autorisation spéciale limitée prévue à l'article 5, paragraphe 1, du Traité CE relatif à la structure et à l'organisation des autorités de surveillance dans les Etats membres, il n'existe pas davantage de normes contraignantes et les Etats membres bénéficient d'une certaine liberté en la matière. Le cadre juridique allégué au niveau communautaire dans le domaine des médias se réfère plutôt aux tâches de régulation, pour autant qu'elles concernent la protection de la liberté des services.

### b) Les actes législatifs importants

Il s'agit en particulier de la Directive "Télévision sans frontières"<sup>18</sup>, motivée par l'intention de supprimer les entraves à la libre circulation des services entre Etats membres. Selon les considérants énoncés dans sa première mouture de 1989<sup>19</sup>, elle n'affecte expressément "pas les compétences des Etats membres et de leurs autorités en ce qui concerne l'organisation - y compris les systèmes de concession, d'autorisation administrative ou de taxation - et le financement des émissions, ainsi que le contenu des programmes. L'indépendance de l'évolution culturelle d'un Etat membre à l'autre et la diversité culturelle de la Communauté restent ainsi préservées."

La Directive "Télévision sans frontières" fixe uniquement des normes minimales en vue de l'harmonisation de certains domaines de réglementation, tels que les régimes de quotas, la réglementation en matière de publicité télévisée, parrainage, téléachat, ainsi que la réglementation relative à quelques dispositions de protection de la jeunesse. Elle n'aborde pas l'organisation des autorités de surveillance correspondantes. Il en va de même pour la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe de 1989<sup>20</sup>, qui prévoit toutefois au moins l'existence d'une autorité nationale chargée de définir les responsabilités des radiodiffuseurs, soit par la délivrance d'une autorisation, soit par contrat<sup>21</sup>.

La directive relative au commerce électronique<sup>22</sup>, qui s'applique au domaine des nouveaux médias, règle les transactions commerciales électroniques et est complétée par la directive relative à la signature électronique<sup>23</sup>. Elle n'impose aucune exigence particulière quant à la mise en place d'instances de régulation. Ces directives visent principalement à la réalisation du marché intérieur dans le secteur des nouveaux médias, tout en tenant compte des aspects juridiques de la protection des usagers. Cela vaut également pour la Directive "Transparence"<sup>24</sup>, relative aux services de la société de l'information. A cet égard, il reste à établir que les normes contraignantes du droit communautaire secondaire ne contiennent aucun cadre pour l'organisation de l'instance de surveillance.

Il en va autrement pour les actes communautaires non contraignants. Ainsi par exemple la Commission, dans sa communication mentionnée plus haut<sup>25</sup>, a défini des lignes directrices pour le développement ultérieur des autorités de régulation au vu de la convergence. Il en ressort que les autorités de régulation doivent être indépendantes tant des gouvernements que des opérateurs et les autorités de régulation des différents secteurs doivent coopérer plus intensivement. En outre, la Commission réfléchit à l'uti-



lité de "créer une tribune spécifique pour la coopération au niveau européen entre les autorités chargées de la régulation, les opérateurs et les consommateurs dans le secteur audiovisuel".<sup>26</sup> Cette déclaration a donné lieu à un avis<sup>27</sup> du Comité des régions sur ladite communication, exprimé en ces termes : "Le Comité des régions prend connaissance des déclarations relatives aux autorités de régulation avec intérêt, mais il souligne cependant à ce propos qu'il conçoit l'activité des autorités de régulation comme une tâche nationale et régionale et renvoie par conséquent les réflexions sur les formes d'organisation au niveau communautaire".

Une recommandation du Conseil de l'Europe<sup>28</sup> du mois de décembre 2000 présente cependant une importance particulière à l'égard de l'organisation fonctionnelle et structurelle des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion. Ce texte attache une importance considérable à l'indépendance des instances de surveillance vis-à-vis de la politique et de l'économie. Une annexe à la recommandation expose en détail les lignes directrices destinées à parvenir à cette indépendance. Elles se subdivisent en sections "cadre législatif général", "nomination, composition et fonctionnement", "indépendance financière", "pouvoirs et compétences" et "responsabilité". Il s'ensuit que les autorités de surveillance doivent être indépendantes tant vis-à-vis des radiodiffuseurs que sur le plan politique et financier. Il s'agit en particulier d'assurer que les autorités de régulation puissent exercer leurs fonctions sans consignes et soient à l'abri de toute immixtion. Des règles précises doivent être édictées en matière de nomination et de licenciement du personnel de ces autorités, pour prévenir toute influence du monde politique ou d'autres groupes d'intérêts.

Les idées énoncées par le Conseil de l'Europe au sujet de la structure et de l'organisation futures des autorités de régulation sont donc extrêmement concrètes, mais elles ne présentent qu'un caractère incitatif pour les Etats membres, qui ne sont pas liés par elles.

La relative liberté que nous avons décrite, dont jouissent les Etats membres de l'UE dans l'organisation de la régulation en matière de nouveaux médias et dans le secteur audiovisuel, pourrait toutefois prendre fin si la Communauté venait à l'avenir à considérer comme nécessaire d'agir dans le sens d'une harmonisation, ce qui, au vu des réflexions les plus récentes, ne paraît pas improbable. On pourrait argumenter qu'un minimum d'harmonisation de la protection de la liberté des services est indispensable.

### 3. Le cadre juridique en matière de concurrence<sup>29</sup>

#### a) Les objectifs de la régulation

Les objectifs et l'importance du droit général de la concurrence pour les tâches de la régulation se présentent de la manière suivante :

Au niveau européen, les règles concurrentielles servent à la réalisation et/ou à la garantie du marché intérieur. Conformément à l'article 3c du Traité CE, ce marché se caractérise par l'élimination des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux entre les Etats membres, ainsi que par une concurrence qui doit être protégée pour ne pas être faussée par des mesures privées ou publiques<sup>30</sup>. Des dispositions adéquates doivent assurer l'unité de ce marché et prévenir la monopolisation de certains marchés par les opérations de concentration entre les entreprises. Il convient en particulier d'exclure tout partage concerté du marché commun par les entreprises (voir l'article 81 du Traité CE). Il importe en outre de prévenir les abus

de position dominante (voir l'article 82 du Traité CE). Il faut enfin veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée par l'Etat lui-même, par exemple par une discrimination en faveur des entreprises publiques ou par des aides accordées à des entreprises privées.

Tous ces objectifs valent bien entendu également pour les acteurs du marché des télécommunications et des médias. Leur réalisation et leur application sont réglées par le droit primaire du Traité CE aux articles 81 à 97. L'autorité supérieure compétente en matière de surveillance et d'ententes entre les entreprises en droit de la concurrence est, comme nous l'avons déjà indiqué au départ, la Commission.

#### b) Les actes législatifs importants

Il existe de nombreux règlements visant à la mise en oeuvre des règles concurrentielles établies par le Traité CE, dont les plus importants sont probablement le règlement relatif aux accords, décisions et pratiques concertées<sup>31</sup> et, en matière de surveillance de la concentration, le règlement relatif au contrôle des fusions<sup>32</sup>. La directive relative à la transparence<sup>33</sup>, arrêtée sur le fondement de l'article 86, paragraphe 3, qui permet le contrôle des relations financières entre Etat et entreprises publiques en matière d'aides dissimulées est elle aussi importante. Parallèlement, il existe également toute une série de décisions de la Commission, relatives aux opérations de concentration entre entreprises du secteur des médias<sup>34</sup>. Du fait de la compétence générale de la Commission en matière concurrentielle, la mission de régulation de chaque Etat se réduit à un domaine restreint<sup>35</sup>.

Sur ce point, le droit communautaire n'impose d'ailleurs aucune exigence particulière concernant la création ou l'organisation d'autorités de régulation nationales en matière de concurrence et de concentration.

## II. Conséquences de la convergence

Les discussions portant sur la réaction régulatrice à la convergence dans le secteur des médias ont été générées par le Livre vert de la Commission de 1997<sup>36</sup>. C'est en effet à cette occasion que la notion de convergence a pour la première fois été attribuée officiellement à cet aspect de la jonction de différents domaines des médias sur la base du développement technologique. A l'occasion du débat qui a suivi et qui perdure, la notion de convergence a toutefois évolué, de sorte qu'on distingue aujourd'hui différents types de convergence.

Elle est envisagée à l'heure actuelle essentiellement sous deux aspects différents<sup>37</sup> : celui de la convergence technique et celui de la convergence des services.

La notion de convergence technique désigne la réunion des infrastructures et des réseaux, ainsi que des récepteurs et des services techniques. Cette évolution est le fruit du progrès technologique. La numérisation des plates-formes de réseau et des données électroniques présente ici une importance particulière. La numérisation réalisée à l'aide du procédé de multiplexage permet en particulier la compression de données, ce qui autorise un accroissement substantiel du niveau de transmission des données et une optimisation des moyens de diffusion. En outre, la numérisation conduit également à l'abolition de la séparation de ces moyens de diffusion. C'est ainsi que la transmission par réseau à large bande et la technologie ADSL permettront à l'avenir, par exemple, la transmission de films sur ordinateur par le réseau de télécommu-

nications traditionnel et, inversement, la transmission de conversations téléphoniques et d'applications Internet par le réseau câblé à large bande. La convergence technique est déjà très avancée. Ainsi par exemple, la télévision sur le Net existe déjà, de même que la possibilité de réceptionner sur un poste de télévision classique des contenus Internet grâce à un système de décodeur. Ce processus risque de s'accélérer encore par suite de la décision de quelques Etats de supprimer le système analogique dans un futur relativement proche<sup>38</sup>. Il faut toutefois attendre de voir si ces projets pourront effectivement être réalisés dans les délais annoncés.

La convergence des services et des contenus désigne quant à elle la réunion de différents services et contenus de services. On prévoit qu'à l'avenir, du fait de la convergence purement technique, un même prestataire pourra fournir différents services, ce qui conduira à la réunion de branches et de marchés. On en trouve l'exemple sur Internet, où il existe déjà des portails qui permettent à l'utilisateur de recourir à de multiples offres de services<sup>39</sup>. Le secteur de la radiodiffusion devrait lui aussi connaître un changement de contenu. C'est ainsi qu'il sera à l'avenir possible, grâce à la technologie de transmission en large bande et à la capacité de la voie de retour qui y est associée, de fournir au téléspectateur et client potentiel des services, et même de la publicité, ciblés sur demande.

### **1. Les projets de réforme au niveau européen, dans le domaine des télécommunications, issus de la convergence**

A l'occasion de la publication de son Livre vert sur la convergence de 1997<sup>40</sup>, la Commission a procédé à une large consultation publique. L'ensemble du processus d'audition s'est étalé sur deux ans et s'est achevé par un "rapport de communication"<sup>41</sup> en 1999.

La Commission a profité des résultats des différentes consultations pour proposer un nouvel ensemble de cinq directives<sup>42</sup>, ainsi qu'un nouveau règlement<sup>43</sup>, destinés à remplacer et à simplifier le cadre juridique en vigueur dans le domaine des télécommunications<sup>44</sup>. Mais ce nouveau cadre juridique doit avant tout s'adapter aux développements technologiques et à l'évolution du marché, ainsi qu'être en mesure d'appréhender les développements qui ne sont pas encore prévisibles aujourd'hui. Le domaine d'application du nouveau cadre juridique doit couvrir l'ensemble de l'infrastructure des communications, ainsi que tous les moyens et réseaux de transmission, indépendamment de la technique employée à la base, et les services correspondants<sup>45</sup>. La Commission précise toutefois que les services de radiodiffusion et les services de la société de l'information ne tombent pas sous le coup du nouveau cadre<sup>46</sup>. Concernant l'infrastructure des communications et les services correspondants, la Commission est parvenue, sur la base des consultations effectuées à l'occasion du Livre vert, aux constatations suivantes :

- à l'égard du rôle de la régulation, il demeure nécessaire d'atteindre une série d'objectifs d'intérêt public et de bien public ;
- le besoin d'un cadre juridique approprié et stable existe, pour favoriser la concurrence, l'innovation et les investissements des entreprises, surtout dans les nouveaux services, et pour stimuler le développement du commerce électronique ;
- la régulation des moyens de communication et leur accès doit être distincte de la régulation des contenus<sup>47</sup>.

Le rapport de communication prend également position sur les questions institutionnelles. La Commission a d'abord examiné l'efficacité de l'établissement d'une instance de régulation au niveau européen. Elle est arrivée à la conclusion que l'uniformisation des

mesures des autorités de régulation nationales et l'amélioration de l'efficacité des mécanismes de correction disponibles étaient plus effectives<sup>48</sup>. D'autre part, elle constate cependant la nécessité du renforcement de la coordination entre les décisions des autorités de régulation nationales et les positions au niveau de l'UE. Aussi la Commission propose-t-elle de remplacer les deux comités de télécommunications actuels, le CEPT<sup>49</sup> et l'ECTRA<sup>50</sup>, par un nouveau comité des communications (COCOM), qui utilisera les compétences d'un nouveau groupe des communications de haut niveau (HLCG) auquel participent aussi bien la Commission que les autorités de régulation nationales<sup>51</sup>.

Concernant l'organisation des autorités de régulation nationales, dont le rôle est appelé à croître avec le nouveau cadre juridique selon la Commission, celle-ci juge essentiel que l'indépendance desdites autorités soit encore renforcée et que la coopération entre les autorités de la concurrence en général et celles des secteurs spécifiques soit améliorée. En outre, la Commission admet expressément que les tâches des autorités de régulation nationales peuvent être exercées par plus d'une institution. Mais elle exige en même temps qu'une telle répartition des responsabilités ne conduise pas à des retards, ni à un doublement des voies de décision, et que les procédures de décision soient transparentes<sup>52</sup>.

Ainsi le projet de directive-cadre<sup>53</sup> contient-il par exemple diverses dispositions en matière de consultation, coopération et transparence. Selon ce texte, les Etats membres doivent rendre publiques les tâches des autorités de régulation nationales, ainsi que les procédures de consultation et de coopération entre les différentes autorités, et en informer la Commission<sup>54</sup>. En outre, une autorité de régulation nationale a l'obligation de consulter la Commission et les autres Etats membres lorsqu'elle souhaite prendre des mesures particulières de régulation. La Commission se voit par ailleurs habilitée à exiger la modification ou le retrait de la mesure envisagée si elle n'est pas justifiée sur le fondement du cadre juridique<sup>55</sup>. La décision finale concernant la validité des mesures appartient de ce fait à la Commission.

### **2. Les projets de réforme dans le secteur des médias audiovisuels**

Dans le secteur audiovisuel, l'UE prépare en ce moment la réforme de la Directive "Télévision sans frontières", dont le déclencheur est notamment, là encore, la numérisation des données électroniques et la convergence qui y est associée. Le besoin d'une réforme se fonde sur la modification du paysage télévisuel qui accompagne les nouvelles technologies<sup>56</sup>. De nouvelles exigences à l'égard du cadre réglementaire, et de ce fait également à l'égard de la régulation, sont attendues en matière de pluralisme et de diversité culturelle, de publicité et de protection de la jeunesse. La Commission a commandé trois importantes études<sup>57</sup> à propos de la Directive "Télévision sans frontières", dont les résultats devraient être connus au début de l'année 2002. L'objectif de la régulation est le traitement distinct du moyen de communication et du contenu. C'est pourquoi les exigences portant sur les différentes plates-formes techniques de transmission dans le cadre de la refonte du cadre réglementaire de la communication électronique doivent être formulées.

## **C. LE CONTROLE DE LA CONCENTRATION DES MEDIAS**

Après avoir évoqué les différents types d'organisation existants pour la surveillance des télécommunications et des médias, nous



examinerons une tâche particulière des autorités de surveillance du secteur des médias : le contrôle de la concentration des médias.

La notion de concentration des médias est liée à celle de la concentration des entreprises. Cette dernière décrit la constitution d'ensembles commerciaux et économiques<sup>58</sup>. La dimension de référence utilisée pour la constatation de la concentration est un marché important et la concentration nécessite une réglementation lorsqu'elle entraîne des conséquences négatives. Alors que la concentration des entreprises dans les autres secteurs peut essentiellement produire des effets négatifs, la concentration des médias se double d'un aspect publicitaire. Les entreprises des médias n'agissent pas seulement comme les autres entreprises, en tant que sujets économiques animés par l'objectif économique de la maximisation des gains, leur activité sert également à la réalisation de l'un des droits fondamentaux et des Droits de l'Homme les plus essentiels, la liberté d'opinion, d'information, de la presse et de la radiodiffusion<sup>59</sup>, qui constitue un élément indispensable à tout système démocratique. C'est pourquoi la concentration des entreprises du secteur des médias n'est pas uniquement susceptible de produire des effets préjudiciables à la concurrence sur l'économie par la constitution de positions commerciales dominantes. Elle peut encore restreindre la concurrence publicitaire par la constitution d'un pouvoir dominant sur l'opinion, conséquemment conduire à des effets négatifs pour le pluralisme et, de ce fait, pour la liberté d'opinion, d'information, de la presse et de la radiodiffusion.

Ce dualisme fait du contrôle de la concentration des médias un cas particulier qui dépasse les limites du simple droit de la concurrence et rend problématique le traitement de la concentration des médias, tant au niveau européen que national.

## **I. Les modèles d'organisation existants au niveau européen**

Les modèles d'organisation existants en matière de droit de la concentration peuvent être classés – tout comme ceux de la surveillance générale des médias – en trois groupes distincts : le droit de la concurrence, le droit de la concentration des télécommunications et le droit spécifique de la concentration des médias. Alors que la réglementation de la surveillance en matière concurrentielle constitue l'une des tâches originelles de l'UE (voir article 3 g du Traité CE), et peut être arrêtée, conformément à l'article 83 du traité CE, aussi bien par voie de règlements d'application immédiate qu'au moyen de directives, et que les télécommunications, en vertu de l'article 86 du traité CE, relèvent également du champ d'action de l'UE et, en vertu de l'article 86, paragraphe 3 du Traité CE, peuvent aussi être réglées de manière indirecte au moyen de directives, la compétence de l'UE en matière de mesures destinées à garantir le pluralisme des médias fait l'objet d'une violente contestation<sup>60</sup>.

### **1. La législation en matière de concentration relative au droit de la concurrence de l'UE**

Comme nous l'avons déjà mentionné, les articles 81 et suivants du Traité CE règlent en droit primaire le contrôle général de la concentration, tandis que la réglementation secondaire est surtout représentée par le Règlement 17/62 relatif aux accords, décisions et pratiques concertées<sup>61</sup>, et le Règlement 4064/98/CEE relatif au contrôle des fusions<sup>62</sup>. Tandis que le Règlement 17/62 relatif aux accords, décisions et pratiques concertées concerne les accords contractuels sans création d'une structure d'entreprise indépendante, le règlement relatif au contrôle des fusions (ci-après RCF) s'applique exclusivement aux accords contractuels qui constituent

des opérations de concentration de dimension communautaire (articles 1, paragraphe 1, et 22, paragraphe 1 Hs. 2 RCF). La détermination de la dimension communautaire d'une opération de concentration (article 3, paragraphe 1, l. a, b RCF) se fait à l'aide des "seuils d'appréciation" de l'article 1, paragraphes 2 et 3 RCF.

En vertu de l'article 21, paragraphe 2 RCF, l'examen des opérations de concentration au sens du règlement relève de la compétence exclusive de la Commission ; les Etats membres n'appliquent pas en la matière leur législation nationale sur la concurrence (principe d'exclusivité). L'article 21, paragraphe 3 RCF prévoit une exception à cette règle : les Etats membres peuvent, nonobstant les paragraphes 1 et 2, prendre sous certaines conditions des mesures appropriées pour la protection d'autres intérêts légitimes. L'article 21, paragraphe 3 alinéa 2 RCF dispose expressément que la diversité des médias, entre autres, constitue un intérêt légitime<sup>63</sup>.

L'article 9 RCF prévoit une autre exception au principe d'exclusivité : la Commission peut, sous certaines conditions (voir article 9, paragraphe 2, l. a, b RCF), renvoyer aux autorités compétentes d'un Etat membre les fusions qui lui ont été notifiées. Lorsqu'un Etat membre informe la Commission qu'une opération de concentration est préjudiciable sur son territoire à un marché distinct qui ne constitue pas une part substantielle du marché commun et que la Commission partage cet avis, elle renvoie la partie de l'affaire relative au marché distinct aux autorités compétentes de l'Etat membre concerné (article 9, paragraphe 3, p. 3 RCF). Ces dispositions transposent le principe de subsidiarité figurant à l'article 5 du Traité CE.

Les règles générales du contrôle de concentration sont également applicables aux entreprises et/ou au marché des médias<sup>64</sup>. Conformément à la mission fondamentale de l'UE, la garantie et le maintien de la concurrence économique, ce sont toutefois les considérations économiques, et non les considérations de politique des médias, qui sont au premier plan : l'objectif de l'application des règles générales en matière concurrentielle est la prévention des positions commerciales dominantes au sens économique et conséquemment la préservation de la concurrence. Les seules considérations de politique des médias ne suffisent pas à porter une décision restreignant la concentration sur le fondement des règles du contrôle général de concentration.

Les instruments de surveillance générale de la concurrence sont également appliqués à la réalisation d'un objectif de politique industrielle : assurer la compétitivité de l'économie de l'UE au sein de la concurrence globale (voir également article 2, paragraphe 1, l. b RCF). Ainsi, des opérations de concentration entre entreprises du secteur des médias ont été autorisées pour assurer le développement des nouveautés techniques et l'intégration des entreprises européennes au marché mondial<sup>65</sup>. Les opérations de concentration effectuées dans des conditions semblables, avec des engagements identiques, qui devaient garantir que les entreprises concernées ne se serviraient pas de leur puissance commerciale, étaient interdites il y a peu de temps encore<sup>66</sup> ; le fait qu'elles soient désormais autorisées tient moins à l'assouplissement du contrôle de la Commission<sup>67</sup> qu'à la réorientation des objectifs.

### **2. La législation en matière de télécommunications**

Il n'existe au niveau européen aucune réglementation spécifique en matière de contrôle des concentrations dans le secteur des télécommunications. La Commission a plutôt arrêté de nombreuses directives, dont la mise en œuvre incombe aux Etats membres,



visant à la libéralisation et à l'harmonisation du marché des télécommunications, pour servir de base au développement et à la croissance de nouveaux services<sup>68</sup>. Les autorités nationales de régulation ont, et/ou ont eu, avant tout pour tâche de passer d'un marché des télécommunications autrefois dominé par l'Etat à une situation de libre concurrence. Depuis la fin de l'année 2000 les directives ont été transposées dans l'ensemble de l'UE ; néanmoins, on ne peut pas encore parler d'une libéralisation complète du marché au point qu'il puisse être abandonné, sans la surveillance des autorités de régulation, aux forces du marché libre et au contrôle exercé par le droit général de la concurrence. Les entreprises issues des monopoles disposent encore d'une telle puissance sur le marché, que des instruments destinés à la création d'un marché libre doivent continuer à être employés en faveur de leurs concurrents, en assurant par exemple le libre accès aux réseaux et aux technologies de transmission<sup>69</sup>. La mise en place d'une égalité des chances, indispensable au fonctionnement de la concurrence, passe impérativement par ces interventions régulatrices.

Outre la réglementation spécifique au droit des télécommunications, les règles générales de la concurrence sont également applicables. Cela vaut en particulier pour le contrôle de concentration, objet de l'analyse ci-après. Du fait des particularités du droit des télécommunications, la Commission a publié à plusieurs reprises des lignes directrices pour l'application du droit communautaire de la concurrence dans le domaine des télécommunications<sup>70</sup>.

### 3. La législation en matière de concentration des médias

Ni le contrôle général des fusions, ni la réglementation en matière de télécommunications destinée à l'instauration de la concurrence, ne visent au maintien de la pluralité du paysage médiatique. L'insuffisance du droit communautaire général de la concentration, avec son orientation économique à assurer le pluralisme, a été constatée dès la publication du règlement relatif au contrôle des fusions : l'article 21, paragraphe 3 du RCF disposait expressément que les Etats membres pouvaient prendre des mesures supplémentaires pour garantir la diversité des médias<sup>71</sup>. Il n'existe cependant, au niveau communautaire, aucune réglementation contraignante spécifique aux médias pour la protection du pluralisme des opinions<sup>72</sup>.

La Commission a certes publié en 1992, après avoir été priée par deux résolutions du Parlement européen du 15 février 1990 et du 16 septembre 1992<sup>73</sup> de formuler des propositions relatives à une réglementation communautaire visant à la limitation de la concentration des médias dans le but de préserver le pluralisme de l'information, le Livre vert "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire"<sup>74</sup>. Elle y constate notamment que, d'une part, une action communautaire ne pourrait pas avoir pour seul objectif de garantir le pluralisme des médias, puisqu'il ne constitue pas un objectif communautaire et ne relève pas davantage de la compétence de la communauté ; d'autre part, les différentes réglementations nationales représentent un obstacle au fonctionnement du marché intérieur, car elles conduisent à des restrictions de la liberté d'établissement des entreprises des médias et ont pour conséquence de compliquer la fourniture des services médiatiques, ainsi que de fausser et de restreindre la concurrence<sup>75</sup>. Les réglementations nationales ne suffiraient donc pas à appréhender tous les cas de concentration des médias, puisqu'elles ne pourraient stopper les faits de forte concentration que sur leur territoire. Ce droit national n'est applicable aux faits étrangers que

lorsque la fourniture transfrontière du service survient subjectivement et objectivement pour pouvoir contourner la loi<sup>76</sup>. Le droit de la concurrence ne peut pas davantage régler de façon satisfaisante les problèmes spécifiques à la concentration des médias, puisque la soumission du marché au droit de la concurrence ne permet d'atteindre que difficilement l'objectif de diversité des médias<sup>77</sup>. On peut résumer l'opinion de la Commission de la manière suivante : la nécessité d'une action à l'échelle communautaire existe, mais le défaut de compétences ne permet pas de la mener à bien.

Le Comité économique et social<sup>78</sup> ainsi que le Parlement européen<sup>79</sup> s'étant exprimés plus généreusement sur la question des compétences de l'UE dans ce domaine et le Parlement ayant demandé à la Commission de présenter une proposition de directive<sup>80</sup>, la Commission a remis à l'automne 1996 la proposition d'une "directive CE relative au pluralisme des médias" ; puis, après l'avoir retirée, elle a présenté en mars 1997 un projet de directive relative à "la propriété des médias dans le marché intérieur". Comme ces projets ont rencontré une forte opposition, notamment à cause de la compétence réglementaire contestée<sup>81</sup> de la Commission, celle-ci a également retiré le second texte avant même sa discussion officielle<sup>82</sup>.

Il n'existe donc aucun droit européen contraignant en matière de concentration des médias, la Commission ne dispose pas d'instruments spécifiques pour prévenir l'apparition d'un pouvoir d'opinion prédominant, qui menace conséquemment le pluralisme. Elle ne peut s'opposer à un pouvoir d'opinion prédominant que lorsque celui-ci s'accompagne d'une position commerciale dominante et tombe alors sous le coup du contrôle des concentrations prévu par le droit général de la concurrence.

Outre la Commission, le Conseil de l'Europe voit lui aussi un danger dans la concentration croissante du secteur des médias. Dès 1982, le Conseil de l'Europe s'était prononcé sur la liberté d'opinion et d'expression<sup>83</sup>. Dans sa Recommandation n° R(99)1 du 19 janvier 1999<sup>84</sup> il a une nouvelle fois souligné l'importance de la liberté d'opinion et du pluralisme pour la démocratie<sup>85</sup>. Il a notamment recommandé aux Etats membres l'introduction d'une législation destinée à prévenir ou à contrer les concentrations susceptibles de menacer le pluralisme des médias au niveau national, régional ou local. A l'égard des autorités de surveillance, le Conseil de l'Europe recommande à ses Etats membres, soit de créer des autorités chargées spécifiquement des médias et dotées d'un pouvoir d'action à l'encontre des fusions ou d'autres mesures de concentration qui menacent le pluralisme des médias, soit d'attribuer des compétences similaires aux autorités de régulation existantes dans le secteur de la radiodiffusion<sup>86</sup>.

Il ressort de ces éléments que le contrôle de la concentration du secteur des médias se subdivise en :

- un contrôle général de la concurrence, marqué par une orientation économique, exercé au niveau européen par la Commission en tant qu'autorité de surveillance et au niveau national par les autorités nationales de la concurrence ;
- un contrôle de la concurrence dans le domaine des télécommunications, exercé par les autorités de régulation indépendantes des Etats membres, qui est à la fois un contrôle temporaire, pendant la période de transition entre un monopole d'Etat et un marché libre, et un contrôle sectoriel et visant à la déréglementation ; et
- un contrôle de la concentration spécifique aux médias, orienté vers la garantie du pluralisme d'opinion, également exercé par les autorités des Etats membres.



## II. Les conséquences de la convergence sur la concentration des médias

La convergence technique, c'est-à-dire le caractère interchangeable du moyen technique de transmission dans le but de recevoir un service particulier<sup>87</sup>, conduira les fournisseurs d'accès<sup>88</sup> aux réseaux de transmission à exercer un rôle de portier. Cette problématique sera encore accentuée par la numérisation du réseau<sup>89</sup>. De ce fait, la régulation du secteur des télécommunications influe considérablement sur la garantie du pluralisme des médias, puisque la diversité des opinions et des informations ne peut être assurée que si les individus désireux de diffuser ou de recevoir l'information bénéficient également d'un libre accès aux moyens de transmission<sup>90</sup>. Ce libre accès signifie l'accès à tous les services qui – notamment par suite de la numérisation – seront nécessaires à la transmission et à la réception des prestations, comme par exemple les systèmes d'accès conditionnel, les systèmes de navigation, les terminaux, et notamment les interfaces de logiciels<sup>91</sup>. La technique nécessaire doit rester ouverte et on ne doit pas permettre la création de standards qui soient la propriété exclusive de certains. Celui qui disposerait d'une position commerciale dominante sur l'une des interfaces actuellement disponibles pourrait décider seul d'accorder aux uns et de refuser aux autres l'accès à cette interface (*bottleneck*), s'il n'existait aucun contrôle régulateur. Garantir le libre accès est une mission qu'exercent actuellement des autorités particulières, comme par exemple les autorités nationales de télécommunications et/ou de la radiodiffusion<sup>92</sup>.

De plus, les capacités de transmission disponibles – quel que soit le moyen de transmission – qui sont aujourd'hui encore limitées, atteindront une ampleur considérable<sup>93</sup> grâce à la numérisation. Le moyen de transmission perd ainsi en partie sa qualité de bien limité<sup>94</sup> ; sa vente rapportera d'autant moins aux opérateurs de réseaux. Sous la menace de cette perte de revenus, les entreprises de télécommunications cherchent, en tant qu'opérateurs de réseau, à profiter à l'avenir également d'autres maillons de la chaîne de valeur ajoutée des médias, comme par exemple la production ou la commercialisation. D'autre part, les producteurs de contenus ont eux aussi intérêt, au vu de la problématique du filtrage de l'accès, à s'unir avec les opérateurs de réseau ou autres propriétaires d'interfaces – leur calcul est simple : s'associer à l'opérateur du réseau, c'est avoir l'assurance d'accéder sans encombre au réseau et de parvenir ensuite jusqu'au consommateur final.

En outre, comme nous l'avons indiqué au paragraphe B. II, la convergence conduit les services, qui jusqu'ici étaient assignés aux différents secteurs des médias – par exemple la presse, Internet, la radiodiffusion – à être fournis à l'avenir par un fournisseur ou groupe de fournisseurs. Cette concentration intermédia et/ou multimédia<sup>95</sup> sur plusieurs marchés des médias peut conduire à une restriction considérable de la pluralité d'opinion, puisque le propriétaire d'une station de télévision peut par exemple également diriger l'information par la presse et sur Internet<sup>96</sup>. Les opérations de concentration intermédia présentent un intérêt économique pour les producteurs, puisqu'un produit médiatique peut être utilisé à plusieurs reprises en étant fourni sur différents marchés, ce qui permet de réduire l'ensemble des coûts<sup>97</sup>. Le contrôle de ces opérations de concentration multimédia représente un défi considérable pour les autorités de surveillance, eu égard à la définition des marchés importants et des seuils limites autorisés.

A partir de ces constellations apparaissent ces derniers temps de plus en plus de grandes opérations de concentration entre

entreprises, dans lesquelles les fournisseurs de contenu et les opérateurs de réseau et/ou les propriétaires de la technologie de numérisation s'unissent sous toutes les formes de concentration<sup>98</sup>. Par suite de cette évolution, notamment par la concentration verticale et inter média (diagonale), les nouvelles entreprises de médias ainsi constituées atteignent de plus en plus, du fait de leurs dimensions, les seuils limites de l'article 1, paragraphe 2 du RCF, si bien que l'examen de la fusion relève de la compétence exclusive de la Commission européenne. Dans de tels cas, comme nous l'avons déjà indiqué, toute intervention est en principe interdite aux autorités nationales chargées du contrôle des accords, décisions et pratiques concertées en vertu du principe d'exclusivité (article 21, paragraphe 2, alinéa 1 du RCF).

On peut, d'une part, se réjouir de la compétence exclusive de la Commission, puisqu'ainsi on dépasse les pouvoirs de contrôle des autorités nationales des accords, décisions et pratiques concertées, généralement limités au territoire national. La Commission ne dispose toutefois de pouvoirs d'action que lorsqu'il existe une position commerciale dominante, ce qui n'est pas systématiquement le cas de chaque situation de pouvoir d'opinion prédominant. Parallèlement à l'objectif de protection de la concurrence économique au sein de l'espace communautaire, la Commission se sent en outre l'obligation de promouvoir la compétitivité de l'industrie européenne sur le marché mondial, précisément dans le domaine de la technologie de l'information. L'application de tels critères peut conduire à l'approbation d'une puissance commerciale dominante en Europe, lorsque c'est là le seul moyen d'assurer la compétitivité de l'UE à l'échelle planétaire. Comme ce critère ne rencontre pas toujours l'assentiment des différents Etats nationaux, concernés particulièrement par le pouvoir d'opinion dominant, les décisions de la Commission semblent de moins en moins acceptées.

Certes, les opérations de concentration notifiées à la Commission peuvent également, lorsqu'elles touchent un marché distinct dans un Etat membre, être renvoyées aux autorités compétentes de cet Etat membre, conformément à l'article 9 RCF. Il n'existe toutefois aucune unité de vue entre la Commission et les Etats membres sur la question de savoir quand un cas de ce genre doit être renvoyé aux Etats membres. C'est ainsi que la Commission s'est prononcée, dans trois cas pour lesquels la République fédérale d'Allemagne avait demandé le renvoi relatif à des opérations de concentration dans le secteur des médias<sup>99</sup>, contre un transfert des compétences vers l'Etat membre. Cette situation a été particulièrement remarquable dans les affaires *Bertelsmann/Kirch/Premiere* et *Deutsche Telekom/Beta Research*, puisque l'Office fédéral des cartels (*Bundeskartellamt*) a persisté dans son opinion que les conditions de l'article 9, paragraphe 3 RCF étaient réunies, que la Commission devait procéder au renvoi des affaires, et a poursuivi la procédure et rendu une décision. De ce fait, dans cette affaire, un double contrôle a été exercé, au niveau national et européen. En fin de compte, les deux autorités n'ont pas approuvé, bien que pour des motifs différents, les opérations de concentration. C'est précisément les doubles contrôles de ce genre, qui contiennent toujours le risque de décisions conflictuelles et entraînent de ce fait une insécurité juridique, que devait éviter le principe d'exclusivité.

Indépendamment des problèmes qui surgissent à l'occasion du contrôle des opérations de concentration relatives aux médias effectué en vertu du droit de la concurrence, les autorités nationales de la concentration des médias sont elles aussi, parallèlement aux autorités de la concurrence, compétentes (article 21, paragraphe 3 RCF) pour le contrôle des fusions réalisées à l'occa-



sion des opérations de concentration de dimension communautaire. L'importance européenne de la fusion peut cependant être pour elles un handicap, puisqu'elles n'examinent que les conséquences de la fusion sur le marché national des médias. Si toutefois elles concluent, suite à cet examen, à la constitution d'un pouvoir d'opinion dominant, elles peuvent interdire la fusion.

Les entreprises concernées doivent par conséquent compter dans le pire des cas avec trois décisions relatives à la validité de leur fusion, qui ne seront pas nécessairement identiques, ni dans leurs fondements, ni dans leur résultat, du fait de la diversité des échelles et critères de contrôle.

### III. Résumé et conclusions pour un futur contrôle de concentration

La diversité de compétences que nous venons de décrire ne saurait perdurer, dans l'intérêt de la sécurité juridique. Il existe une autorité européenne de contrôle de la concentration qui ne dispose d'aucune compétence à l'égard du maintien de la concurrence publicitaire comme condition du pluralisme et à laquelle il n'a pas davantage été conféré de pouvoirs spécifiques d'action pour le maintien et la garantie de la diversité des opinions. D'un autre côté, les autorités nationales de la concurrence ne sont en principe compétentes que sur leur territoire. Il existe en outre des différences d'appréciation sur la portée de leurs compétences entre les autorités européennes et les autorités de la concurrence des Etats membres, de sorte qu'on peut aboutir en cas de doute à une double décision. Les autorités nationales de la concentration des médias représentent un troisième organe de contrôle de la concentration des médias, mais leur compétence se limite à nouveau aux opérations de concentration qui surviennent dans leur Etat membre. Les progrès de la convergence, dus notamment à la numérisation, confèrent également une importance toujours croissante aux instruments de régulation des autorités nationales des télécommunications pour la garantie du pluralisme de l'opinion. Parallèlement, les autorités nationales de surveillance de la radiodiffusion participent également à la garantie du libre accès aux interfaces (*bottlenecks*) issues de la numérisation.

Comme s'il n'y avait pas là suffisamment d'occasions de conflit, il existe encore une polémique sur la question de savoir si l'Union européenne dispose effectivement de pouvoirs d'action en vue de garantir et de maintenir la concurrence publicitaire. Le maintien de la diversité des opinions est considéré par la plupart des Etats membres comme partie intégrante de leur politique culturelle et le champ d'action de l'UE s'en voit conséquemment privé. D'autre part, les fusions du secteur des médias ont atteint entre-temps des ordres de grandeur que les autorités des Etats membres parviennent difficilement à maîtriser, puisqu'ils dépassent les frontières nationales.

Le présent article ne peut prétendre apporter une solution à ce conflit. Il peut tout au plus préciser les approches d'une solution, lesquelles, pour parvenir à combler les déficits décrits, devraient toutefois s'attacher à faire un résumé aussi complet que possible des pouvoirs de contrôle des concentrations de médias exercés par une autorité. A cet égard, il faudrait réfléchir en particulier au fait de savoir si la séparation du réseau et du contenu<sup>100</sup> peut être réa-

lisée au regard des conséquences de la convergence ou si elle doit connaître des exceptions. Comme nous l'avons vu, la maîtrise des conditions techniques pour l'alimentation d'un réseau, la numérisation, la transmission, etc., est de plus en plus importante pour permettre la transmission des contenus. Aussi ne devrait-on pas craindre d'envisager la mise en commun des compétences "techniques", qui contribuent au maintien de la diversité des opinions, et des compétences "de contenu". Cela signifierait que toutes les compétences qui étaient jusqu'ici appréhendées dans chaque secteur par les diverses autorités de la concentration des médias, de la radiodiffusion et des télécommunications, seraient appréhendées par une seule et même "autorité des médias". La coordination des procédures au niveau horizontal (dans et entre les Etats membres) et verticale (entre les Etats membres et la Commission) pourrait tenir lieu d'alternative pour endiguer les conflits possibles.

Indépendamment de la question de savoir quelles compétences il conviendrait de regrouper, des solutions sont envisageables au niveau européen et national. On pourrait songer au niveau européen à un transfert des compétences, visant à la conservation de la diversité d'opinion, à l'autorité européenne de la concurrence ou à une autorité européenne de la concentration des médias à créer<sup>101</sup>. Toutefois, de telles solutions au niveau européen se heurteront probablement d'emblée à un problème de compétence, indépendamment des éventuels risques de conflits que comprennent ces propositions.

Des solutions préférables – si ce n'est plus simples – existent au niveau des Etats membres : on pourrait transférer les compétences de contrôle de la concentration des médias, y compris pour les opérations de concentration transnationales de médias, par exemple aux autorités nationales compétentes en matière d'accords, décisions et pratiques concertées, aux autorités nationales de la radiodiffusion ou à des autorités nationales, existantes ou à créer, chargées de la concentration des médias<sup>102</sup>. Au niveau européen aussi, les plus récentes réflexions sur les structures de surveillance, tant en droit de la concurrence<sup>103</sup> qu'en droit des télécommunications<sup>104</sup>, vont dans le sens d'une décentralisation des compétences associée à la création d'un système de coopération et de consultation<sup>105</sup>. Le renforcement visé des pouvoirs des Etats membres est particulièrement frappant en droit de la concurrence ; la compétence d'application de l'article 81, paragraphe 3 RCF – il entre alors immédiatement en vigueur<sup>106</sup> – qui relevait jusqu'ici de la seule compétence de la Commission doit être transférée aux autorités nationales de la concurrence<sup>107</sup>. La Commission et les autorités des Etats membres doivent constituer un réseau et collaborer étroitement à l'application des articles 81 et 82 du Traité CE<sup>108</sup>.

La réalisation de ces solutions au niveau des Etats membres exigera une vaste réglementation pour prévenir toute différence. Cette réglementation pourrait s'avérer nécessaire, par exemple, pour déterminer si le contrôle d'une opération de concentration concernant le marché de plusieurs Etats membres relève de la compétence d'un seul Etat membre et, le cas échéant, lequel<sup>109</sup> ; ou si et comment une décision d'une autorité nationale doit être reconnue par les autres Etats membres<sup>110</sup>. Dans tous les cas, l'introduction d'un système intensif de coopération, de consultation et d'information, tant entre Etats membres qu'entre les Etats membres et la Commission, s'avèrera indispensable<sup>111</sup>.

- 1) Voir en particulier la documentation de la conférence organisée par la Division des médias du Conseil de l'Europe "Les nouvelles plates-formes numériques des services audiovisuels et leur impact sur la délivrance des licences aux radiodiffuseurs" sous : <http://www.humanrights.coe.int/media>
- 2) Si dans la plupart des Etats membres la libéralisation était déjà effective au 1<sup>er</sup> janvier 1998, certains se virent toutefois accorder une prorogation de délai pour l'ouverture de leur marché ; le dernier délai, accordé à la Grèce, prit fin le 31 décembre 2000.
- 3) Directive 88/301/CEE de la Commission du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés des télécommunications (JOCE L 131 du 27 mai 1988, p. 73). Cette directive visait à l'abolition de droits exclusifs existants pour l'importation, la commercialisation, le raccordement, la mise en circulation et l'entretien des terminaux ; Directive 90/388/CEE de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JOCE L 192 du 24 juillet 1990, p. 10).
- 4) Voir l'article 6 de la Directive 88/301/CEE et l'article 7 de la Directive 90/388/CEE.
- 5) Directive 92/44/CEE du Conseil du 5 juin 1992 relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées (JOCE L 165 du 19 juin 1992, p. 27).
- 6) Directive 97/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant les Directives 90/387/CEE et 92/44/CEE du Conseil en vue de les adapter à un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications (JOCE L 295 du 29 octobre 1997, p. 23).
- 7) Voir article 1, 6 ; voir également la jurisprudence de la CJCE sur la notion d'indépendance, par ex. aff. C-69/91, RJC I-5337, 5380 F. -Decoster, aff. C-92/91, RJC I-5383, 5402 F. -Taillandier.
- 8) Celles-ci ont principalement servi à l'achèvement du processus de libéralisation dans le secteur des télécommunications et ont également posé les jalons de la situation actuelle. La libéralisation s'est faite progressivement par la publication de sept directives au total. A cette occasion, la Commission a fait usage du droit que lui confère l'article 86 du Traité CE, en vertu duquel elle est habilitée à exiger l'abolition de droits octroyés aux entreprises par les Etats membres alors qu'ils constituent une violation d'autres règles du Traité CE. Dans le secteur des télécommunications, marqué jusqu'ici par les monopoles d'Etat et l'octroi corollaire de droits exclusifs et particuliers, la Commission a estimé être en présence d'une infraction aux règles de concurrence et du marché intérieur édictées par le Traité CE. La libéralisation ne devait cependant pas s'accompagner nécessairement de la privatisation des entreprises des télécommunications, l'intention étant plutôt d'ouvrir ce secteur à la concurrence et de favoriser cette dernière.
- 9) Directive relative à la libéralisation des terminaux (voir note 3), suivie en 1990 par la directive relative aux services (voir note 3), laquelle a encore été modifiée et augmentée au fil du temps par cinq directives supplémentaires de la Commission. Il s'agit de la directive relative aux satellites (Directive 94/46/CE du 13 octobre 1994, JOCE L 268 du 19 octobre 1994, p. 15), la directive relative à la télévision par câble (Directive 95/51/CE du 18 octobre 1995, JOCE L 256 du 26 octobre 1995, p. 49), la directive relative aux communications mobiles (Directive 96/2/CE du 16 janvier 1996, JOCE L 20 du 26 janvier 1996, p. 59), la directive relative à la concurrence (Directive 96/19/CE du 13 mars 1996, JOCE L 74 du 22 mars 1996, p. 13) et la directive relative au réseau câblé (Directive 99/64/CE du 23 juillet 1999, JOCE L 175 du 10 juillet 1999, p.36).
- 10) Les directives les plus importantes à cet égard sont la directive relative aux lignes louées (voir note 5), la directive relative aux autorisations et licences (Directive 97/13/CE du 10 avril 1997, JOCE L 117 du 07 mai 1997, p. 15), la directive relative à l'interconnexion (Directive 97/33/CE du 30 juin 1997, JOCE L 199 du 26 juillet 1997, p. 32, telle que modifiée par la Directive 98/61/CE du 24 septembre 1998) ; la Directive-cadre ONP (voir note 6) ; la directive relative à la protection des données (Directive 97/66/CE du 15 décembre 1997, JOCE L 24 du 30 janvier 1998, p. 1) et la directive relative à la téléphonie vocale (Directive 98/10/CE du 26 février 1998, JOCE L 101 du 1<sup>er</sup> avril 1998, p. 41).
- 11) Voir II. 1).
- 12) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14 décembre 1999, "Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère du numérique", COM (1999) 657, en fichier pdf disponible sous : [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/intro/intro\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/intro/intro_fr.htm)
- 13) Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle telle que modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 juin 1997 (JOCE L 202/60 du 30 juin 1997).
- 14) "Principe de l'Etat de transmission", voir l'article 2, paragraphe 1 de la Directive "Télévision sans frontières".
- 15) Voir l'article 2a, paragraphe 1 de la Directive "Télévision sans frontières".
- 16) Voir affaire C-11/95 Commission contre Belgique, arrêt du 10 septembre 1996, RJC 1996 I-4115 et suiv., R. n° 88.
- 17) Voir l'arrêt de la CEDH du 24 novembre 1993, 36/1992/381/455-459 (Informationsverein Lentia et autres contre Autriche), R. n° 32 et suiv. et l'arrêt du 28 mars 1990, Série A n° 173, p. 24 R. n° 61 (Groppera Radio AG et autres contre Suisse).
- 18) Voir note 13.
- 19) Publiée au JOCE L 298/23 du 17 octobre 1989.
- 20) Convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989, modifiée le 9 septembre 1998.
- 21) Voir l'article 6, paragraphe 1 de la Convention.
- 22) Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information (JOCE L 178 du 17 juillet 2000, p.1-16).
- 23) Directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques (JOCE L 13/12 du 19 janvier 2000).
- 24) Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JOCE L 204 du 24 juillet 1998, p. 37-48), telle que modifiée par la Directive 98/48/CE du 20 juillet 1998 (JOCE L 217 du 05 août 1998, p. 18).
- 25) Voir note 12.
- 26) Paragraphe 3 (6) de la Communication.
- 27) Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le thème "Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique" (JOCE C 317/25 du 6 novembre 2000).
- 28) Recommandation du Comité des Ministres *Rec* (2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion.
- 29) Le cadre du droit de la concurrence ne sera abordé ici que brièvement, car il fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans la deuxième partie de cet article.
- 30) Voir également l'article 3 g) du Traité CE.
- 31) Règlement 17/62/CEE du Conseil : Premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité (JOCE n° 13 du 21 février 1962, p. 204-211), tel que modifié par le Règlement 1216/99/CE (JOCE L 148 du 15 juin 1999, p. 5).
- 32) Règlement 4064/89/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JOCE L 257/90, p. 13), tel que modifié par le Règlement 1310/97/CE du Conseil, du 30 juin 1997 (JOCE L 180 du 9 juillet 1997, p.1).
- 33) Directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques (JOCE L 195 du 29 juillet 1980, p. 35-37), telle que modifiée par la Directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 (JOCE L 193 du 29 juillet 2000, p.75).
- 34) Sur cette question nous vous renvoyons par exemple à l'article de Van Loon "Engagement de l'UE à l'égard de la propriété nationale de la télévision et de la politique, ainsi que des procédures, de contrôle" in IRIS Spécial "Télévision et concentration des médias", p. 67 et suivantes et en particulier aux décisions auxquelles renvoient les notes 20 à 73 de cet article.
- 35) Ainsi la compétence des Etats membres en matière de concentration ne vaut-elle, en vertu du règlement relatif aux accords, décisions et pratiques



- concertées, qu'aussi longtemps que la Commission n'a pas engagé de procédure (voir article 9, paragraphe 3 du règlement). Pour de plus amples détails, nous vous renvoyons au paragraphe C du présent article.
- 36) Livre vert COM (97) 623 de la Commission sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation.
- 37) Parallèlement, il existe un commencement de débat sur la convergence de l'attitude en matière d'exploitation (voir le rapport "Konvergenz und Regulierung" de Hoffmann-Riem, Schulz et Held, paru à Baden-Baden, 2000), mais ces questions restent hors du cadre du présent article.
- 38) Les Etats-Unis prévoient par exemple de procéder à leur "Switch-Off" dès l'année 2006 ; en Allemagne, celui-ci doit avoir lieu en 2010.
- 39) Le cas du marché virtuel de Bavière en est un excellent exemple ([www.bay-net.de](http://www.bay-net.de)).
- 40) Voir note 36.
- 41) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés – rapport de communication 1999 – Document COM (1999) 539, disponible en fichier pdf sous <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/review99.htm>
- 42) Il s'agit là de propositions pour :
- une directive-cadre (Directive relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques), telle que modifiée en première lecture COM (2001) 380
  - une directive relative à l'accès (Directive relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux installations associées, ainsi qu'à leur interconnexion), telle que modifiée en première lecture COM (2001) 369
  - une directive relative à l'autorisation (Directive relative à l'autorisation des services et des réseaux de communications électroniques), telle que modifiée en première lecture COM (2001) 372
  - une directive relative au service universel (Directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques), COM (2000) 392
  - et une directive relative à la protection des données (Directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques), COM (2000) 385.
- Tous ces textes sont disponibles dans différentes langues sous : [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/new\\_rf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm)
- 43) Règlement (CE) n° 2887/2000 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale (JOCE L 336 du 30 décembre 2000 p. 4 – 8).
- 44) La totalité de cet ensemble de directives, qui doit transposer toutes les exigences du secteur des communications électroniques, se trouve encore dans sa phase de procédure législative. Seul le Règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale (note 43) est déjà entré en vigueur l'année dernière.
- 45) Selon la définition du rapport de communication : "Services de communication et services d'accès en rapport avec l'octroi d'un accès à un service spécial pour des utilisateurs autorisés (par ex. services d'accès conditionnel, guides de programmes électroniques)".
- 46) Voir paragraphe 1 du rapport de communication "Principes fondamentaux du rapport de communication", p. 4.
- 47) Voir paragraphe 2.2. du rapport de communication "Résultats de l'audition du Livre vert sur la convergence", p. 6.
- 48) Voir paragraphe 2.5. du rapport de communication "Rapport sur une possible autorité européenne de régulation", p. 9 et suiv.
- 49) Conférence européenne des administrations des Postes et Télécommunications.
- 50) Comité européen pour les affaires de régulation dans les télécommunications.
- 51) Voir paragraphe 4.8.1. du rapport de communication "Proposition de nouvelles mesures institutionnelles", p. 60 et suiv.
- 52) Voir paragraphe 4.8.2. du rapport de communication "Autorités nationales de régulation", p. 62 et suiv.
- 53) Voir note 42.
- 54) Voir article 3 4.), 6.) de la Directive-cadre.
- 55) Voir article 6 de la Directive-cadre.
- 56) C'est aussi l'opinion de Madame Reding dans une intervention (Speech/01/304) prononcée à l'occasion de la RTL Group Management Conference, le 22 juin 2001 à Venise, texte en version anglaise disponible sous : <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?reslist>
- 57) Résumé disponible sous : [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)
- 58) Détaillé sur la notion de concentration : *Mailänder, Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk*, Baden-Baden 2000, p. 163 et suiv.
- 59) Voir article 5, paragraphe 1 GG, article 10, paragraphe 1 CEDH, article 11, paragraphe 1 de la Charte européenne des droits fondamentaux.
- 60) Pour de plus amples détails, voir ci-dessous 3.
- 61) Voir plus haut note 31.
- 62) Voir plus haut note 32.
- 63) Cette règle ne donne certes pas le droit aux Etats membres d'autoriser les opérations de concentration interdites par la Commission, mais ils peuvent cependant interdire ou autoriser uniquement sous certaines conditions les opérations de concentration qui n'ont pas été contestées par la Commission, voir la déclaration de la Commission pour le protocole du Conseil du 19 décembre 1989 au RCF, publié in WuW 1990, p. 240 (242).
- 64) Voir également à ce sujet la liste extrêmement détaillée de l'application de la législation en matière de concurrence de l'UE dans le domaine de la télévision par Van Loon, loc. cit., p. 72 et suiv.
- 65) Voir par ex. l'arrêt dans l'affaire COMP/JV 0037 – BSKyB/Kirch du 21 mars 2000, JOCE n° C 110/45 du 15 avril 2000 ; pour de plus amples détails sur cet arrêt, voir Helberger/Scheuer/Strothmann, Accès non-discriminatoire aux services numériques d'accès conditionnel, IRIS Plus 1/2001, p. 2, 6 et suiv. ; critique sur la question : *Altes, Paradigmenwechsel in der Europäischen Fusionskontrolle?*, Media Perspektiven 11/2000, p. 482, 484 et suiv., 487 ; sur les rapports entre les objectifs de politique concurrentielle et de politique industrielle, voir Mailänder, loc. cit., p. 191 et suiv.
- 66) MSG Media Service (affaire n° IV/M.469), arrêt du 9 novembre 1994, JOCE n° L 364/1 du 31 décembre 1999 ; Bertelsmann/Kirch/Premiere (affaire n° IV/M.993), arrêt du 27 mai 1998, JOCE n° L 53/2 du 27 février 1999 ; Deutsche Telekom/Beta Research (affaire IV/M.1027), arrêt du 27 mai 1998, JOCE n° L 53/31 du 27 mars 1999 ; détaillé sur ces affaires, notamment sur les consentements : Altes, loc. cit., p. 482 et suiv. ; Helberger/Scheuer/Strothmann, loc. cit., p. 5 et suiv.
- 67) En ce sens : Altes, loc. cit., p. 485, 488.
- 68) Pour plus de détails sur cette question, voir plus haut B. 1.
- 69) Sur les tâches des autorités des télécommunications, voir plus haut, B 1. a).
- 70) JOCE n° C 233/2 du 6 septembre 1991 ; JOCE n° C 265/2 du 22 août 1998 (concernant les accords d'accès).
- 71) Voir plus haut, C I. 1.
- 72) Sur la politique de l'UE dans le domaine des médias audiovisuels, voir plus haut, B. 2.
- 73) Résolution du Parlement européen sur la concentration dans le secteur des médias du 15 février 1990, JOCE C 68/137 ; Résolution du Parlement européen sur la concentration des médias et la diversité d'opinion du 16 septembre 1992, JOCE C 284/44.
- 74) Livre vert "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur – Evaluation de la nécessité d'une action communautaire", COM (92) 480 final du 23 décembre 1992, p. 81 et suiv.
- 75) Livre vert COM (92) 480, p. 97 et suiv., Rapport explicatif, p. 5 et suiv.
- 76) Livre vert COM (92) 480, p. 70 et suiv.
- 77) Livre vert COM (92) 480, p. 81 et suiv.

- 78) Avis du Comité social et économique sur le Livre vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur" JOCE 1993 n° C 304/17.
- 79) Résolution du Parlement européen n° A 3-0435/93, JOCE 1994 n° C 44/177.
- 80) Résolution du Parlement européen n° A 3-0435/93, JOCE 1994 n° C 44/177.
- 81) Détaillé sur les compétences de la Communauté européenne en matière de garantie du pluralisme dans le secteur des médias : Ress/Bröhmer, *Europäische Gemeinschaft und Medienvielfalt*, Frankfurt am Main 1998 ; voir aussi le résumé de l'état de la controverse par Fischl, *Die Wettbewerbsaufsicht im Medienbereich zwischen Entwicklung und Neuorientierung*, Frankfurt am Main 2001, p. 47 et suiv.
- 82) Sur les plus récentes délibérations dans l'Union européenne voir Hieronymi, in : *Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa*, Baden-Baden 2001, i.E ; sur ces attaques politiques voir également plus haut, B. 2.
- 83) Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'opinion et d'expression du 29 avril 1982.
- 84) Recommandation n° R (99)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les mesures destinées à promouvoir le pluralisme, Strasbourg, 19 janvier 1999.
- 85) Sur les plus récentes idées du Parlement européen, voir Hieronymi, in : *Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa*, Baden-Baden 2001, i.E.
- 86) Le Conseil de l'Europe a présenté d'autres propositions concrètes, notamment sur l'introduction et l'organisation de seuils limites : les Etats membres devraient examiner la possibilité de définir des seuils limites, pour pouvoir limiter l'influence qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises peut exercer dans un ou plusieurs secteurs des médias. De tels seuils limites pourraient se rapporter aux parts d'audience, aux recettes ou au chiffre d'affaires des entreprises, ou encore à la hauteur de la participation au capital des entreprises des médias.
- 87) De plus amples détails sur cette question au paragraphe B II. 1. a).
- 88) Tant pour les fournisseurs de programmes que pour ceux qui les reçoivent.
- 89) Voir "Rapport sur le pluralisme des médias dans l'environnement numérique (adopté par le Comité de pilotage sur les médias de masse en octobre 2000)", [http://www.humanrights.coe.int/media/documents/other/PL-Report\(EN\).doc](http://www.humanrights.coe.int/media/documents/other/PL-Report(EN).doc) ; sur les risques d'accès apparus avec les nouvelles technologies, voir également Van Loon, loc. cit., p. 73 et suiv. ; sur l'accès des radiodiffuseurs de programmes numériques de radiodiffusion aux systèmes électroniques de droit d'accès, voir Helberger/Scheuer/Strothmann, loc. cit., p. 2 et suiv.
- 90) Voir également sur cette question la Recommandation du Conseil de l'Europe R (99) 1, loc. cit., annexe II ; également le rapport KEK 2000, publié sous le titre "*Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz*", Berlin, 2000, p. 47.
- 91) En détail : Helberger/Scheuer/Strothmann, loc. cit., p. 2.
- 92) Par ex. pour la RFA par les offices fédéraux des médias, §§ 52, 52a, 53 RfStV, statut prévu par le § 53, paragraphe 7 RfStV.
- 93) Il est impossible de déterminer l'ampleur à venir de ce phénomène, car les nouveaux services, notamment les services interactifs, prendront beaucoup plus de place que les "simples" programmes télévisuels actuels.
- 94) Le bien limité de l'avenir sera l'accès au récepteur.
- 95) Voir également sur ce point Mailänder, loc. cit., p. 163.
- 96) Ainsi par exemple, le titulaire de droits cinématographiques et sportifs, de stations de télévision et d'organes de presse peut, pour rentabiliser ses droits sportifs et/ou pour accroître les bénéfices de la vente des abonnements à sa télévision à péage, modifier le temps d'antenne pour la retransmission de matches de football et user de son influence de telle sorte que les chaînes et les journaux qui appartiennent à son empire rendent compte de manière positive de cette progression. Pour un exemple supplémentaire de l'influence d'un magnat des médias sur le compte rendu de ses activités dans les organes de presse qu'il contrôle, voir Jochimsen, *Regulierung und Konzentration im Medienbereich*, AfP 1999, p. 24.
- 97) Détaillé sur les raisons de la concentration inter média, Mailänder, p. 171.
- 98) Par ex. les fusions AOL/Time Warner, Vivendi/Canal+/Seagram, Deutsche Telekom/Beta Research ; en ce qui concerne la RFA, la KEK a exposé en détail les progrès de la concentration des médias sous le signe de la convergence dans son rapport, conformément à l'article 26, paragraphe 6 RStV ; détaillé sur les causes de la concentration des entreprises, Mailänder, p. 165 et suiv.
- 99) Affaire MSG Media Service (affaire n° IV/M. 469), arrêt du 9 novembre 1994, JOCE n° L 364/1 du 31 décembre 1999 ; dans les affaires Bertelsmann/ Kirch/Premiere (affaire n° IV/M.993), arrêt du 27 mai 1998, JOCE n° L 53/2 du 27 février 1999 et Deutsche Telekom/Beta Research (affaire IV/M.1027), arrêt du 27 mai 1998, JOCE n° L 53/31 du 27 mars 1999, la Commission n'avait pas davantage accepté la demande déposée par la RFA en vertu de l'article 9, paragraphe 3 RCF.
- 100) Voir plus haut, B II. 1. note 46.
- 101) C'est ce que considérait également la Commission dans son rapport de communication de 1999, mais cette idée a finalement été rejetée, voir plus haut, B. II. 1., note 47 ; voir également l'approche de la Commission dans sa Communication "Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique" et l'avis du Comité économique et social à ce sujet, plus haut, B. I. 2. a).
- 102) Un transfert aux autorités de régulation du droit des télécommunications pourrait faire obstacle à un essai uniquement temporaire de ces autorités.
- 103) Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité CE du 27 septembre 2001, COM (2000) 582, disponible sous [http://europa.eu.int/eurlex/de/com/dat/2000/de\\_500PC582.html](http://europa.eu.int/eurlex/de/com/dat/2000/de_500PC582.html), cité ci-après comme "proposition de règlement".
- 104) Sur les projets de réforme en matière de droit des télécommunications, voir plus haut, B. II. 1.
- 105) Voir également les propositions du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation n° R (99) 1, loc. cit., annexe I.
- 106) Article 1 de la proposition de règlement. Les exceptions légales prévues par cet article, qui exceptent du principe de l'article 81, paragraphe 1, 2, toutes les opérations de concentration restreignant la concurrence qui remplissent les conditions de l'article 81, paragraphe 3 du Traité CEE, de sorte qu'elles font effet dès le départ, suppriment le système de contrôle initial en vigueur, basé sur la notification et l'autorisation préalable. Sur cette question, notamment sur les inconvénients dus au système en vigueur, voir von Bogdandy, *Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Subsidiarität im transnationalen Wirtschaftsrecht*, EuZW 2001, p. 57, 58.
- 107) Article 5 de la proposition de règlement ; les tribunaux des Etats membres doivent disposer d'un pouvoir de contrôle correspondant, voir l'article 6 de la proposition de règlement.
- 108) Justification de la proposition de règlement, p. 5 ; voir également von Bogdandy, loc. cit., p. 58 : "Une structure de réseau cohérente des autorités de la concurrence sous la conduite de la Commission" ; sur les différentes obligations de coopération et de consultation, voir note 110.
- 109) Selon le projet de règlement, article 13, paragraphe 1, les autorités nationales de la concurrence et la Commission sont uniquement autorisées à suspendre ou à arrêter leurs procédures concernant le même accord. Selon l'article 13, paragraphe 2, une autorité nationale peut arrêter la procédure pendante devant elle lorsque le même accord a déjà été traité par une autre autorité de la concurrence. En outre, il n'est ni nécessaire, ni approprié, estime la Commission dans la justification de la proposition de règlement, p. 10, d'obliger ainsi d'autres autorités de la concurrence à suspendre ou arrêter leur procédure ; il appartient au réseau de veiller dans la pratique à ce que les ressources disponibles soient utilisées de façon optimale.
- 110) Sur la reconnaissance des décisions nationales, voir les considérations de la Commission à l'égard de la justification de la proposition de règlement, p. 41, sur l'article 234 du Traité CE et sur la Convention de Bruxelles sur la compétence juridictionnelle et l'exécution des décisions juridictionnelles en matière civile et commerciale, JOCE 1988 n° L 319, p. 9.
- 111) La proposition de règlement prévoit d'importantes obligations d'information et de coopération, voir les articles 11 et suivants ; voir aussi sur la collaboration des autorités de la concurrence les déclarations de la Commission dans le rapport de communication ci-dessus, B II. 1, également sur le système de coopération et de consultation prévu dans le secteur des télécommunications.