

2010-4

Médias de service public: pas de contenu sans financement

ARTICLE DE FOND

Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public

- Le cadre européen en matière de financement et de contrôle des offres des médias publics
- Les modèles de financement des médias de service public dans les Etats membres (Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas, Autriche, République slovaque, Espagne)
- Le contrôle du financement et des prestations des médias de service public (Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Autriche)

REPORTAGES

Financer : comment et quoi ?

- Des taxes qui remplacent la publicité
- Financement mixte
- Partenariat public-privé
- Prélèvement de la redevance
- La valeur ajoutée du service public

ZOOM

Informations pratiques

- Les offres de médias audiovisuels du service public à l'examen
- La comparaison du financement du secteur public de radio-télévision dans l'UE

IRIS plus 2010-4 **Médias de service public : pas de contenu sans financement**

ISBN (Version imprimée): 978-92-871-6903-7 ISBN (Version électronique PDF): 978-92-871-6906-8
Prix : EUR 24,50 Prix : EUR 33
Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2010

La série IRIS plus
ISSN (Version imprimée): 2078-9459 ISSN (Version électronique PDF): 2079-1070
Prix : EUR 95 Prix : EUR 125

Directeur de la publication :
Wolfgang Closs, Directeur exécutif de l'Observatoire européen de l'audiovisuel
E-mail : wolfgang.closs@coe.int

Éditrice et coordonnatrice :
Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florence/Italie, Ann Arbor/MI)
Responsable du département Informations juridiques
E-mail : susanne.nikoltchev@coe.int

Assistante éditoriale :
Michelle Ganter
E-mail : michelle.ganter@coe.int

Marketing :
Markus Booms
E-mail : markus.booms@coe.int

Photocomposition :
Pointillés, Hoenheim (France)

Impression :
Pointillés, Hoenheim (France)
Conseil de l'Europe, Strasbourg (France)

Maquette de couverture :
Acom Europe, Paris (France)

Éditeur :
Observatoire européen de l'audiovisuel
76 Allée de la Robertsau
F-67000 Strasbourg
Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00
Fax : +33 (0)3 90 21 60 19
E-mail : obs@obs.coe.int
www.obs.coe.int



Organisations partenaires ayant contribué à l'ouvrage :

**Institut du droit européen
des médias (EMR)**
Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken
Tél. : +49 (0) 681 99 275 11
Fax : +49 (0) 681 99 275 12
E-mail : emr@emr-sb.de
www.emr-sb.de



**Institut du droit
de l'information (IViR)**
Kloveniersburgwal 48
NL-1012 CX Amsterdam
Tél. : +31 (0) 20 525 34 06
Fax : +31 (0) 20 525 30 33
E-mail : website@ivir.nl
www.ivir.nl



**Centre de droit et de politique
des médias de Moscou**
Moscow State University
ul. Mokhovaya, 9 - Room 338
125009 Moscow
Fédération russe
Tél. : +7 495 629 3804
Fax : +7 495 629 3804
www.medialaw.ru



Veillez citer cette publication comme suit :

IRIS plus 2010-4, Médias de service public : pas de contenu sans financement (Susanne Nikoltchev (Ed.), Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2010)

© Observatoire européen de l'audiovisuel, 2010.

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Médias de service public : pas de contenu sans financement

Avant-propos

Le financement de la radiodiffusion de service public et les exigences qui y sont attachées donnent lieu régulièrement à de nombreuses déclarations officielles. Citons, à titre d'exemple pour l'Union européenne, la communication de la Commission du 27 octobre 2009 sur l'application des règles concernant les aides d'Etat aux radiodiffuseurs publics (JO C 257, p. 1-14) ou, pour le Conseil de l'Europe, la réponse du Conseil des ministres du 21 avril 2010, dans laquelle ce dernier se félicite de la recommandation de l'Assemblée parlementaire 1878 (2009) relative au « financement de la radiodiffusion de service public ».

A l'échelle nationale, la question du financement du service public de radiodiffusion fait également débat. Ce débat a souvent été déclenché par les réserves émises par Commission européenne à l'égard de certains régimes de financement nationaux en place ou programmés. En décembre 2009, l'Union européenne de Radio-Télévision (UER), porte-parole des radiodiffuseurs publics, avait rédigé une contribution à ce sujet avec une présentation des modèles de financement possibles et des réformes actuelles de la réglementation de la radiodiffusion publique en Europe (contribution publiée sous le titre « Financement de la radiodiffusion de service public »). Le rapport d'expertise de Kirchhof sur la redevance audiovisuelle en Allemagne (présenté dans cette édition) commandé par ARD, ZDF et Deutschlandradio figure, quant à lui, parmi les analyses nationales les plus récentes (avril 2010).

L'article de fond du présent IRIS *plus* est consacré, d'une part, au financement des offres du service public et, d'autre part, au processus de contrôle garantissant l'utilisation correcte des fonds. Cet article de l'EMR fait suite à un article de fond également rédigé par ses soins et publié dans IRIS *plus* 2009-6 qui portait sur « La mission de service public et les nouveaux médias ». Parallèlement à l'article de fond, les exposés de cet IRIS *plus* présentent divers modèles de financement et possibilités de garantir une utilisation des fonds dans le seul intérêt général, le tout illustré par des exemples concrets des derniers développements juridiques dans plusieurs pays.

Si le thème du financement de la radiodiffusion publique nous est familier, l'issue du débat actuel n'en reste pas moins incertaine en ce qui concerne un aspect majeur, à savoir la portée des services publics de médias à financer. Il y a longtemps qu'on ne discute plus du financement de la télévision de service public et, surtout, du financement des autres services de médias audiovisuels d'intérêt public. Ce qui est en jeu, c'est le financement de ce qui constitue l'objet central du Livre vert récemment publié « Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives » (COM (2010) 183 / 3), le financement des nouveaux médias, que le Livre vert définit comme faisant partie intégrante de ces industries culturelles et créatives. La question - (que ne pose d'ailleurs pas le Livre vert) est de savoir dans quelle mesure l'industrie culturelle et créative doit être subventionnée par les fonds publics et, partant, soustraite au libre marché.

L'article de fond et le ZOOM de ce numéro d'IRIS *plus* présentent les réponses apportées à cette question par différents pays, notamment sous la forme d'un tableau répertoriant les nouveaux services de médias qui ont fait ou font actuellement l'objet d'un examen de conformité avec la mission de service public. La deuxième partie du ZOOM propose des éléments de référence sur la dimension économique des subventions accordées aux radiodiffuseurs publics en présentant le dernier état de leur chiffre d'affaires, une comparaison des taux de croissance nationaux correspondants des fonds publics et une comparaison de leurs produits d'exploitation. Ces statistiques et autres données connexes sont mises à jour chaque année dans le Volume 2 (Tendances de la télévision européenne) de l'Annuaire de l'Observatoire (http://www.obs.coe.int/oea_publ/yb/yb_vol2.html).

La question du financement des services de médias dans le cadre de leur mission de service public est un sujet à la fois passionnant et complexe. La lecture de ce numéro d'IRIS *plus* vous placera immanquablement au cœur du débat actuel.

Strasbourg, juin 2010

Susanne Nikoltchev

Coordinatrice IRIS

Responsable du département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

TABLE DES MATIÈRES

ARTICLE DE FOND

Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public	7
<i>par Christian M. Bron (EMR)</i>	
• Introduction	7
• Le cadre européen en matière de financement et de contrôle des offres des médias publics	8
• Les modèles de financement des médias de service public dans les Etats membres	11
• Le contrôle du financement et des prestations des médias de service public	19
• Bilan	27

REPORTAGES

Modalités et objet du financement public	29
• Des taxes qui remplacent la publicité	30
• Financement mixte	34
• Partenariat public-privé	37
• Prélèvement de la redevance	38
• La valeur du service public	44

ZOOM

Les offres de médias audiovisuels du service public à l'examen	47
• Allemagne	48
• Danemark	51
• Royaume-Uni	51
• Pays-Bas	53
• Flandre	54
• Norvège	55
Analyse comparative du financement du secteur public de radio-télévision dans l'Union européenne	56

Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public

Règles du droit européen et évolution des législations nationales sur la question du contrôle de la performance des offres des radiodiffuseurs, au niveau économique et en termes de contenu

Christian M. Bron

Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruxelles

I. Introduction

Il y a dix ans, IRIS *Focus* se penchait sur le financement de la radiodiffusion de service public¹ et s'intéressait notamment à la situation de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale qui ont, entre-temps, tous rejoint l'UE. Depuis, la radiodiffusion de service public et plus particulièrement son financement et ses missions, ont périodiquement fait l'objet de débats dans le domaine de la politique des médias, entraîné diverses évolutions législatives et surtout donné lieu à de multiples publications (dans et hors de) la « famille IRIS » de l'Observatoire². Au cours de l'année 2009, un IRIS *plus* a ainsi été consacré à la mission de service public et à l'offre en ligne des radiodiffuseurs³. La présente étude se situe dans cette continuité et aborde plus précisément les dernières évolutions en matière de financement et de contrôle de la radiodiffusion de service public.

Après une présentation du cadre européen en la matière (II), nous examinerons les modèles de financement de la radiodiffusion de service public à la lumière des textes juridiques existant dans une sélection représentative d'Etats membres. Dans la mesure où il s'agit d'une thématique nationale, nous étudierons également la problématique, apparue plus récemment, de l'assujettissement à la redevance audiovisuelle des ordinateurs connectés à Internet (III). Le contrôle des contenus et la surveillance financière appliqués aux offres de radiodiffusion de service public seront également abordés dans le détail. Nous verrons que ces deux types de mécanismes de contrôle sont souvent liés, comme en témoigne la question des *public value tests* (tests d'évaluation de l'intérêt public, ou « tests en trois étapes »), un sujet d'actualité et de tout premier plan (IV). Un bilan sera proposé en conclusion (V).

1) Une version de cet IRIS *Focus* (antépénultième prédécesseur de l'actuel IRIS *plus*) a été publiée dans : Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), IRIS Plus Collection, *Les questions clés juridiques liées à l'audiovisuel*, Strasbourg, 2003 ; voir notamment : Däther/Scheuer *et al.*, « Le financement de la radiodiffusion de service public dans un échantillon d'Etats d'Europe centrale et orientale avec, pour illustration, les exemples de la Bulgarie, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie », p. 106 et suivantes.

2) Cf. notamment les publications suivantes : Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), *La culture de service public de radiodiffusion*, IRIS Spécial, Strasbourg, 2007 ; Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), *Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique*, IRIS Spécial, Strasbourg, 2006 ; Ader, « La mission culturelle et le regard sur la région dans les programmes imposés des chaînes de télévision », IRIS *plus* 2006-8 ; Mayer-Robitaille, « L'application de la politique communautaire de concurrence aux accords et aux aides d'Etat relatifs à l'audiovisuel », IRIS *plus* 2005-10.

3) Ridinger, « La mission de service public et les nouveaux médias », in : IRIS *plus* 2009-6, p. 7 et suivantes.

II. Le cadre européen en matière de financement et de contrôle des offres des médias publics

Les conditions de recevabilité et d'accès aux financements des offres des médias publics (que les ressources employées soient ou non prélevées sur le budget de l'Etat) s'inspirent généralement des dispositions-cadres européennes en la matière. Il en va de même pour leur évaluation et leur contrôle.

I. Union européenne

Au niveau de l'Union, ce sont les orientations données par Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), la Commission, le Conseil et les juridictions de l'UE, qui encadrent le contrôle des offres des médias de service public.

1.1. Textes juridiques

Selon l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), l'UE est fondée sur différentes valeurs et principes fondamentaux qui sont communs à tous les Etats membres dans une société caractérisée, entre autres, par le pluralisme. Tous les ordres constitutionnels des Etats membres reconnaissent le rôle de la radiodiffusion publique pour le pluralisme (des médias) et, par là même, pour la liberté d'opinion (et d'expression), de sorte que l'article 2 du TUE revêt une fonction d'orientation importante pour l'application des traités de l'Union. Dans le droit européen, la disposition fondamentale pour le contrôle des modes de financement de la radiodiffusion publique est l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Celui-ci interdit, en principe, l'attribution d'aides d'Etat ou d'aides financées au moyen de ressources d'Etat qui faussent la concurrence et affectent les échanges entre les Etats membres en favorisant certaines productions. L'article 106, paragraphe 2, du TFUE prévoit une exception en faveur des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁴. Le Protocole d'Amsterdam adopté en 1997⁵ prévoit que les Etats membres peuvent pourvoir au financement de leur service public de radiodiffusion, dès lors que ce financement est accordé aux fins de la mission de service public et qu'il n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence au sein de l'UE dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun⁶.

S'agissant du contrôle du financement public des services audiovisuels, la Commission a concrétisé sa démarche dans sa communication sur la radiodiffusion de 2009⁷ : les Etats membres sont « libres de choisir le mode de financement du service public de radiodiffusion⁸ ». Les modes de financement se divisent en deux catégories : le « financement unique » et le « financement mixte ». Le « financement unique » recouvre tous les systèmes dans lesquels la radiodiffusion publique est uniquement financée par des fonds publics, sous quelque forme que ce soit. Les systèmes de « financement mixte » désignent une palette de mécanismes dans le cadre desquels

4) L'article 14 du TFUE met en avant la valeur et l'importance de ces services. Aux termes de cet article, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements, pourront à l'avenir, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres (à ce sujet, voir ce qui suit), fixer les principes et les conditions, *notamment économiques et financiers*, qui permettent le fonctionnement de ces services (NDLA).

5) Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes - Protocoles annexés au traité instituant la Communauté européenne - Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres du 1^{er} mai 1997, JOUE C 340, p. 109.

6) Ces dispositions concordent avec la Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, JOUE C 030 du 05/02/1999, p. 1, n° 2.

7) Communication de la Commission du 2 juillet 2009 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, JOUE C 257, 2009, p. 1. Elle remplace la Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat du 15 novembre 2001, JOUE C 320, 2001, p. 5.

8) Communication sur la radiodiffusion de 2009, op. cit. (note 7), point 58. Ce point est conditionné à la vérification par la Commission, en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du TCE (maintenant article 106, paragraphe 2 TFUE) de ce que le financement assuré par l'Etat n'affecte pas de façon disproportionnée la concurrence sur le Marché commun (point 59).

les radiodiffuseurs publics sont financés à la fois par des ressources d'Etat et par des recettes provenant d'activités commerciales telles que la vente d'espaces publicitaires ou de programmes, et la prestation de services contre rémunération. Le point 77 de la communication de 2009 dispose en outre, s'agissant du contrôle des modes de financements de la radiodiffusion publique, que les Etats membres

« [...] prévoient des mécanismes appropriés pour prévenir toute surcompensation, sous réserve des dispositions des points 72 à 76. Ils procéderont à un contrôle régulier et efficace de l'utilisation du financement public afin d'éviter la surcompensation et les subventions croisées et de surveiller le niveau et l'utilisation des 'réserves de service public'. Il incombe aux Etats membres de choisir les mécanismes de contrôle les mieux adaptés à leur système de radiodiffusion national, tout en tenant compte de la nécessité de veiller à la cohérence avec les mécanismes en place pour la surveillance de l'accomplissement de la mission de service public. »

La Commission aborde ici la question cruciale du contrôle de l'utilisation des financements publics. Celui-ci peut prendre deux formes : un contrôle (financier) de l'utilisation des fonds publics et un contrôle (portant sur le contenu) permettant de vérifier le bon accomplissement de la mission de service public. Ces deux aspects doivent cependant être considérés ensemble, car le contrôle de l'utilisation adéquate des ressources et celui de la mise en œuvre du mandat de service public sont liés. Il s'agit là d'un postulat central pour la présente étude.

1.2. Jurisprudence de la juridiction européenne

En matière de financement et de contrôle de la radiodiffusion et des médias publics, ce sont notamment les décisions du Tribunal de première instance des Communautés européennes (ci-après « tribunal de première instance ») dans les affaires *SIC c. Commission*⁹ et *TV2 Danmark c. Commission*¹⁰ qui font référence.

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *SIC c. Commission*, le tribunal de première instance pose deux éléments essentiels s'agissant de la problématique qui nous occupe :

- Tout d'abord, un radiodiffuseur de service public peut offrir un large éventail de programmes et exercer, pour les financer, des activités commerciales telles que la vente d'espaces publicitaires, sans que cela remette en question la qualification « d'intérêt économique général » du service qu'il propose. Du point de vue des radiodiffuseurs de service public, cela signifie qu'ils peuvent, sur le principe, exercer des activités de toute nature afin d'assurer leur offre. Les termes « telles que » montrent en effet que la vente d'espaces publicitaires ne constitue pas l'unique activité commerciale envisageable, et que sa mention n'est pas exhaustive.
- Par ailleurs, les Etats membres sont tenus de mettre en place un mécanisme afin de contrôler l'accomplissement du mandat des radiodiffuseurs de service public, mécanisme permettant de s'assurer du respect des critères qualitatifs applicables à la mission de service public. Pour autant, la Commission doit se contenter de contrôler que ces mécanismes de contrôle sont effectivement appliqués. Le tribunal de première instance distingue ce contrôle de la surveillance financière applicable à la radiodiffusion de service public : la Commission peut tout à fait vérifier si les aides d'Etat accordées en vue de remplir la mission de service public sont proportionnées, conformément à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

Dans l'affaire *TV2 Danmark c. Commission*, le tribunal de première instance établit que les programmes de service public peuvent, de manière générale, être financés par la publicité, dans la mesure où il s'agit de services d'intérêt économique général. Les radiodiffuseurs de service public

9) Arrêt du Tribunal de première instance du 26 juin 2008, affaire T-442/03, *SIC c. Commission*, notamment les points 202, 212, 213 et 229, disponible sur : <http://curia.europa.eu/>

10) Arrêt du Tribunal de première instance du 22 octobre 2008 dans les affaires jointes T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-336/04, *TV2 Danmark A/S et al c. Commission*, notamment les points 109 et 113, disponible sur : <http://curia.europa.eu/>

financés par un système « mixte » ne sont pas obligés de se limiter à la diffusion d'émissions non rentables pour assurer un service d'intérêt économique général. Il en résulte que les systèmes de radiodiffusion de service public peuvent se financer avec des moyens qui ne sont pas exclusivement publics et qu'ils ont, par conséquent, le droit d'exercer des activités économiques.

2. Conseil de l'Europe

2.1. Textes juridiques

Les organes du Conseil de l'Europe se sont prononcés sur le financement de la radiodiffusion de service public et sur son contrôle dans un certain nombre de recommandations¹¹.

Aux termes de la recommandation Rec (96) 10¹², lorsque la radiodiffusion de service public est financée par l'Etat (que ce soit sur son budget ou par la redevance), le pouvoir décisionnaire que détiennent les autorités de surveillance extérieures en matière de financement ne doit pas affecter l'indépendance éditoriale ou l'autonomie institutionnelle de l'organisme radiodiffuseur. Le montant du financement de l'Etat doit être fixé en consultation avec le radiodiffuseur et tenir compte de ses activités sur le long terme. Lorsque le financement de l'Etat est réparti entre plusieurs organismes de radiodiffusion de service public dans un même pays, les besoins de chaque établissement doivent être mis en corrélation avec ceux des autres.

La recommandation Rec(2003) 9¹³ demande aux Etats membres de faire en sorte que les radiodiffuseurs de service public aient accès aux moyens financiers nécessaires pour remplir leur mission. La recommandation CM/Rec(2007) 3¹⁴ réaffirme que les radiodiffuseurs de service public peuvent recourir aux moyens traditionnels de financement – redevance, budget de l'Etat et publicité – mais que des ressources complémentaires sont envisageables. Les médias de service public pourraient par exemple songer à percevoir des rémunérations pour les nouveaux services personnalisés qu'ils proposent.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constate dans sa recommandation 1878 (2009)¹⁵ que les Etats membres ont élaboré des réglementations différentes en matière de financement de la radiodiffusion de service public, indépendamment de leur culture respective. Elle note toutefois que le public accepte de moins en moins le financement des radiodiffuseurs de service public, étant donné l'augmentation des contenus audiovisuels disponibles sur Internet. L'Assemblée parlementaire ajoute que divers modes de financement sont disponibles : redevance audiovisuelle forfaitaire, taxes, subventions publiques, recettes publicitaires ou parrainage, programmes spécialisés avec paiement à la carte, ou encore recettes provenant de la vente de livres, de vidéos ou de films, dans le cadre d'un financement mixte.

11) Concernant les éléments fondamentaux du rôle du Conseil de l'Europe en matière de radiodiffusion publique, voir : Nikoltchev, « Le soutien européen au service public de radiodiffusion - Règles et normes du Conseil de l'Europe », dans Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), *IRIS Spécial, La culture de service public de radiodiffusion*, op. cit. (note 2), p. 7 et suivantes.

12) Recommandation Rec(96) 10 du Comité des ministres aux Etats membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, adoptée le 11 septembre 1996, disponible sur : <http://www.coe.int/>

13) Recommandation Rec(2003) 9 du Comité des ministres aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique adoptée le 28 mai 2003, disponible sur : <http://www.coe.int/>

14) Recommandation CM/Rec(2007) 3 du Comité des ministres aux Etats membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information adoptée le 31 janvier 2007, disponible sur : <http://www.coe.int/>

15) Recommandation 1878 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptée le 25 juin 2009, « Financement de la radiodiffusion de service public », disponible sur : <http://assembly.coe.int/>. Au sujet de cette recommandation, cf. de Beer, « Assemblée parlementaire - Financement de la radiodiffusion de service public », IRIS 2009-8: 4/3, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

2.2. Jurisprudence de la CEDH

La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) s'est trouvée confrontée à plusieurs reprises aux diverses législations applicables à la radiodiffusion¹⁶. Dans sa décision *Faccio c. Italie*¹⁷, elle a jugé que le paiement de redevances de réception pour les programmes diffusés par les radiodiffuseurs de service public représentait une contribution à une offre de service public, et non une rétribution pour la réception d'un programme particulier. Selon la Cour, la redevance est donc destinée au financement de la radiodiffusion de service public et c'est la possession d'un téléviseur qui conditionne l'assujettissement à cet impôt. Un système qui permettrait de ne visionner que les chaînes privées sans payer la redevance équivaldrait à dénaturer l'impôt de sa nature même.

III. Les modèles de financement des médias de service public dans les Etats membres

On observe depuis quelques années une désaffection des Etats membres pour les modèles classiques de financement par la redevance tels qu'ils sont (encore) pratiqués en Allemagne ou en Autriche. On l'a vu, les textes européens autorisent sur le principe le recours à d'autres systèmes de financement. Nous présenterons dans cette partie les évolutions actuelles constatées à cet égard dans une sélection représentative d'Etats membres qui ont récemment procédé à des changements en la matière, ou dans lesquels cette question fait l'objet de vifs débats¹⁸. Le « problème » actuel de l'assujettissement à la redevance des ordinateurs connectés à Internet entre également dans ce contexte.

1. Allemagne

En Allemagne, les radiodiffuseurs de service public financent leur offre de services de médias en combinant les fonds issus de la redevance, la publicité (dont le parrainage) et d'autres recettes telles que des dons, la location et la cession de bail d'immeubles, ou des intérêts. En la matière, l'article 13, paragraphe 1, point 1 du Traité d'Etat sur la radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag* – RStV)¹⁹ dispose que « la source de financement prioritaire est la redevance ».

La redevance audiovisuelle se compose d'une redevance de base, mensuelle, actuellement fixée à 5,76 EUR, et, pour les détenteurs d'un téléviseur, d'une redevance télévisuelle se montant à 12,22 EUR par mois, ce qui représente au total une somme de 215,76 EUR par an. Les recettes issues de la redevance se montaient en 2008 à quelque 7,2 milliards d'EUR²⁰, contre 220 millions d'EUR environ pour les revenus de la publicité²¹. Ces sommes permettent de financer les offres des onze radiodiffuseurs de service public ainsi que la fourniture de programmes à d'autres radiodiffuseurs (Arte, 3sat). Une partie de la redevance est en outre affectée au financement des offices régionaux des médias et de la centrale chargée du recouvrement de la redevance (*Gebühreneinzugszentrale* – GEZ).

16) Pour un rapport exhaustif sur les décisions de la CEDH en matière de droit de la radiodiffusion, voir Scheuer/Maus, *Public Service Media According to Constitutional Jurisprudence – The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence*, étude de l'EMR publiée le 2 juillet 2009, p. 15 et suivantes, disponible sur : http://www.ebu.ch/fr/legal/other/EMR_Study_PSM.php

17) CEDH, décision du 31 mars 2009, requête n° 33/04, disponible sur : <http://echr.coe.int/>

18) Voir en complément les reportages sur la Belgique, le Danemark et l'Irlande dans Ridinger, *op. cit.* (note 3), p. 16 et suivantes, ainsi que les communiqués de la Commission concernant la Belgique (IP/08/316), l'Irlande (IP/08/317) et le Portugal (IP/06/349), tous disponibles sur : <http://europa.eu/rapid>

19) *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag, RStV) du 31 août 1991, dans la version de l'article 1 du Dreizehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge* (13^e Traité d'Etat modifiant le Traité d'Etat sur la radiodiffusion) du 30 octobre 2009, entré en vigueur le 1^{er} avril 2010.

20) Cf. le rapport d'activité de la GEZ pour l'exercice 2008, disponible sur : <http://www.gez.de/e160/e161/e1248/gb2008.pdf>

21) Cf. le 17^e rapport de la Commission d'étude des besoins financiers des organismes de régulation de la radiodiffusion (KEF) publié en décembre 2009 et disponible sur : http://www.kef-online.de/inhalte/bericht17/kef_17bericht.pdf

Un litige portant sur la qualification en droit européen et la licéité de la redevance audiovisuelle a, provisoirement, pris fin en 2007 sous la forme d'un accord sur les aides d'Etat²². L'Allemagne s'est engagée à redéfinir la mission de ses radiodiffuseurs publics, leur financement et leur contrôle en fonction du point de vue exprimé par la Commission. S'agissant du financement sur fonds publics, la Commission a reconnu que les radiodiffuseurs de service public pouvaient également proposer, dans le cadre de leur mission, des « télémedias », c'est-à-dire des services d'information et de communication électroniques, dès lors que ceux-ci répondaient aux mêmes besoins démocratiques, culturels et sociaux que l'offre publique télévisuelle et radiophonique. Les offres de télémedias peuvent ainsi être financées par la redevance audiovisuelle (le traité d'Etat excluant leur financement par les recettes de la publicité), dans la mesure où elles relèvent de la mission de service public du radiodiffuseur qui les propose.

1.1. Assujettissement des ordinateurs personnels à la redevance audiovisuelle

Il règne actuellement un certain flou en Allemagne quant à l'assujettissement ou non à la redevance audiovisuelle des ordinateurs connectés à Internet²³. Plusieurs tribunaux administratifs supérieurs (*Oberverwaltungsgerichte* – OVG) se sont exprimés sur cette question, dans des cas de figure parfois différents, sans qu'il en ressorte une tendance nette en faveur ou en défaveur d'une redevance audiovisuelle obligatoire appliquée aux PC disposant d'une connexion²⁴.

L'article 2, paragraphe 2, du *Rundfunkgebührenstaatsvertrag* (traité inter-Länder sur la redevance de la radiodiffusion – RGebStV), dans sa version du 1^{er} septembre 2008, en lien avec l'article 1, paragraphe 2, point 1, du même RGebStV, instaure une obligation de paiement des redevances audiovisuelles pour chacun des récepteurs détenus par les bénéficiaires de la radiodiffusion, sauf dans les cas où les dispositions dérogatoires des articles 5 et 6 du RGebStV²⁵ s'appliquent.

Selon l'article 1, paragraphe 1, point 1, du RGebStV, on entend par « récepteurs » :

« les appareils techniques permettant l'écoute et le visionnage, avec ou sans fil, sans différé, ou encore l'enregistrement, de l'offre radiodiffusée ».

L'article 5, paragraphe 3, du RGebStV ajoute aux nouveaux récepteurs :

« en particulier les ordinateurs qui ne peuvent reproduire des programmes de radiotélévision que via des offres proposées sur Internet. »

Selon le tribunal administratif de Wiesbaden (*Verwaltungsgericht* – VG), il va de soi pour le « citoyen sensé » que le terme de « récepteur » désigne un appareil récepteur/dispositif de réception conçu notamment aux fins de réception de la radiodiffusion. Si le législateur avait voulu donner une base claire à la perception de la redevance, il aurait fallu qu'il mentionne aussi les récepteurs de radiodiffusion de type nouveau dans l'article 1, paragraphe 2 du RGebStV²⁶. Il en résulte, selon les juges du tribunal administratif de Wiesbaden, qu'un ordinateur personnel ne constitue pas un appareil récepteur de radiodiffusion.

22) *State aid E 3/2005 – Financing of public service broadcasters in Germany*, décision de la Commission européenne C (2007) 1761 final.

23) La Cour fédérale constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) a rejeté dans une de ses décisions un recours en matière constitutionnelle contre la redevance audiovisuelle appliquée aux ordinateurs connectés à Internet, déclarant que le fait déclencheur pour le paiement des redevances devait être précisé par les tribunaux spécialisés. Décision du 30 janvier 2008, Az. 1 BvR 829/06.

24) Jugements représentatifs : OVG de Münster, jugement du 26 mai 2009, Az. 8 A 2690/08 ; tribunal administratif de Bavière – BayVG, jugement du 19 mai 2009, Az. 7 B 08.2922 ; OVG de Coblenz, jugement de 12 mars 2009, Az. 7 A 10959/08.OVG.

25) Les articles 5 et 6 du RGebStV réglementent par exemple les dérogations dans le cas de la présence d'un second appareil dans un logement, des véhicules automobiles à usage privé, ou des récepteurs portatifs, et prévoient de nombreuses exemptions pour raisons sociales.

26) VG de Wiesbaden, jugement du 19 novembre 2008, Az. 5 K 243/08.WI, dans : ZUM 2009, p. 262, 263. Nous nous intéresserons principalement, dans la partie qui suit, aux jugements des tribunaux administratifs (VG) qui confrontent leur raisonnement de façon plus approfondie que les tribunaux administratifs supérieurs (OVG) avec les arguments en faveur et en défaveur d'une redevance – en partie parce que les situations processuelles l'imposent.

A l'inverse, le tribunal administratif d'Ansbach se prononce en faveur de la qualification des ordinateurs personnels comme appareils récepteurs de radiodiffusion, soulignant qu'il devient possible, avec ces ordinateurs, de bénéficier de la « radiodiffusion au sens global ». Il ajoute que quelque 70 chaînes de télévision peuvent désormais être visionnées grâce à Internet (par exemple sur le site Zattoo)²⁷. Cet avis semble corroboré par l'exonération prévue à l'article 5, paragraphe 3, du RGebStV, lequel prévoit une exemption de la redevance audiovisuelle pour les « récepteurs de radiodiffusion de type nouveau²⁸ ». Dans la mesure où un ordinateur connecté à Internet peut être assimilé à un « récepteur de radiodiffusion de type nouveau »²⁹, il s'ensuit qu'il peut aussi être considéré comme un appareil récepteur au sens visé par l'article 1, paragraphe 1 du RGebStV.

Selon l'article 1, paragraphe 2, du RGebStV, la possession d'un récepteur de radiodiffusion est effective

« lorsque celui-ci permet, sans déploiement de technique particulier, de recevoir des programmes radiodiffusés, quel que soit le type, l'importance et le nombre de ces programmes, et que ceux-ci soient ou non cryptés. »

S'agissant des récepteurs traditionnels, la possibilité technique de recevoir des programmes est un critère suffisant ; le fait que son détenteur utilise, dans les faits, le récepteur ou qu'il ait l'intention de le faire n'entre pas en ligne de compte³⁰. En conséquence, la majorité des tribunaux administratifs allemands considèrent que dans le cas des ordinateurs connectés à Internet, le critère de la « détention à des fins de réception » est satisfait³¹. Cette hypothèse, selon laquelle la possibilité technique de recevoir des programmes suppose la « détention à des fins de réception », est pour le moins discutable dans le cas des ordinateurs personnels reliés à Internet. En effet, les ordinateurs sont essentiellement utilisés, dans leur fonction première, pour correspondre par voie électronique, effectuer des recherches, ou encore travailler avec des programmes de traitement de texte et des feuilles de calcul. Il n'est donc pas étonnant que quelques tribunaux allemands, à l'inverse, rejettent le critère de la « détention à des fins de réception » dans ce cas de figure³².

En résumé, on retiendra que la jurisprudence allemande en matière d'assujettissement à la redevance des ordinateurs connectés à Internet est hétérogène ; il faudra vraisemblablement un arrêt de la juridiction suprême – la Cour fédérale administrative – ou une formulation plus tranchée des dispositions relatives à la redevance pour mettre un terme à cette incertitude juridique. En tout état de cause, l'abandon de la redevance classique pour passer à un modèle de financement différent est également envisageable, la constitution allemande n'imposant aucune règle de financement particulière³³.

1.2. Autres formes de financement

Trois nouvelles approches sont actuellement en discussion. La première prévoit l'acquiescement par chaque citoyen disposant de revenus propres d'une « contribution médias » ou d'une « redevance médias ». Le deuxième modèle se propose d'assujettir les ménages à cette contribution, et d'imposer dans le même temps les différents établissements des entreprises (« redevance des ménages et des entreprises »)³⁴. Parallèlement, il est également question de conserver la redevance applicable aux appareils, à condition toutefois d'éliminer les cas de figure « critiques » – par exemple l'assujettissement à la redevance de l'autoradio d'un petit artisan.

27) VG d'Ansbach, jugement du 10 juillet 2008, Az. AN 5 K 08.00348, dans K&R 2008, p. 562, 563.

28) Au sujet de l'évolution de la réglementation, cf. Scheuer, « Entrée en vigueur de la redevance obligatoire pour les nouveaux types de récepteurs », IRIS 2007-1: 7/11, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

29) Selon VG d'Ansbach, op. cit. (note 27), p. 562, 563 ; Schneider, NVwZ 2009, p. 741, 743.

30) BVerwGE 87, 181, 201 ; Jutzi, Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, S. 603, 607.

31) La simple possibilité de recevoir les programmes est suffisante pour les juridictions suivantes : VG de Minden, jugement du 10 novembre 2009, Az. 12 K 1230/09 ; BayVGH, op. cit. (note 24) ; OVG de Coblenz, op. cit. (note 24) ; VG de Würzburg, jugement du 27 janvier 2009, Az. W 1 K 08.1886.

32) VG de Giessen, jugement du 18 janvier 2010, Az. 9 K 305/09.GI ; VG de Brunswick, jugement du 20 novembre 2009, Az. 4 A 188/09 ; VG de Schleswig, jugement du 3 août 2009, Az. 14 A 243/08.

33) BVerfG, jugement du 22 février 1994, 1 BvL 30/88 (1. *Gebührenurteil*).

34) Cf. Holzer, *Abkehr von der Gebühr - Ein Irrweg?*, ZUM 2010, n° 5 (à paraître).

Les ministres-présidents des Länder souhaitent étudier de plus près le modèle de la contribution médias, la possibilité d'une redevance des ménages et des entreprises, ainsi que le maintien d'une redevance radio-télévision simplifiée. La Commission de la radiodiffusion (*Rundfunkkommission*), au niveau des Länder, a annoncé sa volonté de réformer le système de financement de la radiodiffusion dès la prochaine période de redevance, en 2013. Une décision devrait être prise à ce sujet en juin 2010³⁵.

2. Finlande

Le radiodiffuseur de service public finlandais Yleisradio Oy³⁶ (YLE) est financé par une redevance télévisuelle. Celle-ci trouve son fondement juridique dans la loi sur la radio et télévision d'Etat (745/1998)³⁷. L'article 7, paragraphe 1, point 1, de la loi conditionne le paiement de la redevance télévisuelle à l'utilisation d'un poste de télévision. Des exceptions sont prévues pour les institutions publiques, les familles (y compris les foyers, matrimoniaux ou non) ou pour les entreprises. La redevance est collectée par le service en charge des redevances télévisuelles au sein de l'autorité finlandaise de régulation des communications (*Viestintävirasto*, ou FICORA), et est affectée au Fonds national de la radio et de la télévision³⁸.

La redevance télévisuelle se monte actuellement à 231,05 EUR par an. En 2008, le service en charge des redevances télévisuelles recensait quelque 1,9 million d'assujettis³⁹. Le total des recettes issues de la redevance se montait pour la même année à 438 millions d'EUR environ. Selon l'article 12 de la loi n° 1380/93, YLE ne peut recourir à la publicité pour accroître ses revenus.

2.1. Assujettissement des ordinateurs personnels à la redevance audiovisuelle

La FICORA est d'avis que les ordinateurs connectés à Internet devraient également être soumis à une redevance audiovisuelle, dans la mesure où ils présentent l'équipement nécessaire à la réception en temps réel de programmes télévisés⁴⁰.

2.2. Réforme du système de financement

Selon les propositions émises par un groupe de travail parlementaire créé par le ministère de la Communication, une « redevance générale pour les services de médias » devrait être instaurée à partir de 2012 en remplacement de la redevance télévisuelle⁴¹. Tous les ménages, ainsi que les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 400 000 EUR, seraient soumis à cette nouvelle redevance, qui servirait à financer YLE. L'assujettissement à la redevance ne serait plus lié à la possession d'un récepteur idoine. L'idée maîtresse est que les services publics proposés par YLE sont dans les faits destinés à tous les Finlandais, qu'ils sont produits à la fois pour la télévision, la radio et Internet, et qu'ils peuvent être consommés au moyen de terminaux très variés. Le nombre des assujettis se trouverait ainsi augmenté, de sorte que le montant à acquitter annuellement par chacun tomberait à 175 EUR par an (les entreprises étant soumises à une redevance plus élevée).

35) Note de la rédaction : Lors de leur réunion du 9 Juin 2010, les ministres-présidents des Länder ont adopté un document de référence en vue de prélever la redevance audiovisuelle non plus sur la base des récepteurs, mais des ménages (foyers) et des entreprises. Voir Bron, « Les ministres-présidents des Länder adoptent la redevance par foyer », IRIS 2010-6: 21.

36) Le fondement juridique d'YLE est la loi n° 1380/93 relative à Yleisradio Oy, dans sa version modifiée par la loi n° 635/2005 du 1^{er} janvier 2006.

37) Loi n° 745/1998 sur la radio et la télévision d'Etat, dans sa version modifiée par la loi n° 713/2005 du 1^{er} avril 2005.

38) Österlund-Karinkanta, dans : IRIS *Spécial*, La culture de service public de radiodiffusion, op. cit. (note 2), p. 77, 81.

39) Cf. les informations fournies par la FICORA, disponibles sur : <http://www.tv-maksu.fi/en/index/tietoa.html>

40) Voir la réponse de la FICORA à la question « *Do I have to pay the television fee for the computer?* » (Dois-je payer la redevance pour un ordinateur ?) sur son site, dans la rubrique « *Information on television fee > Frequently asked questions* », disponible sur : <http://www.tv-maksu.fi/index/tietoa/ukk.html>

41) Le rapport du groupe de travail, en date du 23 avril 2009, est disponible sur : http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=534580&name=DLFE-7420.pdf&title=Yleisradion%20julkisen%20palvelu%20ja%20rahoitus.%20Yleisradion%20julkista%20palvelua%20ja%20rahoitusta%20selvitt%C3%A4neen%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20loppuraportti.%2023.4.2009

3. France

En France, la radiotélévision de service public est financée par une redevance audiovisuelle (désormais appelée « contribution à l'audiovisuel public »). L'assujettissement à la redevance (laquelle est perçue conjointement avec la taxe d'habitation⁴²) est lié à la possession d'un téléviseur. Les membres d'une même famille vivant sous un même toit ne doivent l'acquitter qu'une fois. La redevance se monte dorénavant à 121 EUR par an⁴³ (10,08 EUR par mois) et représente un volume annuel de 2,1 milliards d'EUR environ.

La loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision⁴⁴ prévoit l'interdiction complète de la publicité sur les télévisions de service public à partir de la fin de l'année 2011⁴⁵. Outre la « contribution à l'audiovisuel public », leur financement sera assuré d'une part par le biais d'une taxe frappant les recettes publicitaires des radiodiffuseurs privés (à hauteur de 1,5 à 3 %), et d'autre part au moyen d'une taxe supplémentaire de 0,9 % sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (Internet et téléphonie mobile compris).

3.1. Assujettissement des ordinateurs personnels à la redevance audiovisuelle

Jusqu'à présent, les ordinateurs connectés à Internet n'étaient pas assujettis à la redevance en vertu d'une instruction ministérielle du 6 juillet 2005⁴⁶. A l'avenir, leur utilisation sera prise en compte par une augmentation de 2 EUR de la contribution à l'audiovisuel public, instaurée à partir de 2010. Cette augmentation touchera les personnes (déjà) assujetties à la redevance pour leur téléviseur. Celles qui n'ont pas déclaré de poste de télévision mais qui pourraient posséder un ordinateur connecté à Internet resteront exemptées de redevance.

3.2. Réforme du système de financement

La Commission est actuellement en train d'étudier si la réforme du mode de financement de la radiotélévision de service public française est compatible avec les règles européennes en matière d'aides d'Etat⁴⁷, notamment en ce qui concerne l'utilisation envisagée des taxes instaurées par la réforme, ainsi que la surcompensation éventuelle des coûts liés à l'accomplissement de la mission de service public de France Télévisions. Indépendamment de ces points, la Commission a d'ores et déjà engagé une procédure d'infraction contre la France au sujet de la « taxe télécoms » sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunications introduite par la France. Selon la Commission, cette taxe ne respecte pas les règles du droit de l'UE dans le domaine des télécommunications, et notamment l'article 12 de la directive « autorisation »^{48 49}.

42) La Commission avait autorisé la redevance sous sa forme précédente par une décision du 20 avril 2005, cf. Décision C (2005) 1166 final relative à l'aide accordée à France Télévisions (France 2 et France 3) (Aide d'Etat n° E 10/2005 - Redevance radiodiffusion) ; confirmée le 11 mars 2009 par le Tribunal de première instance dans l'affaire T-354/05, *Télévision française 1 SA (TF1) c. Commission des Communautés européennes*, non encore publiée.

43) Direction générale des Finances publiques, instruction du 11 février 2010, 6 A-1-10, disponible sur : http://www.leparticulier.fr/upload/docs/application/pdf/2010-02/boi_6_a-1-10.pdf

44) Loi n° 2009-258 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision du 5 mars 2009, parue au JO n° 56 du 7 mars 2009, p. 4321.

45) L'interdiction de la publicité sur les chaînes de télévision de service public est toutefois déjà en vigueur entre 20 heures et 6 heures depuis le 5 janvier 2009 par décision du président de France Télévisions. Cf. Courtinat, « France - La réforme de l'audiovisuel public actée avant le vote du Parlement », IRIS 2009-2: 13/21, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>; cf. également Blocman, « France - Le Conseil d'Etat annule la suppression de la publicité à la télévision publique avant l'adoption de la loi », IRIS 2010-3: 20, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

46) Instruction codificatrice n° 05-029-A8 du 6 juillet 2005, disponible sur : http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/bocp/bocp0507/icd05029.pdf

47) Dans sa décision du 1er septembre 2009, Aide d'état C 27/2009 - France - Subvention budgétaire pour France Télévisions (2010-2012) - Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, JOUE 2009, C 237, p. 9, la Commission n'a autorisé dans un premier temps que la compensation budgétaire de la perte de recettes publicitaires à hauteur de 450 millions d'EUR pour l'année 2009.

48) Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation »), dans sa version modifiée par la Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques, JOUE 2009 L 377, p. 37.

49) Communiqué IP/10/67 de la Commission en date du 28 janvier 2010, disponible sur : <http://europa.eu/rapid/>

4. Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le financement du radiodiffuseur de service public Nederlandse Publieke Omroep (NPO) s'appuie principalement, depuis la suppression des redevances audiovisuelles en l'an 2000, sur des subventions annuelles accordées par l'Etat. Celles-ci sont réglementées de façon détaillée par la loi néerlandaise relative aux médias (Mediawet 2008)⁵⁰. La publicité et le financement par les activités propres constituent les autres sources de recettes. Entrent dans cette dernière catégorie les contributions acquittées par les membres de NPO, les formes autorisées de parrainage, la publication d'un guide des programmes, les droits sur la propriété intellectuelle, ainsi que des activités dites « annexes⁵¹ ». Pour l'exercice 2008, NPO a bénéficié de subventions étatiques à hauteur de 738 millions d'EUR et encaissé 226 millions d'EUR de recettes publicitaires.

Entre 1996 et 2002, l'Etat néerlandais a en outre versé 261,1 millions d'EUR aux radiodiffuseurs de service public au titre de compléments d'aides *ad hoc*. En 2006, la Commission a jugé que ces aides d'Etat, accordées en vertu des articles 106a et 170c de la loi néerlandaise relative aux médias en vigueur jusqu'en décembre 2008, étaient incompatibles avec le Marché commun⁵². Les Pays-Bas et la NOS (Nederlandse Omroep Stichting – Association néerlandaise de la radiodiffusion) ont introduit un recours devant le Tribunal de première instance, jugeant que les notions d'« aide nouvelle » et d'« aide existante » avaient été interprétées et appliquées de façon erronée par la Commission⁵³.

De l'avis de la Commission, le nouveau régime de financement annuel des radiodiffuseurs de service public va également à l'encontre de la réglementation relative aux aides. Au cours de l'enquête de la Commission, les Pays-Bas se sont toutefois engagés à modifier le mécanisme de financement et à réduire au strict nécessaire les montants alloués à titre de compensation de service public pour l'accomplissement par les radiodiffuseurs de leur mandat. L'instauration de mécanismes de contrôle adaptés devrait permettre de garantir ce point. En conséquence, la Commission a récemment autorisé le régime de financement néerlandais⁵⁴.

5. Autriche

En Autriche, le financement de la radiodiffusion de service public s'appuie sur des redevances audiovisuelles, ainsi que sur les revenus issus de la publicité et sur des recettes de nature diverse.

Les redevances audiovisuelles se composent d'une redevance acquittée au titre de la réception des programmes radiophoniques et/ou télévisuels de l'Österreichischer Rundfunk (ORF) (appelée *Programmengelt*), d'une redevance fédérale radiophonique et télévisuelle, d'une contribution au développement artistique et d'une taxe prélevée par les Länder. L'ensemble de ces redevances représente en moyenne 22 EUR par mois et est collecté par le Gebühren Info Service GmbH (service d'information sur la redevance – GIS), qui est chargé de la gestion globale des redevances audiovisuelles. Le montant revenant à l'ORF au titre du *Programmengelt*⁵⁵ se monte à 14,50 EUR par mois et par contribuable, soit 174 EUR par an.

50) La Mediawet 2008 du 29 décembre 2008 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

51) Cf. aussi van Eijk, dans : IRIS Spécial, *La culture de radiodiffusion de service public*, op. cit. (note 2), p. 159, 163 et suivantes.

52) Décision de la Commission du 22 juin 2006, C 2/2004, points 105 et 111.

53) Voir les requêtes dans les affaires T-231/06 et T-237-06, disponibles sur <http://curia.europa.eu/>. Sur la question des « aides nouvelles » par opposition aux « aides existantes », cf. également Kleist/Scheuer, *Das Beihilfe-Risiko - Die Haushaltsabgabe und das EU-Recht*, dans : epd medien, n° 28 du 14 avril 2010, p. 3 et suivantes.

54) Décision de la Commission du 26 janvier 2010, State aid E 5/2005 - Annual financing of the Dutch public service broadcasters - The Netherlands, C (2010) 132 final.

55) Concernant le débat autour de l'augmentation du *Programmengelt* en 2008, cf. Rittler, « Autriche - Hausse de la redevance de l'ORF », IRIS 2008-2 : 8/9 et, du même auteur, « Autriche - Opposition du Publikumsrat à l'augmentation de la redevance de l'ORF », IRIS 2008-3: 7/9.

En 2008, les recettes de l'ORF comportaient 503,9 millions d'EUR versés au titre du *Programmengelt*, 263,3 millions d'EUR de revenus issus de la publicité et 272,3 millions d'EUR provenant de recettes diverses⁵⁶.

5.1. Assujettissement des ordinateurs personnels à la redevance audiovisuelle

Aux termes de l'article 31 de la loi relative à l'ORF, toute personne a le droit de recevoir les émissions radiophoniques et télévisées de l'ORF, moyennant le paiement régulier de la redevance correspondante (le *Programmengelt*). Selon l'article 31, paragraphe 3, de cette même loi, toute personne est également tenue au paiement de cette redevance, indépendamment de la fréquence et de la qualité des émissions, ou même de leur réception. La période d'imposition correspondante est fixée selon les dispositions en vigueur applicables aux redevances audiovisuelles. Selon l'article 2, paragraphe 1, de la loi sur les redevances audiovisuelles (*Rundfunkgebührengesetz*⁵⁷ - RGG), en relation avec l'article 1, paragraphe 1, de la même loi, toute personne « utilisant un dispositif de réception pour la radiodiffusion à l'intérieur d'un bâtiment » est redevable des redevances audiovisuelles.

Selon l'article 1, paragraphe 1, de la RGG, les dispositifs de réception sont des appareils techniques « qui permettent à l'utilisateur de voir et/ou d'entendre instantanément des programmes au sens visé par l'article 1, paragraphe 1, de la loi constitutionnelle fédérale sur la protection de l'indépendance des radiodiffuseurs⁵⁸. »

S'appuyant sur ces dispositions, le GIS en conclut qu'un ordinateur doté d'une connexion à Internet ou d'une carte TV serait en mesure, au vu de l'offre disponible, de recevoir et de lire des programmes radiophoniques ou télévisés⁵⁹. Ce faisant, il opère tout de même une distinction entre programmes de radio et de télévision. En effet, les programmes télévisés ne sont pas encore diffusés sous forme de flux continu en direct, et les offres de vidéo à la demande ne relèvent pas, selon le GIS, de la radiodiffusion. Une redevance portant sur les programmes télévisés ne pourrait donc être envisagée qu'en cas d'installation sur l'ordinateur d'une carte TV ou d'utilisation d'une clé USB pour capter un signal émis en norme DVB-T, ce qui équivaldrait à transformer l'ordinateur en appareil récepteur de télévision.

La presse a rapporté que le GIS avait adressé en 2008 un avis de redevance à un utilisateur de PC, au motif que celui-ci s'était composé un ordinateur multimédia qui constituait un « dispositif de réception de la radiodiffusion immédiatement utilisable ». L'intéressé ayant contesté ce point, l'administration fiscale a annulé l'avis.

Sur la question de l'assujettissement à la redevance des ordinateurs connectés à Internet, il faut également tenir compte de la décision du Tribunal administratif fédéral autrichien (*Verwaltungsgerichtshof - VwGH*), selon laquelle la perception de la redevance télévisuelle réservée à l'ORF (*Fernsehentgelt*) ne se justifie que lorsqu'un foyer dispose d'appareils permettant effectivement la réception des programmes télévisés de l'ORF⁶⁰. Il s'ensuit que le GIS ne pourrait pas

56) Cf. le rapport d'activité de l'ORF pour l'exercice 2008, disponible sur : http://kundendienst.orf.at/service/publikationen/gb_2008.pdf

57) *Bundesgesetz betreffend die Erhebung von Rundfunkgebühren* (loi fédérale relative à la perception des redevances audiovisuelles), ou *Rundfunkgebührengesetz* (RGG), dans sa version du 2 février 2010.

58) L'article 1, paragraphe 1, de la loi constitutionnelle fédérale du 10 juillet 1974 sur la protection de l'indépendance des radiodiffuseurs (*Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks*), StF : BGB1. n° 396/1974, dispose : « La radiodiffusion consiste en la diffusion à destination de l'ensemble du public de présentations de tous types de propos, sons et images, au moyen d'oscillations électromagnétiques, dépourvues ou accompagnées de lignes de raccordement, ou au moyen d'un conducteur, ainsi qu'en l'exploitation des installations techniques servant cet objectif. »

59) Cf. l'avis du GIS sur son site, FAQ n° 17 : « *Sind PCs mit Internetanschluss gebührenpflichtig?* » (Les ordinateurs connectés à Internet sont-ils assujettis à la redevance ?), disponible sur : <http://www.orf-gis.at/>

60) VwGH, jugement du 4 septembre 2008, Zl. 2008/17/0059, p. 4, disponible sur : <http://www.ris.bka.gv.at/Vwgh/>. Selon l'article 31 de la loi sur l'ORF, le *Fernsehentgelt* correspond à la portion de la redevance audiovisuelle que perçoit l'ORF pour ses programmes télévisés. Dans ce cas de figure, il y aurait toutefois lieu d'acquitter toutes les autres composantes de la redevance, y compris celle qui contribue au financement des programmes radiophoniques de l'ORF.

légitimement prétendre percevoir cette partie de la redevance pour un ordinateur incapable, dans les faits, de recevoir les programmes du radiodiffuseur public.

5.2. Réforme du système de financement

Faisant suite aux plaintes introduites par des opérateurs médias autrichiens privés, la Commission a procédé à l'examen du mécanisme de financement de la radiodiffusion de service public et a jugé que le financement de l'ORF par le biais de la redevance particulière qu'est le *Programmengelt* était incompatible avec les règles de l'UE en matière d'aides d'Etat. Ses réserves concernaient principalement la définition trop imprécise du mandat de service public du radiodiffuseur, notamment pour les activités en ligne et les programmes sportifs, et l'absence de contrôle adéquat de ses missions de service public. En outre, de l'avis de la Commission, aucun mécanisme adapté n'était prévu pour empêcher la surcompensation et s'assurer que l'ORF exerçait ses activités commerciales conformément aux principes de marché. L'Autriche ayant accepté de revoir le mode de financement de l'ORF à la lumière des critiques et des exigences de la Commission, cette dernière a mis fin à son enquête⁶¹. L'Autriche s'est notamment engagée à mener une consultation publique avant l'introduction de nouveaux services de médias et à séparer clairement les activités commerciales de l'ORF de ses activités de service public.

6. République slovaque

Selon l'article 21 de la loi n° 16/2004 sur la télévision slovaque, la radiotélévision de service public est financée, aux fins de sa mission de service public, par des redevances audiovisuelles, des aides d'Etat, des recettes publicitaires et des subventions.

Toute personne physique utilisant l'électricité, et tout employeur ayant au minimum trois employés, sont assujettis à la redevance audiovisuelle. Pour les personnes physiques, celle-ci est fixée à 140 SKK par mois (environ 4,77 EUR) ; pour les employeurs, elle se situe, en fonction du nombre d'employés, entre 140 et 14 000 SKK par mois (4,77 à 477,18 EUR environ). L'Etat subventionne la radiodiffusion de service public en vertu du contrat relatif au contenu, aux objectifs et à la prestation de services de radiodiffusion télévisuelle publique pour la période 2010-2014 (« contrat d'Etat ») passé entre Slovenská televízia (STV) et le ministère de la Culture, et de la proposition de modification n° 1 du contrat d'Etat pour l'année 2010⁶². Le contrat d'Etat établit une stratégie à moyen terme pour la création, la production et la diffusion des programmes de STV. L'obligation contractuelle de l'Etat consiste à mettre à la disposition de STV des ressources financières à hauteur de 61,4 millions d'EUR, afin de soutenir la production de programmes d'intérêt public, c'est-à-dire susceptibles de satisfaire les besoins en information et en culture du public sur le territoire couvert par le radiodiffuseur. STV s'engage à utiliser ces ressources conformément au contrat, c'est-à-dire principalement au profit d'œuvres de fiction, de documentaire et animées faisant la promotion de l'identité culturelle de la République slovaque selon l'article 3, paragraphe h de la loi n° 308/2000 Coll. relative à la radiodiffusion et à la retransmission⁶³.

7. Espagne

En Espagne, la loi n° 8/2009 relative au financement de la radiodiffusion de service public, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009, instaure un « nouveau » modèle de financement pour le radiodiffuseur de service public, RTVE (Corporación de Radio y Televisión Española). Elle prévoit un financement reposant sur des subventions publiques et sur trois sortes de taxes⁶⁴. Les diffuseurs commerciaux nationaux dont les programmes sont accessibles gratuitement doivent acquitter une

61) Décision de la Commission du 28 octobre 2009, *State aid E 2/2008 - Financing of the Austrian public service broadcaster ORF*, C (2009) 8113 final, points 177 et suivants, 214 et suivants.

62) Le contrat d'Etat du 21 septembre 2009 entre la République slovaque et STV est disponible sur : http://www.stv.sk/chillout_items/2/5/6/256724_3240cb.pdf

63) Cf. Markechova, « Slovaquie - Contrats entre l'Etat et les radiodiffuseurs publics », IRIS 2010-1: 40, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

64) García Leiva, « Adoption de la loi sur le financement de la RTVE », IRIS 2010-1: 18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

taxe représentant 3 % de leurs recettes ; pour les opérateurs de la télévision à péage et des sociétés de télécommunications, cette taxe est respectivement de 1,5 % et de 0,9 %. En outre, une partie de la redevance acquittée en contrepartie de l'utilisation du spectre est réservée au financement du service public (80 % par an, sans que cette somme puisse toutefois dépasser 330 millions d'EUR. Ce pourcentage peut être modifié par la loi budgétaire annuelle).

Il n'existe pas de redevance audiovisuelle en Espagne. Les nouvelles dispositions de la loi interdisent en outre le recours par RTVE aux recettes publicitaires. Le radiodiffuseur ne peut plus non plus faire appel sans limitation à la garantie de l'Etat. Son budget pour la période 2010-2011 est limité à 1,2 milliard d'EUR. En 2008, les garanties de l'Etat représentaient environ 502 millions d'EUR ; les recettes publicitaires, encore autorisées, se montaient à quelque 600 millions d'EUR⁶⁵.

Depuis l'adoption de la loi, la Commission a officiellement ouvert une procédure de contrôle des aides d'Etat contre l'Espagne afin d'examiner le nouveau système de financement de RTVE⁶⁶. L'Espagne n'ayant pas fait état de cette réforme avant l'entrée en vigueur de la loi, la Commission n'a en effet pas pu la soumettre à examen. La Commission étudiera les mesures espagnoles au regard de la Communication sur la radiodiffusion de 2001. Elle craint notamment que la nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunications soit incompatible avec les dispositions relatives aux réseaux et services de communications⁶⁷. L'Espagne s'est par conséquent vu adresser une lettre de mise en demeure, en application de l'article 258 du TFUE⁶⁸.

IV. Le contrôle du financement et des prestations des médias de service public

Le contrôle du financement des radiodiffuseurs de service public est assuré par des instances internes et externes, à travers des procédures *ex ante* et *ex post*. Il est en outre indissociable du contrôle des prestations des radiodiffuseurs de service public en matière de contenu. Les Etats membres sélectionnés ici pour leur caractère représentatif ont mis en œuvre ou s'approprient à introduire des changements dans leur législation, principalement à la suite des décisions rendues par la Commission dans ses procédures de contrôle des aides d'Etat. Certains pays ont en outre déjà recours aux *public value tests* (tests d'évaluation de l'intérêt public, ou « tests en trois étapes »).

1. Allemagne

En Allemagne, plusieurs institutions sont chargées du contrôle conceptuel et financier de la radiodiffusion de service public. Le premier organe auquel incombe ce contrôle (des contenus et) des finances est la Commission d'examen des besoins financiers de la radiodiffusion (KEF), qui intervient à la fois *ex ante* et *ex post*. En outre, les parlements des Länder et leurs cours des comptes contrôlent – *ex post* – les prestations et/ou le financement des radiodiffuseurs de service public. En matière de contrôle interne, ce sont les conseils de la radiodiffusion⁶⁹, dont la composition est pluraliste, qui peuvent intervenir *ex ante* et *ex post*, ainsi que les conseils d'administration, qui exercent un contrôle (essentiellement) *a posteriori*.

1.1. Procédures *ex ante*

La première étape du contrôle du financement de la radiodiffusion de service public correspond au moment où les radiodiffuseurs de service public font part de leurs besoins financiers à la KEF. La

65) Cf. Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), *Annuaire 2009, Film, télévision et vidéo en Europe*, Volume 1, La télévision dans 36 Etats européens, p. 81, 87.

66) Communiqué IP/09/1861 de la Commission en date du 2 décembre 2009, disponible sur : <http://europa.eu/rapid>

67) Directive 2002/20/CE, *op. cit.*, (note 47).

68) Communiqué IP/10/322 de la Commission en date du 18 mars 2010, disponible sur : <http://europa.eu/rapid>

69) Le « conseil de la télévision » (*Fernsehrat*) de ZDF et le « conseil de la radio » de la DLR sont le pendant des « conseils de la radiodiffusion » présents dans chacun des établissements de radiodiffusion qui composent ARD. Le terme « conseil de la radiodiffusion » est ici utilisé de façon générique.

procédure ainsi initiée permet un contrôle comptable des besoins chiffrés par les radiodiffuseurs. La KEF vérifie également si – et dans quelle mesure – la programmation arrêtée par les radiodiffuseurs entre dans le cadre de leur mission de service public, et quels sont les éventuels potentiels d'économies. Elle émet alors une proposition concernant le montant de la redevance, à la suite de quoi les Länder fixent la redevance au moyen d'un traité d'Etat. Cette procédure se déroule *ex ante* et en externe, puisque c'est la KEF, organe indépendant, qui définit la marge de manœuvre financière des radiodiffuseurs. La Cour fédérale constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) a établi qu'un contrôle externe des demandes de financement des radiodiffuseurs était indispensable dans l'intérêt des téléspectateurs assujettis à la redevance. Toutefois, afin que la décision de financement prise par le législateur régional (après que celui-ci a pris connaissance et contrôlé les besoins financiers exprimés) ne puisse pas être assimilée à l'exercice d'une influence indirecte sur l'interprétation de la mission du radiodiffuseur, ce contrôle ne saurait porter sur le bien-fondé ou l'opportunité de la programmation définie par le radiodiffuseur. Il consiste uniquement à évaluer si la programmation correspond à la mission du radiodiffuseur telle qu'elle est délimitée par la loi, et si les besoins financiers inférés ont été déterminés de façon pertinente et dans le respect des principes d'efficacité et d'économie⁷⁰.

Le conseil de la radiodiffusion fixe les grandes orientations en ce qui concerne les émissions proposées par l'établissement de radiodiffusion et conseille les administrateurs sur les questions liées à la programmation. De ce fait, il exerce également un contrôle *ex ante* sur le contenu des programmes. Il approuve le budget établi par le conseil d'administration.

Dans le cadre de l'accord sur les aides d'Etat conclu avec la Commission en 2007, l'Allemagne s'est engagée à mener un test en trois étapes sur la base de critères plus précis en cas d'introduction d'une nouvelle offre numérique ou de modification d'une offre existante. Ce test, matérialisé par l'article 11f, paragraphe 4, de la RStV, oblige les radiodiffuseurs à préciser à leur conseil de la radiodiffusion :

1. dans quelle mesure l'offre envisagée répond aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société ;
2. dans quelle mesure cette offre contribue, d'un point de vue qualitatif, à la concurrence rédactionnelle ; et
3. quel budget nécessite l'offre envisagée.

La première étape doit permettre de s'assurer que l'offre envisagée correspond à la mission énoncée dans l'article 11 du traité d'Etat (RStV). La référence aux « besoins démocratiques, sociaux et culturels » oblige le radiodiffuseur à préciser la nature du besoin communicationnel qu'il compte couvrir ainsi que son importance pour la société d'aujourd'hui. Dans un deuxième temps, il s'agit de faire l'état des lieux de l'environnement concurrentiel existant en termes de contenus, et d'établir un pronostic quant à l'évolution à venir de cet environnement une fois que l'offre envisagée aura été lancée⁷¹. La troisième étape du test entend enfin assurer la transparence financière et clarifier, pour tous les intéressés (notamment les tiers parties prenantes et les organes internes décisionnaires), quels seront les coûts liés à la *public value* (supplémentaire) apportée par la nouvelle offre⁷². Ce test en trois étapes est utilisé pour le contrôle des offres nouvelles en matière de télémedias ou les modifications apportées aux offres existantes, avant leur approbation ou leur « activation »⁷³. Il a donc des effets immédiats sur le budget et, par là même, sur le financement des radiodiffuseurs

70) Sur ce point, cf. le jugement de la BVerfG du 11 septembre 2007, 1 BvR 2270/05 (2. *Gebührenurteil*) et le jugement de la BVerfG du 22 février 1994, *op. cit.* (note 33).

71) Cf. Schulz, *Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung*, étude réalisée par la Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2008, p. 31 et suivantes.

72) Cf. Peters, *Der Drei-Stufen-Test: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote*, K&R 2009, p. 26, 33.

73) Toutes les offres existantes maintenues au-delà du 1^{er} juin 2009 doivent également être mises au banc d'essai avant le 31 août 2010. C'est le cas par exemple pour l'offre en ligne et l'offre télétexte de ZDF, de 2sat et de PHOENIX.

de service public. C'est pourquoi la façon dont les radiodiffuseurs de service public font part de leurs besoins financiers à la KEF pourrait être modifiée. Le test en trois étapes est au final une forme particulière de procédure de contrôle *ex ante* exercé par le conseil de la radiodiffusion⁷⁴, qui combine le contrôle conceptuel et financier des offres.

Le conseil de la radiodiffusion de la chaîne MDR a approuvé le 21 septembre 2009 les offres de télémedias kikaninchen.de (un portail pour les enfants de 3 à 6 ans) et Ki.KAplus (un service de médiathèque)⁷⁵. Ces deux offres proposaient notamment aux internautes débutants d'acquérir des compétences dans le domaine des médias et contribuaient favorablement à la concurrence rédactionnelle dans la recherche de qualité. Le financement de l'offre de kikaninchen.de représente un montant de 352 000 EUR pour 2009, 251 460 EUR pour 2010 et 253 990 EUR pour 2011 ; pour KIKAplus, le montant ne dépassera pas 222 000 EUR par an pour la période 2009-2011.

Le test en trois étapes est aujourd'hui officiellement achevé en ce qui concerne les offres de télémedias de Deutschlandradio⁷⁶. La durée de stockage en ligne des émissions va d'une semaine, pour les programmes d'actualité, à un archivage permanent pour les séquences témoignant des grandes évolutions historiques et culturelles. Selon la presse, le portail d'information tagesschau.de devra également être soumis à un test en trois étapes. Un rapport d'expertise commandé par le conseil de la radiodiffusion de NDR a jugé que ce portail devrait favoriser l'apparition d'initiatives semblables dans les nouveaux médias privés. La concurrence rédactionnelle visant à s'attirer les faveurs des utilisateurs devrait conduire en outre à une amélioration de la qualité des offres privées concurrentes en matière de nouveaux médias.

1.2. Procédures *ex post*

Le conseil d'administration intervient au titre d'organe interne dans le contrôle de l'activité économique des établissements de radiodiffusion de service public⁷⁷, et exerce de ce fait une influence indirecte sur la programmation des radiodiffuseurs. Les membres du conseil d'administration sont pour l'essentiel choisis au sein du conseil de la radiodiffusion, dont la composition est pluraliste ; certains sont par ailleurs issus des services de l'Etat.

Le conseil de la radiodiffusion s'assure en interne du respect des principes de programmation généraux définis par les lois régionales sur la radiodiffusion, lesquels fixent les conditions de la communication au public des émissions radiodiffusées. Il contrôle en outre que les radiodiffuseurs de service public respectent bien leurs lignes directrices en matière de programmation et les engagements qu'ils ont pris. Les radiodiffuseurs de service public doivent rendre compte *ex post*, tous les deux ans, devant les parlements des Länder, de leur situation financière et de l'accomplissement de leur mandat de service public pendant la période de référence⁷⁸. La KEF, organe externe, vérifie, au moyen d'un contrôle *a posteriori* de la période de redevance écoulée et de la période comptable de référence, les recettes totales des radiodiffuseurs de service public. Si les radiodiffuseurs n'ont pas utilisé la totalité des ressources, la KEF en tiendra compte ultérieurement pour réviser à la

74) Aux termes de l'article 11f, paragraphe 7, de la RStV, l'autorité étatique de tutelle dispose également d'un droit de contrôle dans le cadre du test en trois étapes. L'autorité compétente s'assure alors que les étapes de la procédure et les dispositions légales ont été respectées. S'il s'avère que la procédure a été menée dans les formes et que la nouvelle offre envisagée est conforme à la mission définie par les textes juridiques, le concept peut être publié dans le bulletin officiel approprié. Une fois la publication effective, l'offre peut être diffusée.

75) Le résultat des délibérations du 21 septembre 2009 portant sur l'approbation des offres est disponible sur : <http://www.mdr.de/DL/6860635.pdf> et <http://www.mdr.de/DL/6860733.pdf>

76) *Niedersächsisches Ministerialblatt* (bulletin officiel ministériel de Basse-Saxe) du 10 février 2010, n° 6/2010, p. 160 et suivantes.

77) S'agissant des pouvoirs de contrôle du conseil d'administration, cf. Hahn, *Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Francfort sur le Main, 2010, p. 72 et suivantes.

78) Le rapport d'activité d'ARD pour 2007-2008 et ses lignes directrices pour 2009-2010 sont disponibles sur : <http://www.daserste.de/service/ARD-Leitlinien08-2.pdf> ; les grandes orientations de la programmation de ZDF pour 2007-2008 sont disponibles sur : http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/Programm-Perspektiven__SVE_2007-2008_2.pdf

baisse leurs besoins financiers⁷⁹. La cour des comptes du Land compétent contrôle également la gestion budgétaire et économique des radiodiffuseurs de service public sur la base des dispositions de la RStV. Une surveillance judiciaire supplémentaire, quoique limitée, peut également être exercée par la puissance publique (les Länder)⁸⁰, si les organes internes aux radiodiffuseurs ne tiennent pas compte des missions qui leur incombent, ou si, tout en les prenant en compte, ils bafouent la réglementation en matière de droit des médias ou les lois du droit commun.

2. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, plusieurs institutions sont également chargées de contrôler la British Broadcasting Corporation (BBC). L'organe de surveillance interne à la BBC est le BBC Trust, qui a remplacé en 2007 l'ancien conseil d'administration (*Board of Governors*) et compte douze membres (ou *trustees*). La surveillance externe incombe d'une part à l'Etat, d'autre part à l'Office of Communications⁸¹ (ou Ofcom, l'autorité de régulation des communications).

2.1. Procédures *ex ante*

C'est le ministère de la Culture, des Médias et des Sports (*Secretary of State, Department for Culture, Media and Sport*) qui fixe la redevance audiovisuelle et exerce de ce fait un contrôle externe *ex ante* sur le budget de la BBC.

Le Trust, quant à lui, se livre à un contrôle portant à la fois sur les finances de la BBC et sur les contenus, puisqu'il est chargé d'octroyer au conseil exécutif (*Executive Board*) une licence quinquennale pour chacun des services et chacune des chaînes de la BBC. Ces licences comportent des objectifs concrets et des éléments caractéristiques, font référence à des préoccupations d'intérêt général, détaillent l'utilité attendue des offres pour les assujettis à la redevance, et précisent le budget nécessaire pour chaque offre proposée par la BBC. En cas d'introduction d'un nouveau service ou de modification de fond d'une offre existante, le directoire de la BBC doit soumettre au Trust une proposition détaillée qui déclenche normalement une procédure de *public value test* (test d'évaluation de l'intérêt public, PVT). Le BBC Trust joue un rôle de mandataire des assujettis à la redevance.

Le PVT constitue une procédure *ex ante* particulière, et vise en particulier à déterminer si les nouveaux services proposés par la BBC, ou les offres modifiées, servent l'intérêt public. Juridiquement, il trouve sa source dans la Charte royale (*Royal Charter*) ainsi que dans un accord-cadre complémentaire (*BBC Agreement*)⁸² passé entre la BBC et le ministre de la Culture. Le test d'évaluation de l'intérêt public est mené selon les dispositions des articles 23 et suivants du *BBC Agreement* et implique le contrôle des critères suivantes (article 25, paragraphe 2, du *BBC Agreement*) :

1. Impact – dans quelle mesure le changement aura-t-il des conséquences sur les utilisateurs et les autres citoyens ?
2. Quelles sont les conséquences financières du changement ?

79) Les radiodiffuseurs de service public peuvent toutefois conserver une partie de ces réserves. Dans sa communication sur la radiodiffusion de 2009, la Commission européenne considère « qu'un montant représentant au maximum 10 % des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public peut être jugé nécessaire pour compenser les variations des charges et des recettes », cf. point 73 de la Communication sur la radiodiffusion de 2009, op. cit. (note 7).

80) Le caractère limité de cette surveillance judiciaire découle notamment du principe fondamental, en Allemagne, de l'autonomie (indépendance) des radiodiffuseurs par rapport à l'Etat, selon une jurisprudence constante, cf. BVerfGE 12, 205, 262.

81) L'Ofcom est, au Royaume-Uni, l'autorité centrale en matière de surveillance et de concurrence dans le domaine des médias électroniques et des télécommunications (<http://www.ofcom.org.uk>).

82) *Broadcasting, An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, accord-cadre du 28 juin 2006.

3. Nouveauté – dans quelle mesure le changement conduirait-il la BBC à s’engager dans un nouveau domaine d’activité, encore inédit pour elle ?

4. Durée – combien de temps durera cette activité ?

A l’instar du test en trois étapes mis en œuvre en Allemagne, le PVT mêle contrôles conceptuels et contrôles financiers. Conformément à l’article 28 du *BBC Agreement*, les conseillers du BBC Trust (regroupés dans la *Trust Unit*) commencent par établir une évaluation de l’intérêt public de l’offre, appelée *Public Value Assessment* (PVA). Celle-ci permet de vérifier la « valeur » individuelle, sociale et financière, de la nouvelle offre, à la fois pour les consommateurs pris individuellement et pour la société dans son ensemble. La liste de critères permettant d’évaluer les nouvelles offres proposées par la BBC comporte (1) le respect de la mission de la BBC, (2) la qualité et l’originalité, (3) les conséquences et la valeur ajoutée pour l’utilisateur, l’impact, (4) les coûts et l’efficacité (*value for money*). C’est ensuite l’Ofcom qui évalue, conformément à l’article 30 du *BBC Agreement*, l’incidence probable des nouveaux services envisagés sur les marchés directement et indirectement concernés. L’autorité de régulation examine dans quelle mesure les nouvelles offres pourraient éventuellement gêner les innovations et les investissements prévus par d’autres fournisseurs du secteur privé. Les résultats de cette double évaluation doivent généralement être présentés dans les trois mois. C’est sur cette base que le BBC Trust prend une décision provisoire qui est ensuite soumise au débat public ; il intègre ultérieurement les avis exprimés dans sa décision finale.

La BBC s’est déjà vu opposer une fin de non-recevoir à la suite d’un PVT⁸³ : en mai 2008, le directoire a proposé au Trust d’introduire dans une soixantaine de zones au Royaume-Uni une offre supplémentaire de services vidéo à l’échelon local proposant des programmes d’information, des émissions sportives et météorologiques, ainsi que cinq offres en langue galloise mises à disposition à partir des pages Internet régionales de la BBC. Le projet devait mobiliser 400 collaborateurs, pour un budget total de 68 millions de GBP. Son lancement était prévu dans les quatre ans. Le BBC Trust a rejeté la proposition, jugeant qu’elle n’améliorerait pas l’offre proposée au grand public de façon suffisamment substantielle pour légitimer un tel investissement des sommes perçues au titre de la redevance ou pour justifier les possibles effets négatifs de l’offre sur les médias commerciaux⁸⁴.

Le 22 décembre 2009, le BBC Trust a en revanche émis un avis provisoire positif à l’issue du PVT concernant le projet Canvas. Il s’agit d’une entreprise commune ouverte réunissant la BBC, ITV, BT, Five, Channel 4 et TalkTalk, créée en vue d’élaborer une norme commune de télévision basée sur le protocole Internet, et qui doit permettre aux téléspectateurs disposant d’une connexion à haut débit de visionner des services à la demande (tels que BBC iPlayer, ITV Player et d’autres contenus Internet) sur un poste de télévision. L’accès à ces contenus nécessitera un décodeur relié à Internet. Hormis le prix de la connexion à haut débit, ce système ne sera soumis à aucun abonnement. Le BBC Trust a reconnu la forte utilité publique du projet Canvas, dans la mesure où celui-ci apportera une nouvelle dimension à la télévision numérique terrestre grâce à l’augmentation de l’éventail des contenus et services disponibles⁸⁵. L’approbation du Trust est toutefois subordonnée à plusieurs conditions : les spécifications techniques essentielles relatives au projet devront être publiées suffisamment en amont de son lancement pour permettre à tous les fabricants de s’adapter à cette nouvelle norme ; l’accès des fournisseurs de contenus à la plateforme doit être équitable, raisonnable et non-discriminatoire ; enfin, il conviendra d’analyser, douze mois après le lancement du projet, l’intérêt pour les partenaires de syndiquer leurs contenus avec ceux de plateformes autres que Canvas⁸⁶.

83) La décision du BBC Trust est disponible sur :

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/local_video/decision.pdf

84) Cf. Prosser, « Royaume Uni - Rejet du projet de services vidéo à l’échelon local de la BBC », IRIS 2009-2: 13/22, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

85) L’étude d’impact sur le marché du 22 décembre 2009 est disponible sur :

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/canvas/prov_conclusions/mia.pdf ; l’évaluation de l’intérêt public est disponible sur : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/canvas/prov_conclusions/pva.pdf

86) Cf. Prosser, « Royaume Uni - Approbation par le BBC Trust du projet de mise à disposition des services Internet et de vidéo à la demande sur les postes de télévision », IRIS 2010-2: 22, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

Dans une optique d'intérêt public, la BBC envisage par ailleurs de proposer des applications gratuites pour iPhone dans le domaine de l'information et du sport. Le Trust examine actuellement (à la suite de plaintes déposées par la Newspaper Publishers Association ou NPA, la fédération des éditeurs britanniques de presse) si ces applications entrent ou non dans le cadre de la stratégie Internet d'ores et déjà approuvée de la BBC. Du reste, on ignore comment évoluera la stratégie Internet de la BBC compte tenu de la politique de restriction de l'offre annoncée par le groupe en accord avec le BBC Trust⁸⁷.

2.2. Procédures ex post

En interne, le BBC Trust s'assure que le conseil exécutif respecte les objectifs fixés, le contenu des licences et les orientations de la programmation. Le contrôle des émissions n'est effectué qu'après leur diffusion, c'est-à-dire *ex post*. L'Ofcom est l'organe de surveillance externe de la BBC ; l'Ofcom Board veille sur la qualité et le niveau des programmes radiodiffusés. Dans son rapport sur le rôle de la radiodiffusion de service public en général et sur la perception par le public de certaines obligations de service public en particulier, l'Ofcom publie en outre le détail des dépenses de la BBC, garantissant ainsi la transparence financière *ex post*⁸⁸. Enfin, en cas de manquements, le ministère de la Culture, des Médias et du Sport peut contraindre la BBC à remédier aux conséquences de ceux-ci.

3. Irlande

L'entrée en vigueur d'une nouvelle loi relative à la radiodiffusion le 12 juillet 2009 a entraîné des changements majeurs⁸⁹. En interne, c'est le RTÉ Executive Board (conseil exécutif de RTÉ) qui est en charge du contrôle financier du radiodiffuseur de service public Raidió Teilifís Éireann (RTÉ). En externe, ce sont le ministre de la Communication, de l'Énergie et des Ressources naturelles (*Minister for Communications, Energy and Natural Resources*), le ministre des Finances ainsi que la Broadcasting Authority of Ireland (BAI - Autorité de la Radiodiffusion d'Irlande) qui assurent la surveillance de RTÉ.

3.1. Procédures ex ante

Le contrôle du financement des offres radiodiffusées de service public se fait *ex ante*. Le ministre de la Communication, en accord avec le ministre des Finances, attribue à RTÉ un montant annuel fonction des recettes encaissées par le biais de la redevance audiovisuelle (cf. article 123 de la loi relative à la radiodiffusion).

L'article 103 de la loi prévoit aussi un *public value test* pour les offres nouvelles ou les modifications apportées à une offre existante. Un radiodiffuseur de service public ne peut mettre en œuvre une telle offre qu'avec l'accord du ministre de la Communication. Celui-ci est tenu de vérifier l'intérêt public de l'offre envisagée au regard des critères suivants (cf. article 103, paragraphe 4, point C, et paragraphe 8, de la loi relative à la radiodiffusion) :

- (a) l'importance de la proposition au regard de la poursuite des objectifs de service public de l'entreprise ;
- (b) la compatibilité de la proposition avec la Directive 89/552/CEE du Conseil et les recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la radiodiffusion de service public ;

87) Le détail du plan de restriction se trouve dans le rapport « Putting Quality First ». A ce sujet, voir la présentation de Thompson, en date du 2 mars 2010, disponible sur :

http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/strategyreview/putting_quality_first_final.pdf

88) Le rapport le plus récent de l'Ofcom, relatif à l'exercice 2009, est disponible sur :

http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb09/psbrpt.pdf

89) Concernant l'ensemble de ces changements, cf. McGonagle, « Irlande - Nouvelle loi relative à la radiodiffusion », IRIS 2009-10: 13/18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

- (c) les coûts et les recettes associés à la proposition, ainsi que toute incidence sur les offres de service public existantes ;
- (d) la contribution de la proposition à la satisfaction des besoins démocratiques, culturels, linguistiques, éducatifs et sociaux de la société irlandaise ;
- (e) l'accessibilité du service envisagé pour le grand public ;
- (f) l'accessibilité du service envisagé pour les publics situés dans les zones de couverture réduite ;
- (g) la contribution du service ou de l'activité envisagé au renforcement de la connaissance par le public irlandais en général ou des groupes en particulier, des nouveaux types de services et des nouvelles technologies ;
- (h) la contribution du service envisagé au pluralisme des médias ;
- (i) tout autre critère retenu par le ministre.

3.2. Procédures ex post

La BAI s'assure chaque année que le radiodiffuseur a rempli son mandat de service public au cours de l'exercice budgétaire écoulé et que les moyens financiers mis à sa disposition ont été en adéquation avec ses activités. Elle remet à ce sujet un rapport au ministre de la Communication avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice de référence et lui soumet en même temps une proposition d'estimation de la future redevance audiovisuelle. Le ministre doit quant à lui informer le Parlement irlandais (House of the Oireachtas) de ces différentes démarches. En outre, la BAI devra établir, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi relative à la radiodiffusion (c'est-à-dire pour le 12 juillet 2012), puis tous les cinq ans, une synthèse portant sur l'accomplissement par le radiodiffuseur de sa mission de service public. La loi relative à la radiodiffusion comporte des indications directives quant au contenu du contrôle à exercer (article 124, paragraphe 9) : la BAI doit notamment tenir compte des ressources financières du radiodiffuseur, du niveau des recettes issues de la redevance et de la publicité, ainsi que de l'évolution de la radiodiffusion de service public à l'international.

4. Autriche

Le Gouvernement autrichien a présenté le 23 février 2010 ses propositions visant à modifier la loi relative à l'ORF (ORF-G). Elles prévoient entre autres la fixation de critères et de procédures permettant de s'assurer que le radiodiffuseur a rempli sa mission fondamentale⁹⁰. Le contrôle du financement de l'ORF doit être amélioré grâce à un système interne de garantie de la qualité (article 4a du projet de loi relative à l'ORF). La surveillance du radiodiffuseur est actuellement confiée, en interne, au conseil de la fondation de l'ORF (article 21 de l'ORF-G), au directeur général de l'ORF (article 23 de l'ORF-G) et au conseil du public (articles 28 et suivants de l'ORF-G), mais aussi, en externe, au Bundeskommunikationssenat (chambre fédérale des communications). Ce dernier est l'autorité de tutelle de l'ORF, chargée de s'assurer du bon respect par ce dernier des dispositions de la loi relative à l'ORF. La cour des comptes assure également une mission de contrôle externe ; en outre, la commission de contrôle (externe) qui doit être mise sur pied par le conseil de la fondation de l'ORF (article 40 de l'ORF-G) assurera un audit de la comptabilité du radiodiffuseur.

90) *Regierungsvorlage des Nationalrats zu einem Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden* (projet de loi gouvernemental du Conseil national visant à modifier la loi constitutionnelle fédérale, la loi relative à la commission sur les médias KommAustria, la loi sur les télécommunications de 2003, la loi sur les sociétés d'exploitation de 2006, la loi relative à l'ORF, la loi sur la télévision privée, la loi sur la radio privée et la loi sur les droits exclusifs de la télévision) du 23 février 2010, disponible sur : http://www.bka.gv.at/Docs/2010/2/23/Regierungsvorlage_endg.pdf

4.1. Procédures ex ante

C'est le directeur général de l'ORF qui fixe actuellement avec l'approbation du conseil de la fondation de l'ORF les grandes orientations en matière de conception, de mise en œuvre et de coordination de la programmation radiophonique et télévisée, ainsi qu'en ce qui concerne la grille annuelle des programmes (il conservera ce rôle à l'avenir). Il soumet en outre au conseil de la fondation des propositions relatives à la fixation du montant du *Programmengelt* (redevance destinée à l'ORF) et des tarifs des messages publicitaires radiodiffusés. Sur ces différents points, la décision revient au conseil de la fondation. Ce dernier approuve également les plans à long terme en matière de programmation, de technique, de financement et d'effectifs. Le conseil du public a pour mission d'approuver les décisions du conseil de la fondation fixant le montant du *Programmengelt* (pour la radio et la télévision). Il peut aussi émettre des recommandations en matière de programmation.

La loi relative à l'ORF comportera à l'avenir une disposition prévoyant une procédure de contrôle (baptisée « contrôle préalable de la mission ») avant l'introduction de nouvelles offres de service public. Cette procédure, qui sera régie par l'article 6b de l'ORF-G, prévoit qu'une offre pourra être approuvée :

- « 1. si l'on peut attendre que la nouvelle offre contribue à la satisfaction des besoins sociaux, démocratiques et culturels de la population autrichienne, à l'accomplissement efficace du mandat de service public fondamental du radiodiffuseur, et plus particulièrement à la réalisation des objectifs énumérés dans l'article 4, paragraphes 1 et 5a ; et
- 2. si l'on peut attendre que la nouvelle offre n'ait pas, en matière de concurrence sur les marchés concernés par l'offre et de diversité de l'offre proposée aux téléspectateurs, aux auditeurs et aux utilisateurs, des effets négatifs disproportionnés au regard de la contribution apportée par cette offre nouvelle à l'accomplissement du mandat fondamental de service public. »

L'instauration de cette procédure de contrôle permettra de garantir que le financement des nouvelles offres radiodiffusées – tant que les conditions générales encadrant la radiodiffusion de service public demeurent, pour le reste, inchangées – ne constitue pas une nouvelle aide d'Etat au sens visé par l'article 107 du TFUE. Elle permettra aussi d'éviter les questions complémentaires après notification des nouvelles offres à la Commission européenne⁹¹. Dans l'optique d'une procédure aussi indépendante que possible, c'est la Commission sur les médias KommAustria, organe externe responsable de la surveillance des radiodiffuseurs privés, qui mènera ce « contrôle préalable de la mission ». L'ORF pourra être associée à la procédure, au titre de demandeur. Une commission consultative, qui sera mise en place par KommAustria et réunira cinq membres nommés par le Gouvernement fédéral pour une durée de cinq ans, devra alors émettre des recommandations et évaluer la nouvelle offre en fonction de sa valeur pour l'intérêt public. Enfin, l'autorité autrichienne de la concurrence devra se prononcer au sujet des incidences éventuelles de la nouvelle offre sur la concurrence, afin de garantir, dans l'intérêt général, le maintien d'une concurrence effective dans le domaine de la radiodiffusion et des autres médias.

4.2. Procédures ex post

Un expert mandaté par le directeur général de l'ORF avec l'accord du conseil de la fondation évaluera les performances générales de ce système d'assurance de la qualité, sur la base du rapport annuel établi par le directeur général et approuvé par le conseil de la fondation – il s'agira donc

91) Cf. le document « *Vorblatt und Erläuterungen* » zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden (« Introduction et explications » concernant le projet ministériel de loi fédéral visant à modifier la loi constitutionnelle fédérale, la loi relative à la commission sur les médias KommAustria, la loi sur les télécommunications de 2003, la loi sur les sociétés d'exploitation de 2006, la loi relative à l'ORF, la loi sur la télévision privée, la loi sur la radio privée et la loi sur les droits exclusifs de la télévision), p. 6 et suivantes, disponible sur : <http://www.bka.gv.at/Docs/2010/2/23/Erlaeuterungen.pdf>

d'une évaluation *ex post*. Dans le cadre de ce système d'assurance de la qualité, un suivi représentatif et qualitatif continu de l'audience sera également réalisé, afin de vérifier le degré de satisfaction du public face à l'offre de programmes et de contenus. Il sera fait appel pour cela à des experts externes. A l'avenir, et hors procédures de plainte, KommAustria s'assurera tous les deux ans du bon respect des règles d'élaboration et de remaniement du système d'assurance de la qualité. La commission identifiera le cas échéant les éléments contraires aux dispositions légales.

Les futures adaptations de la législation en matière de contrôle *ex post* devraient en outre permettre de s'assurer que l'ORF utilise bien les recettes de la redevance (*Programmengelt*) aux seules fins d'accomplir sa mission de service public. Afin de garantir au radiodiffuseur une certaine souplesse, il sera toutefois autorisé à constituer des réserves, dans une mesure limitée. Le contrôle de la gestion économique de l'ORF sera également confié en partie à la KommAustria (en sus des organes de contrôle existants), laquelle sera habilitée à décider d'une réduction des recettes issues du *Programmengelt* dans les cas visés par l'article 38a du projet de loi relatif à l'ORF, et à exercer une surveillance financière sur l'ORF. Enfin, l'ORF demeurera sous la tutelle administrative du Bundeskommunikationssenat.

Il est difficile de fixer les limites de cette « surveillance *a posteriori* », qui est évidemment susceptible, de par son ampleur, d'avoir des conséquences sur les futures activités du radiodiffuseur. Dès lors que l'on associe la question du financement et celle de l'accomplissement de la mission de service public, la prudence est de rigueur ; il s'agit de protéger le fournisseur de contenus contre les ingérences de la puissance publique, notamment en ce qui concerne les décisions relatives au contenu des programmes. En la matière, on pourra s'inspirer de l'idée formulée par le Tribunal administratif fédéral autrichien (VfGH) : s'il n'est pas question de critiquer sur le plan constitutionnel les exigences de qualité renforcées imposées à l'ORF au sein d'un système de radiodiffusion dual, il reste que l'examen des grilles de programmes établies mensuellement et annuellement par l'ORF pour concrétiser ses obligations pourrait se dispenser d'aller jusqu'à l'évaluation des émissions particulières⁹².

V. Bilan

Notre étude l'a montré, un certain nombre d'Etats européens se détournent du financement (partiel, tout du moins) des médias de service public au moyen d'une redevance acquittée par les utilisateurs – ou, à tout le moins, ce mode de financement fait l'objet de débats sérieux. Une évolution se produit au profit d'une contribution « médias » globale, ou de sommes allouées directement sur le budget de l'Etat. Toutefois, dans de nombreux cas, les sources de financement ne se limitent pas à l'utilisation de fonds publics : le « financement mixte » repose traditionnellement sur les revenus issus des activités commerciales des radiodiffuseurs (publicité, parrainage, exploitation commerciale d'émissions). Par ailleurs, les moyens accordés par l'Etat sont complétés par des aides financières, en l'occurrence des sommes provenant de l'imposition des recettes des radiodiffuseurs et opérateurs de télécommunications publics. Cette évolution résulte de la volonté de préserver les programmes et les autres offres des radiodiffuseurs de la publicité commerciale, et de compenser le manque à gagner subi de ce fait par les radiodiffuseurs. Au final, ces changements pourraient toutefois conduire à rendre les médias de service public plus fortement dépendants des décisions prises au niveau de l'Etat : en percevant (directement) le produit de la redevance et en s'appuyant sur des recettes issues de la publicité et du parrainage, les radiodiffuseurs de service public seraient protégés plus efficacement contre les tentatives d'ingérence (indirecte) du monde politique dans le contenu ou l'orientation des programmes. En outre, le fait de déterminer le niveau de financement des radiodiffuseurs sur la base de leurs besoins réels (en confiant cette mission à un tiers indépendant) permettrait d'éviter que la situation actuelle des finances publiques ne conduise à des réductions de moyens inappropriés, qui se font au détriment des fournisseurs.

92) Cf. VfGH, décision du 25 juin 2003, G 304/01 ; Strothmann, « Autriche - La loi sur la radiodiffusion autrichienne est conforme à la Constitution », IRIS 2003-6: Extra, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/>

Le contrôle des finances et de la performance des contenus proposés par les médias de service public fait appel en règle générale à un nombre important d'entités internes et externes. Leurs missions peuvent se concrétiser sous forme de procédures *ex ante* et/ou *ex post*. Les tests instaurés récemment dans plusieurs pays en amont du lancement ou de la modification d'offres liées aux nouveaux médias constituent à cet égard un exemple essentiel de l'alliance entre surveillance financière et contrôle du contenu. Dans ce domaine, il ne faut pas perdre de vue que la fixation des moyens financiers, la définition de leur mode d'utilisation, ainsi que le contrôle de la gestion économique des radiodiffuseurs, n'autorisent en aucun cas l'ingérence dans l'autonomie des programmes (que ce soit en règle générale ou dans le cadre des procédures particulières *ex ante* abordées⁹³). En effet, en droit européen et dans les droits constitutionnels nationaux, l'autonomie de la programmation est une composante particulièrement bien protégée de la liberté de fournir des émissions de radiodiffusion.

93) Il ne s'agit toutefois pas ici de sous-estimer les multiples tentatives de la part du personnel politique d'intervenir dans l'orientation du contenu des programmes ou d'obtenir la possibilité de le faire, et ce, y compris dans le contexte actuel tendant à pérenniser la protection juridique, voire légale, de l'indépendance des médias.
Cf. <http://www.sueddeutsche.de/medien/818/506983/text/>
et <http://www.arte.tv/de/Die-Welt-verstehen/Journalismus-auf-Abwegen/Meinungsmacher-packen-aus/3046842.html>

Modalités et objet du financement public

Pour les « services de médias publics », fonds et contenus sont les deux faces d'une même médaille. Notre lettre d'information électronique IRIS - *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel* (<http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php>) a publié plusieurs articles, au cours des six derniers mois, sur ces deux aspects.

Ce thème a été repris, entre autres, à l'occasion du débat qui se poursuit en Espagne et en France sur la légitimité des taxes à percevoir par les différents acteurs du secteur audiovisuel afin de compenser la perte des recettes publicitaires des radiodiffuseurs publics.

Mais, même dans les pays où les radiodiffuseurs peuvent compter à la fois sur la redevance (ou les fonds publics) et sur les recettes publicitaires, la question du financement n'est toujours pas réglée, ainsi que le montrent les contributions consacrées à la Slovaquie. Enfin, il existe encore des pays où la question des fonds de la radiodiffusion publique se pose pour la première fois car, comme au Kirghizistan, la télévision d'Etat vient d'être convertie en télévision de service public.

Il est également intéressant d'observer le développement de la situation en Lettonie, qui tente de mettre en place un modèle de partenariat public-privé pour remédier à la baisse dramatique du financement du service public de radiodiffusion assuré exclusivement par l'Etat.

Parallèlement subsiste la question récurrente de savoir comment déterminer et prélever la redevance. La réception des services de radiodiffusion via Internet et la multifonctionnalité des divers récepteurs, en particulier, alimentent le débat en Autriche, en Suisse et en Allemagne. L'exemple de la Pologne montre qu'en cas de prélèvement d'une redevance, il faut impérativement prévoir des exonérations. Néanmoins, si celles-ci s'avèrent trop nombreuses, elles risquent de compromettre le financement des services de médias publics.

Lorsque des subventions publiques sont versées, il faut veiller à ce qu'elles remplissent leur objectif. C'est dans cette optique que le droit autrichien en matière de radiodiffusion et, notamment, la loi sur l'ORF, doivent être substantiellement modifiés. L'aide de l'Etat consiste également à attribuer les places sur les multiplex qui sont gérés par les radiodiffuseurs de service public et jouissent du statut du *must carry*.

C'est dans ce cadre qu'une procédure consultative est en cours, à Malte, sur les critères de sélection de l'émetteur. Ceux-ci reposent également sur la qualité du contenu.

Des taxes qui remplacent la publicité

Espagne

Adoption de la loi sur le financement de la RTVE

*Trinidad García Leiva
Université Carlos III, Madrid*

Le projet de réforme du financement de Corporación RTVE, le service public national de radiodiffusion, présenté au Parlement espagnol en mai 2009, a été adopté en août, après nombre de débats et de révisions survenus au cours de l'été (voir IRIS 2009-8: 11/16). La loi 8/2009 relative au financement de la Corporation RTVE (Radio Télévision Espagnole) interdit le recours aux recettes publicitaires et en remplacement, propose un nouvel équilibre financier qui devra essentiellement être atteint par le biais des subventions publiques et trois sortes de taxes. Le texte de loi impose en outre à RTVE de nouvelles obligations de service public.

La corporation continuera à générer ses recettes à partir d'une taxe existante sur l'exploitation des fréquences du spectre électromagnétique (jusqu'à un maximum d'EUR 330 millions par an). À celle-ci s'ajouteront deux nouvelles taxes payables par les opérateurs des services nationaux de télécommunications proposant des services audiovisuels, ainsi que les chaînes de télévision nationales privées exploitant des services payants ou gratuits *via* le câble, le satellite ou la voie terrestre.

Pour les diffuseurs commerciaux nationaux, la taxe sera de 3 % de leurs recettes brutes d'exploitation, c'est-à-dire leur chiffre d'affaires annuel. Pour les opérateurs de la télévision à péage et des sociétés de télécommunications, elle sera respectivement de 1,5 % et de 0,9 %. La loi précise néanmoins que la contribution de ces opérateurs ne devra pas excéder 20 % des recettes totales de RTVE pour ces derniers, 15 % pour les opérateurs de la télévision gratuite et 20 % pour les chaînes à péage.

L'Etat s'engage à apporter un soutien direct à RTVE de façon à assurer son équilibre financier en cas de baisse des ressources prévues, tant que ses dépenses respecteront un budget approuvé au préalable. Il reste que le budget total de RTVE sera limité à EUR 1 200 millions pour la période 2010-2011 et qu'il ne pourra pas augmenter de plus de 1 % par an sur la période allant de 2012 à 2014. De plus, RTVE devra créer un fonds de réserve à partir des excédents générés par la prestation de ses activités de service public.

Voici les aspects du texte concernant la mission de service public de RTVE :

- consacrer au moins douze heures par semaine, par le biais de n'importe laquelle de ses chaînes de télévision et stations de radio, au soutien des émissions et des services interactifs dans lesquels les partis politiques, les syndicats et les groupes sociétaux sont représentés ;
- augmenter le nombre de programmes éducatifs et de divertissement à destination du jeune public. La chaîne enfantine devra diffuser 30 % d'émissions à destination des enfants de 4 à 12 ans pendant le créneau de 17 à 21 heures, du lundi au vendredi. En période de week-end et de vacances, ce pourcentage s'appliquera à la fenêtre de 9 à 20 heures. Une fois que le passage au numérique aura eu lieu, le système multilingue devra être mis en place afin que les contenus soient diffusés en espagnol, dans les autres langues officielles du pays et/ou en anglais ;
- s'engager sur la mise en œuvre d'une programmation aussi accessible que possible pour tous les publics et notamment les handicapés. La RTVE devra, d'ici au 1^{er} janvier 2013, proposer des sous-titrages sur au moins 90 % de ses programmations, visant à 100 % chaque fois que ce sera possible, et proposer au moins 10 heures hebdomadaires de programmes incluant une description audio et autant incorporant le langage des signes ;

- diffuser des œuvres audiovisuelles européennes sur au moins 60 % de ses fenêtres de *prime time* sur ses principales chaînes, porter à 20 % son obligation de financement des œuvres audiovisuelles européennes et diversifier ses prestataires indépendants de productions ;
 - ses possibilités d'acquisition de droits sur les événements sportifs sont limitées à 10 % de son budget annuel total et porteront sur une liste d'événements sportifs d'intérêt général élaborée par le Conseil national des médias audiovisuels (*Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*), lequel n'a pas encore été mis sur pied ;
 - proposer des informations régulières sur les débats parlementaires et diffuser en direct les sessions parlementaires d'intérêt général.
- *Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* (Loi 8/2009 du 28 août 2009, relative au financement de la Corporation RTVE)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12122>

IRIS 2010-1: 18

Commission européenne

La Commission demande des renseignements à l'Espagne sur la nouvelle taxe imposée aux opérateurs

Christina Angelopoulos
Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

En mars 2010, la Commission européenne a adressé une demande officielle de renseignements à l'Espagne au sujet d'une nouvelle taxe imposée aux opérateurs nationaux de télécommunications, et qui serait susceptible de violer l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette taxe, qui représente 0,9 % des recettes brutes des opérateurs de télécommunications, est entrée en vigueur avec la loi n 8/2009 sur le financement de l'organisme public espagnol de radiodiffusion RTVE (*Corporación de Radio y Televisión Española*), afin de compenser la perte des revenus issus de la publicité sur les chaînes de télévision publiques (voir IRIS 2009-8: 11 et IRIS 2010-1: 18). Quelques opérateurs ont été exemptés du paiement de cette taxe du fait de leur couverture géographique limitée et du type de service qu'ils offrent.

La Commission craint que la nouvelle taxe soit incompatible avec le droit européen. En effet, elle ne semble pas liée aux coûts occasionnés par le contrôle réglementaire. Elle semble donc frapper inutilement les opérateurs et pourrait limiter leurs possibilités d'investissement dans de nouveaux réseaux et services avancés. Conformément aux règles de la Directive 2002/20/CE, dite directive « Autorisation », les taxes imposées aux opérateurs de télécommunications ne peuvent couvrir que certains coûts administratifs et réglementaires et doivent être objectives, transparentes et proportionnées. En outre, les parties intéressées doivent être consultées de manière appropriée.

En décembre 2009, en application des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen du nouveau système de financement de RTVE. La procédure entamée aujourd'hui est sans préjudice de l'enquête ouverte à ce titre.

En l'absence de réponse, ou si les observations présentées par les autorités espagnoles ne sont pas satisfaisantes, la Commission peut émettre un avis motivé en application des procédures de l'UE en matière d'infractions, enjoignant à l'Espagne de modifier sa législation afin de la mettre en conformité avec les règles de l'UE.

- Télécommunications : La Commission demande à l'Espagne de fournir des informations sur la nouvelle taxe imposée aux opérateurs et clôture la procédure d'infraction concernant le service universel, IP/10/322, Bruxelles, 18 mars 2010
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12414>

IRIS 2010-5: 4

France

Le Conseil d'Etat annule la suppression de la publicité à la télévision publique avant l'adoption de la loi

*Amélie Blocman
Légipresse*

Par arrêt du 11 février 2010, le Conseil d'Etat a annulé la lettre de la ministre de la Culture et de la Communication du 15 décembre 2008, demandant au président-directeur général de France Télévisions d'arrêter la commercialisation d'espaces publicitaires sur les chaînes du groupe entre 22 heures et 6 heures « conformément à l'esprit et à la lettre de la réforme législative en cours ». Cette lettre intervenait en effet alors que le projet de loi de réforme de l'audiovisuel, visant notamment à supprimer la publicité dans le service public de la télévision, était en cours : la loi n'avait été votée que par l'Assemblée nationale en première lecture, et attendait son examen au Sénat prévu le 19 janvier 2009. Or, le gouvernement souhaitait la suppression de la publicité sans attendre, dès le 5 janvier 2009, et avait donc envoyé la lettre litigieuse demandant que France Télévisions décrète cet abandon à compter de cette date. Ce qu'il fut fait par approbation du conseil d'administration de l'entreprise le 16 décembre 2008, avant même que le Sénat ne délibère. Une vingtaine de sénateurs, considérant la lettre du ministre ainsi que la délibération du conseil d'administration illégales, demandèrent leur annulation devant le Conseil d'Etat, alors même que le dispositif était déjà en application. La haute juridiction accède à leur demande, rappelant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution « La loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias (...) ». En l'espèce, le Conseil d'Etat juge que la suppression de la publicité pendant une part substantielle du temps d'antenne était une mesure qui avait pour effet de priver France Télévisions d'une part significative de ses recettes et d'affecter la garantie de ses ressources, qui constitue un élément de son indépendance et ne pouvait donc être prise que par le pouvoir législatif. Les deux actes contestés sont donc annulés.

Si cette décision interprétée par l'opposition comme un « camouflet pour le pouvoir exécutif », est assez forte symboliquement, elle n'aurait, d'après le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) « aucune conséquence pratique ». En effet, comme l'a précisé le Conseil d'Etat, cette annulation ne concerne que la période comprise entre le 5 janvier - date de mise en œuvre de la mesure - et le 8 mars 2009, date à laquelle la loi de réforme de l'audiovisuel décidant de la suppression de la publicité sur les chaînes du groupe France Télévisions entre 20 heures et 6 heures, est entrée en vigueur. Cette mesure, en vigueur depuis plus d'un an et décidée par le législateur, ne saurait donc a priori être remise en cause... si ce n'est peut-être par la Commission européenne. En effet, cette dernière a qualifié la taxe de 0,9 % du chiffre d'affaires imposée depuis la loi du 5 mars 2009 aux opérateurs télécom pour compenser cette suppression de la publicité de « charge administrative incompatible avec le droit européen ». La France a deux mois pour répondre à cette lettre de mise en demeure, affaire à suivre donc !

- Conseil d'Etat, (5^e et 4^e sous-sect.), 11 février 2010, Mme Borvo et autres
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12253>

IRIS 2010-3: 20

Le maintien de la publicité sur France Télévisions en journée au cœur des débats

Amélie Blocman
Légipresse

Le 8 janvier 2008, le président de la République Nicolas Sarkozy annonçait sa volonté de supprimer la publicité sur les chaînes publiques de télévision. Un an plus tard, était votée la loi « relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision », qui suivait les préconisations de la « Commission sur la nouvelle télévision publique » présidée par M. Copé et instaurait la suppression progressive de la publicité sur les chaînes publiques de 20 heures à 6 heures (en vigueur depuis le 5 janvier 2009), en attendant sa suppression totale d'ici la fin 2011 (fin de l'analogique) (voir IRIS 2009-4: 10/14).

Pourtant, les choses ne semblent pas aussi figées qu'elles le sont dans la loi. Ainsi, la Commission européenne a ouvert à la fin du mois de janvier une procédure d'infraction contre la France, au sujet de la « taxe télécom » de 0,9 % du chiffre d'affaires imposée par la loi aux opérateurs télécom pour compenser la suppression de la publicité à la télévision publique (voir IRIS 2009-9: 5/4)

Le député Christian Kert, également administrateur de France Télévisions, suivi de près par Jean-François Copé, président du groupe de la majorité UMP de l'Assemblée nationale, se sont dit quant à eux opposés à la suppression de la publicité avant 20 heures sur les antennes de France Télévisions, prévoyant même de déposer une proposition de loi en ce sens. En effet, il manquerait environ 400 millions d'euros au financement du groupe audiovisuel public si la publicité était totalement supprimée, dès lors que la taxe télécom est désormais menacée. Or, plusieurs députés s'interrogent sur la capacité de l'Etat à assurer ce financement. L'incertitude pèse également pour les chaînes privées, dans la mesure où l'« effet d'aubaine » escompté n'est pas intervenu et que le transfert du volume publicitaire du public vers le privé ne semble pas suffisant. Mais la présidence de la République n'est pas favorable à une telle volte-face. « La loi sera appliquée. Elle prévoit une clause de rendez-vous en mai 2011 sur le point de savoir si la publicité est maintenue ou non avant 20 heures. Cette échéance sera respectée. Mais l'objectif demeure la suppression totale de la publicité », a affirmé le porte-parole de Nicolas Sarkozy. Par ricochet, l'éventuel maintien de la publicité avant 20 heures pourrait compromettre la vente de la régie France Télévisions Publicité, pour l'instant reportée *sine die*. Un débat sur l'application de la loi du 5 mars 2009 est à l'ordre du jour au Sénat le 10 mai prochain, tandis qu'une proposition de loi « visant à assurer la sauvegarde du service public de la télévision », via le maintien de la publicité en journée sur les chaînes publiques, présentée par M. le sénateur Jack Ralite, devrait être discutée le 20 mai 2010.

- Proposition de loi visant à assurer la sauvegarde du service public de la télévision, présentée par M. Jack Ralite et les membres du groupe CRC-SPG
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12399>

IRIS 2010-5: 22

Financement mixte

Slovaquie

Du nouveau dans le financement de la télévision publique

*Jana Markechova
Cabinet juridique Markechova, Bratislava*

En République slovaque, le financement des médias publics a subi plusieurs changements au cours de ces trois dernières années. Plusieurs sources de financement ont été mises en place, notamment une rémunération des services publics, des ressources garanties par contrat passé avec l'Etat et des subventions versées par le Fonds de l'audiovisuel. Une proposition du parlement vient aujourd'hui modifier le système existant. En vertu de la section 21 de l'actuelle loi n° 16/2004 Coll. relative à la télévision slovaque (voir IRIS 2004-4: 15/33), les recettes de la télévision sont les suivantes :

- la redevance pour fourniture de services publics de radiodiffusion télévisuelle slovaque ;
- la subvention de l'Etat versée en vertu du contrat public, attribuée en vue de la mise en œuvre de programmes d'intérêt public ou d'investissements spécifiques ;
- les recettes publicitaires ;
- les prêts et subventions accordés par des personnes physiques ou morales en vue de l'exécution de tâches d'intérêt public.

La redevance est prévue par la loi n° 68/2008 Coll. Elle doit être versée par toutes les personnes physiques payant par ailleurs une facture d'électricité et par les entreprises employant au moins trois personnes. Ce nouveau modèle remplace l'ancien système, selon lequel seules les personnes physiques possédant un téléviseur et les entreprises ayant une écriture dans leur comptabilité relative à l'acquisition d'un poste étaient obligés de payer la redevance. Comme il était impossible de contrôler la possession de téléviseurs, une large proportion de foyers et d'entreprises se dispensait de payer la redevance. Le nouveau système, reposant sur la consommation d'électricité, couvre pratiquement tous les foyers et les entreprises commerciales. Cela a entraîné une augmentation des recettes collectées. L'objectif de ce nouveau texte est de sauver un système de redevance à l'agonie.

Le dernier amendement de la loi relative à la télévision slovaque propose une autre source de financement de la télévision publique : les contrats publics. Ceux-ci devraient stabiliser le budget de la télévision slovaque et soutenir la création d'œuvres originales. Ils ne devraient pas se substituer aux aides publiques pour d'autres projets spécifiques, comme par exemple le passage au numérique. Le 21 décembre 2009, la télévision slovaque a signé un contrat public selon lequel les ressources financières issues du budget de l'Etat seront attribuées pour la production d'œuvres originales d'intérêt public (IRIS 2010-1: 40). Le problème du contrat passé avec l'Etat est que ce moyen de financement n'a jamais été notifié à la Commission.

Un parlementaire a déposé un amendement selon lequel, à compter de janvier 2010, la télévision et la radio publiques ne devraient pas être financées au moyen de la redevance et des contrats publics, mais directement sur le budget de l'Etat. Ce député invoque le fait que ce modèle de financement des médias publics devrait apporter plus de recettes et d'indépendance.

En vertu de l'amendement proposé, la télévision slovaque devrait percevoir un montant annuel correspondant à 0,7 % des dépenses publiques, contre 0,3 % pour la radio. Si l'on en croit le mémorandum préparatoire, ce modèle devrait doubler les ressources financières de la télévision et de la radio slovaques.

Le ministère de la Culture affirme qu'un tel modèle de financement des médias publics entraînerait leur nationalisation de fait. Ce système aurait cependant pour effet de simplifier un modèle relativement complexe.

IRIS 2010-3: 37

Contrats entre l'Etat et les radiodiffuseurs publics

Jana Markechova
Cabinet juridique Markechova, Bratislava

Le Gouvernement slovaque a approuvé la proposition d'un contrat relatif au contenu, aux objectifs et à la prestation de services de radiodiffusion télévisuelle publique pour la période 2010-2014 («Contrat d'Etat») ainsi que la proposition de modification n° 1 du Contrat d'Etat pour l'année 2010 («Modification»). Les parties concernées sont Slovak TV («STV») et le ministère de la Culture («Ministère»).

Le Contrat d'Etat a été proposé par le Ministère sur la base de la résolution du gouvernement n° 741 du 15 octobre 2008 concernant la proposition d'un modèle de contrats entre les radiodiffuseurs publics et l'Etat au sujet du contenu, des objectifs et de la prestation de services de radiodiffusion radiophonique et télévisuelle publics. Conformément à cette résolution, le Ministère a été obligé de soumettre la proposition pour discussion dans le cadre de la procédure gouvernementale.

Alors que le Contrat d'Etat conclu avec STV a été approuvé, le contrat avec Slovak Radio («SRO») est toujours en cours de discussion, car SRO a émis plusieurs réserves, notamment en ce qui concerne des suggestions que le Ministère veut inclure dans le Contrat d'Etat et dans la Modification.

L'objectif du Contrat d'Etat est d'établir une stratégie à moyen terme pour la création, la production et la diffusion de programmes par STV. L'obligation contractuelle de l'Etat (qui représente le public dans cette relation) consiste à fournir des ressources financières sous la forme d'une contribution du budget de l'Etat selon la loi relative au budget de l'Etat, octroyée en vertu du Contrat d'Etat et visant à soutenir la production de programmes d'intérêt public, c'est-à-dire de programmes appelés à satisfaire les besoins en information et culture du public sur le territoire couvert par le radiodiffuseur. STV s'engage à utiliser ces ressources financières pour la création, la production et la diffusion de tels programmes, c'est-à-dire principalement des œuvres de fiction, de documentaire et animées faisant la promotion de l'identité culturelle de la République slovaque selon l'article 3, lettre h) de la loi n° 308/2000 Coll. relative à la radiodiffusion et à la retransmission et de la loi n° 195/2000 Coll. relative aux télécommunications, dont les exemples incluent, entre autres :

- des programmes d'éducation et d'information pour les mineurs ;
- des programmes fournissant des informations juridiques, promouvant un style de vie sain, la protection de la nature, l'environnement, la vie, la propriété et la sécurité routière ;
- des programmes traitant de questions culturelles, en insistant sur la culture slovaque et sur la culture des minorités nationales et des groupes ethniques ;
- des programmes présentant des activités religieuses.

STV peut utiliser les ressources financières allouées pour la création des programmes susmentionnés par ses propres moyens ou en coopération avec d'autres fournisseurs d'œuvres audiovisuelles. De plus, le Contrat d'Etat aura un impact positif sur le budget de STV. Selon la Modification, les revenus de STV augmenteront de EUR 12 500 000 en 2010 et sur la période allant de 2010 à 2014, d'au moins EUR 10 000 000 chaque année. Les dépenses du budget de l'Etat augmenteront en conséquence.

IRIS 2010-1: 40

Kirghizistan

Adoption de la loi relative à la radiodiffusion de service public

Andrei Richter

Centre de droit et de politique des médias de Moscou

Le 30 avril 2010, le Gouvernement provisoire de la République kirghize a adopté un décret relatif à la création de la Société de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public, lequel est immédiatement entré en vigueur. Le Gouvernement provisoire s'est attribué, par le décret n° 1 du 7 avril 2010, les prérogatives du Parlement et du Président de la République ; les décrets qu'il adopte ont par conséquent valeur de loi.

Le décret du 30 avril 2010 ordonne la transformation de la Société nationale de radiotélévision d'Etat en « Société de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public de la République kirghize » (SRP). Le texte précise qu'il incombe au gouvernement provisoire de désigner parmi les candidats présentés par les ONG, les 15 membres du premier Comité de surveillance pour un mandat d'une durée de trois ans. Le Comité de surveillance nomme le Directeur général de la SRP pour une période de cinq ans.

La loi relative à la Société de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public a été approuvée par ce même décret et comporte des dispositions précises. Elle est quasiment la copie conforme de la loi kirghize relative à la Société nationale de radiodiffusion radiophonique et télévisuelle qui avait été adoptée par le Zhogorku Kenesh (Parlement) le 8 juin 2006 et promulguée le 2 avril 2007 (voir IRIS 2007-6: 14/21). Cette dernière a été abrogée le 2 juin 2008 suite à la mise en place de la loi relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, adoptée par le Parlement le 24 avril 2008 (voir IRIS 2008-9: 16/25). La seule différence entre ces deux textes tient au nouvel intitulé de la Société.

La nouvelle loi définit les principales dispositions relatives au statut juridique de la Société, aux aspects financiers de son activité, à sa programmation et aux questions ayant trait à la publicité et au parrainage. La SPR bénéficie du statut d'organisme public dont les droits et libertés sont garantis par l'Etat. Le gouvernement s'abstiendra par ailleurs de toute forme d'ingérence dans les activités de la SRP.

La Société a notamment pour objectif de préserver l'intérêt national, ainsi que la culture et les traditions nationales, de mettre en place un espace commun d'information et de radiodiffusion, de donner au monde l'image positive d'une République kirghize démocratique, ainsi que de produire des programmes de qualité consacrés aux importantes questions de société. La loi impose en outre que la production des programmes d'information et d'actualités se fasse en toute objectivité et dans un parfait esprit de culture journalistique. Elle précise que les sources journalistiques doivent être protégées et qu'il est nécessaire de mettre en place un code déontologique dont certaines dispositions figurent déjà dans la loi.

Il incombera au Comité de surveillance et au Directeur général d'assurer la gestion et le contrôle de la Société. Le Comité de surveillance sera l'instance supérieure de la SRP ; il se composera de 15 membres désignés par le Parlement pour un mandat de cinq ans : cinq des dix candidats proposés par le Président, cinq des dix candidats proposés par le Parlement lui-même et cinq des dix candidats de la société civile, c'est-à-dire « d'établissements universitaires, d'associations publiques, des médias de masse, etc. » (article 13). Comme la loi est sur ce point contraire au décret, ce dernier sera uniquement appliqué pour la première désignation du Comité de surveillance.

Le Directeur général, c'est-à-dire l'administrateur exécutif de la SRP, est nommé par le Comité de surveillance dans le cadre d'un concours public.

La Société exercera ses activités en toute transparence et son rapport annuel sera remis au Président et au Parlement, ainsi que publié dans la presse.

Conformément à l'article 20 de la loi, la Société sera principalement financée par l'Etat (ce financement ne pourra en aucun cas être utilisé à d'autres fins), ainsi que par les recettes tirées de ses activités commerciales, de la vente de ses droits de propriété intellectuelle, de la publicité et du parrainage.

Les dispositions applicables à la publicité figurent à l'article 9 et limitent le temps d'antenne consacré à la radiodiffusion publicitaire à 10 % à la fois par heure et par jour. La publicité en faveur du tabac et des boissons alcoolisées est interdite. Plusieurs dispositions applicables à la publicité et au parrainage, ainsi que le droit de réponse ne sont pas sans rappeler celles de la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

La Société est autorisée au titre de l'article 7 à proposer, dans le cadre d'appels d'offres, jusqu'à 30 % de son temps d'antenne aux producteurs indépendants. Seuls 40 % de l'ensemble des programmes radiodiffusés peuvent être fournis par des producteurs étrangers. En outre, 50 % au moins de la totalité des programmes seront radiodiffusés en kirghiz.

- Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике (Décret relatif à la création de la Société de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public de la République kirghize du 30 avril 2010)
- Положение Кыргызской Республики "Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики" (Loi relative à la Société de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public de la République kirghize)
- *Legal review of the Decree on Establishment of Public Television and Radio Broadcasting in the Kyrgyz Republic* (Analyse juridique du décret relatif à la création de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de service public de la République kirghize)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12429>

IRIS 2010-6: 36

Partenariat public-privé

Lettonie

Modification de la loi sur la radio et la télévision concernant le service public de radiodiffusion

*Ieva Bērziņa-Andersons
Sorainen, Riga*

Le Parlement de la République de Lettonie, la *Saeima*, a, une fois de plus, modifié la loi lettone sur la radio et la télévision. Cette dernière est l'une des lois les plus souvent modifiées dans ce pays : elle l'a déjà été à 15 reprises depuis son adoption en 1995. La loi elle-même devrait à présent arriver à son terme en raison de l'adoption prévue de la nouvelle loi sur les médias électroniques, visant à transposer la Directive SMAV. Toutefois, la nouvelle loi sur les médias électroniques ne sera probablement pas adoptée sans d'interminables discussions ; elle a été présentée à la *Saeima* pour examen le 16 juin 2009, mais n'a toujours pas été adoptée, pas même en première lecture. En conséquence, pour répondre aux besoins urgents du secteur audiovisuel, il a été proposé de modifier la loi sur la radio et la télévision. Le 1^{er} octobre 2009, la *Saeima* a adopté des modifications qui permettent aux radiodiffuseurs publics de transférer une partie de leurs programmes à des entreprises privées sur la base de partenariats publics-privés.

Les changements proposés répondent au problème posé par la diminution drastique du financement versé par l'Etat aux radiodiffuseurs de service public en raison de la réduction du budget de l'Etat. En l'absence de redevance publique, les radiodiffuseurs de service public lettons dépendent exclusivement de ce dernier. Il est estimé qu'en 2010, le financement de l'Etat pourrait être inférieur de 40 % à celui de cette année. Latvijas Radio, le radiodiffuseur de service public, qui diffuse actuellement sur cinq stations, a annoncé qu'en raison de problèmes budgétaires, il devrait fermer l'une de ses stations. Comme solution, il a proposé que l'une de ses stations les plus populaires, Radio 2, consacrée à la musique, soit transférée à un partenaire privé dans le cadre d'un partenariat public-privé. Pour cela, la loi sur la radio et la télévision doit être modifiée, car elle prévoit qu'une licence de radiodiffusion ne peut pas être transférée. Le Conseil national de la radiodiffusion (CNR) et la *Saeima* ont réagi favorablement à la proposition susmentionnée et les modifications urgentes de la loi sur la radio et la télévision ont ainsi été lancées. Il a été proposé de modifier la loi en insérant la nouvelle disposition suivante :

«Comme prévu par la loi sur les partenariats publics et privés, le CNR peut transférer à une autre personne (à une société de radiodiffusion) une licence concernant les droits de préparer et de diffuser le programme spécifique d'un radiodiffuseur de service public. Dans ce cas, l'autorisation de diffuser est délivrée pour la durée de l'accord de licence, limitée à cinq ans au maximum. [...]».

Une autre modification proposée concernait la réduction du nombre de membres du CNR (de neuf à cinq, pour répondre au besoin d'économiser les fonds de l'Etat). La *Saeima* n'a examiné les modifications proposées qu'à l'occasion de deux lectures, conformément aux procédures législatives urgentes. En approuvant les modifications lors de la seconde lecture le 24 septembre 2009, la *Saeima* a ouvert de longues discussions animées sur l'utilité des changements et sur la façon de mettre en œuvre les changements concernant le nombre de membres du CNR. En conséquence, le projet de loi a été renvoyé devant la commission pour améliorer les règles de transition, et les changements ont été finalement approuvés le 1^{er} octobre 2009. Les règles transitoires prévoient que les membres actuels du CNR (au nombre de six) conserveront leur poste jusqu'à la fin de leur mandat ; cependant, la *Saeima* n'élira de nouveaux membres que si le nombre de membres du CNR est inférieur à cinq.

Les modifications sont entrées en vigueur le jour suivant leur publication au Journal officiel.

- *Grozījumi Radio un televīzijas likumā* (Modification de la loi sur la radio et la télévision, publiée le 8 octobre 2009)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12074>

IRIS 2009-10: 16/22

Prélèvement de la redevance

Autriche

Le VwGH statue sur les conditions de la redevance de l'ORF

Christian M. Bron
Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruxelles

Le 10 mai 2010, l'*Österreichischer Verwaltungsgerichtshof* (tribunal administratif autrichien - VwGH) a décidé que la redevance de l'ORF n'était exigible qu'en cas de possibilité technique effective de recevoir tous les programmes de télévision inclus dans le contrat de fourniture de l'ORF (dossier 2009/17/0177).

Cette affaire fait suite à une décision du VwGH en 2008 (dossier 2008/17/0163 l'avance), qui avait déjà donné gain de cause à la requérante contre le prélèvement de la redevance de l'ORF. L'ORF avait, à l'époque, informé la requérante qu'en raison d'un changement du système de cryptage, la réception des programmes télévisés sur le lieu de résidence de la requérante ne serait désormais possible qu'avec un décodeur TNT. La requérante ne possédait pas ce type d'appareil et son installation de réception par satellite avec une carte à puce ne lui permettant plus de recevoir les chaînes ORF 1 et ORF 2, elle cessa de verser la redevance de l'ORF. L'organisme Gebühren Info Service GmbH (GIS), qui constitue la partie défenderesse, l'enjoignit alors de continuer à s'acquitter de la redevance, puisqu'elle détenait toujours chez elle au moins une radio ou un téléviseur.

En vertu de l'article 31, paragraphes 1 et 3 de l'*ORF-Gesetz* (loi sur l'ORF - ORF-G), toute personne résidant en Autriche est en droit de recevoir les programmes radiophoniques et télévisés de l'ORF moyennant le paiement régulier d'une redevance, ladite redevance étant due indépendamment de la fréquence et de la qualité des émissions ou de leur réception. L'obligation de verser une redevance audiovisuelle commence et prend fin conformément à la *Rundfunkgebührengesetz* (loi sur la redevance audiovisuelle - RGG), dont l'article 2, paragraphe 1 et l'article 1, paragraphe 1 qui disposent que toute personne détenant un dispositif de réception de la radiodiffusion dans un local est soumise à la redevance.

Un dispositif de réception de la radiodiffusion désigne tout dispositif technique permettant de percevoir directement, de façon visuelle ou sonore, des représentations au sens visé par l'article I, paragraphe 1 de la *Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks* (loi constitutionnelle sur la protection de l'indépendance de la radiodiffusion). En 2008, le VwGH en a conclu qu'il existait un lien d'échange entre la réception des programmes de l'ORF et la taxe à payer. Il estime qu'il faut distinguer entre l'obligation de payer la redevance et les modalités de paiement, qui se basent sur la RGG. La référence de l'ORF-G à la RGG fait apparaître qu'aux fins de la redevance audiovisuelle, un dispositif de réception de la radiodiffusion n'est réputé exister que dans la mesure où il permet effectivement de recevoir les programmes de l'ORF, ce qui, en l'espèce, n'était pas le cas. Toutefois, la GIS avait continué à réclamer le paiement de la redevance, puisque la requérante pouvait toujours recevoir les chaînes thématiques ORF 2 Europe et ORF Sport Plus, sans avoir besoin d'une nouvelle carte à puce.

Le VwGH a établi que la redevance télévisuelle de l'ORF n'était exigible que si le dispositif récepteur de radiodiffusion en place permettait la réception de toutes les chaînes télévisées incluses dans le contrat de fourniture de l'ORF. Le contrat de fourniture légal prévoit notamment la diffusion de deux chaînes pouvant être captées au niveau national. Le tribunal considère que si cette prestation n'est pas assurée, il n'y a pas lieu de payer la redevance audiovisuelle.

- *Erkenntnis des VwGH vom 10. Mai 2010, Geschäftszahl 2009/17/0177* (Décision du VwGH du 10 mai 2010, 2009/17/0177)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12474>

IRIS 2010-6: 8

Suisse

Assujettissement aux redevances de réception des ménages possédant une connexion ADSL et un radio-réveil

*Patrice Aubry
RTS Radio Télévision Suisse (Genève)*

Dans une décision rendue le 21 décembre 2009, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a examiné la question de l'assujettissement au paiement des redevances de réception des programmes de radio et de télévision lorsque le détenteur d'une connexion ADSL ou d'un radio-réveil affirme de pas utiliser ces équipements pour écouter la radio. L'article 68 alinéa 1 de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) prévoit que toute personne qui installe ou exploite un appareil destiné à la réception de programmes de radio et de télévision (récepteur) doit payer une redevance de réception. Les redevances de réception doivent être payées par ménage, non par appareil. Familles, couples ou personnes vivant dans un même ménage paient les redevances une seule fois.

Le TAF rappelle tout d'abord que la redevance de réception est due même si certains programmes étrangers ou nationaux ne sont pas captés ou sont de mauvaise qualité. Elle est ainsi prélevée pour la détention d'un poste de radio ou de télévision permettant de recevoir des programmes, indépendamment du fait de savoir si le détenteur du poste l'utilise et, dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure. L'obligation de payer la redevance commence le premier jour du mois suivant la mise en place du récepteur ou le début de l'exploitation, et prend fin le dernier jour du mois où les récepteurs ne sont plus exploités ni en place, mais pas avant la fin du mois où cet état de fait a été annoncé à l'organe de perception.

Selon le TAF, le texte de l'article 68 alinéa 1 LRTV exprime clairement l'idée que l'Etat ne veut ni ne peut contrôler si une personne donnée, qui dispose des moyens nécessaires à la réception de programmes radiophoniques, les écoute ou non. Dès lors, quand bien même un ménage affirmerait ne pas écouter la radio dans son logement, le seul fait d'installer des appareils de réception implique l'assujettissement à la redevance, même si le détenteur de ces appareils les destine à un autre usage que l'écoute de la radio. Par conséquent, peu importe que celui qui possède un appareil permettant la réception de programmes radiophoniques s'en serve ou non.

Le TAF a ainsi jugé que les ménages qui disposent d'une connexion ADSL et d'un logiciel spécifique rendant possible la réception de programmes de radio ou de télévision sont soumis au paiement de la redevance. De même, la présence d'un radio-réveil dans le salon, indépendamment du fait que cet appareil ne soit en réalité utilisé que pour donner l'heure, justifie également le paiement de la redevance de réception.

- Arrêt n° A-2182/2009 du Tribunal administratif fédéral du 21 décembre 2009

IRIS 2010-6: 14

Allemagne

Publication du rapport d'expertise Kirchhof sur la redevance

Christian M. Bron

Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruelles

Le professeur Dr. Kirchhof, ancien juge constitutionnel, a publié le 6 mai 2010 un 6^e rapport d'expertise sur « Le financement de la radiodiffusion publique » dans lequel il préconise de ne plus baser la redevance audiovisuelle sur la détention ou non d'un appareil récepteur, mais d'instaurer une taxe généralisée par foyer.

Ce rapport d'expertise avait été commandité par ARD, ZDF et Deutschlandradio. De leur point de vue, le lien entre la redevance et la détention d'un téléviseur n'a plus lieu d'être, ce qui remet en cause la légitimité du régime actuel de la redevance dans un Etat de droit. Cette situation résulte, entre autre, de la convergence des médias. Alors qu'au début de la télévision, le récepteur regroupait les usagers dans les foyers ou sur le lieu de travail, de nos jours, chaque individu porte quasiment en permanence sur soi un récepteur télévisé sous forme de téléphone ou d'ordinateur portables. Kirchhof estime que le droit de la redevance ne correspond plus à la réalité, qu'il n'est plus conforme à la pratique et que, partant, il porte atteinte au principe d'égalité.

Actuellement, la redevance audiovisuelle allemande comprend une taxe de base d'un montant mensuel de 5,76 EUR, majorée, en cas de détention d'un téléviseur, d'une taxe télévisuelle de 12,22 EUR par mois, prélevée auprès du public pour la détention d'un appareil permettant la réception radio, dans la mesure où les personnes ne bénéficient pas d'exonération légale.

La formule préconisée par Kirchhof consiste à prélever une taxe auprès de chaque foyer, indépendamment du fait qu'une personne détienne ou non un récepteur. La distinction entre taxe de base et taxe globale est supprimée, et tous les foyers devraient s'acquitter d'une redevance. Les entreprises verseront une redevance professionnelle établie en fonction du nombre de salariés. Les personnes à faible revenu seraient soit légalement exonérées, comme c'est le cas actuellement, soit bénéficiaires d'un complément égal à la redevance versé par l'Etat en même temps que l'allocation logement. Le montant de la redevance audiovisuelle continuerait d'être établi en fonction des besoins des organes de radiodiffusion. Le système actuellement en place avec la Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (Commission d'étude des besoins financiers des organismes de régulation de la radiodiffusion publique - KEF) devrait être maintenu. La Commission de la radiodiffusion des Länder se réunira le 9 juin 2010 pour décider des futures modalités de prélèvement de la redevance. Un projet de *Rundfunkgebührenstaatsvertrag* (Traité Inter-Länder sur la redevance audiovisuelle) de source non officielle et daté du 31 mars 2010 reprend largement les propositions du rapport d'expertise de Kirchhof.

- *Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom April 2010* (Rapport d'expertise sur le financement de la radiodiffusion de service public du 10 avril 2010)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12472>
- *Staatsvertragsentwurf* (Projet de Traité d'Etat)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12473>

IRIS 2010-6: 22

Allemagne

Les ministres-présidents des Länder adoptent la redevance par foyer

Christian M. Bron

Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruxelles

Lors de leur réunion du 9 Juin 2010, les ministres-présidents des Länder ont adopté un document de référence en vue de prélever la redevance audiovisuelle non plus sur la base des récepteurs, mais des ménages (foyers) et des entreprises.

L'adoption de ce nouveau régime de prélèvement indépendamment des récepteurs répond à la volonté de résoudre le problème de la convergence des médias, d'instaurer un régime de prélèvement simplifié et de réduire les frais de gestion.

Le montant de la future redevance ne devrait pas changer par rapport à la redevance actuelle, soit 17,98 EUR, tandis que la distinction entre taxe de base et taxe télévisuelle est supprimée.

L'élément de référence de la redevance sera désormais les ménages occupant un logement ou les établissements professionnels. A l'avenir, une seule redevance sera prélevée par foyer pour l'ensemble des personnes qui y vivent. La redevance audiovisuelle des établissements professionnels sera calculée en fonction du nombre de salariés employés régulièrement sur le site, selon une grille progressive comprenant dix niveaux. Le premier niveau, par exemple, concerne les établissements employant jusqu'à quatre personnes et permet de prélever un tiers du montant de la redevance ; le quatrième niveau s'applique aux entreprises ayant entre 50 et 249 salariés et prévoit le prélèvement de quatre redevances, quant au dixième et dernier niveau, il englobe toutes les entreprises qui ont 20 000 salariés ou plus et s'élève à 150 redevances.

Les dérogations existant pour les particuliers restent inchangées, mais dans le secteur professionnel, les dérogations qui existaient jusqu'à présent seront supprimées, car le nouveau système d'échelonnement entraîne de fait un allègement de la redevance.

Au sein d'ARD, le décalage des recettes induit par ce changement devra être compensé, en maintenant la redevance unique, par des mécanismes spécifiques compatibles avec la structure fédérale de la radiodiffusion en Allemagne. A cet effet, ARD doit présenter une proposition commune de rééquilibrage budgétaire et structurel. Pour la période de redevance actuelle, ARD a déjà trouvé une solution provisoire pour rétablir l'équilibre budgétaire et structurelle.

Parallèlement au prélèvement de la redevance par foyer, programmé à compter du 1^{er} janvier 2013, sera également instaurée à partir de cette date l'égalité de traitement entre la publicité et le parrainage dans la radiodiffusion publique. Cela signifie que les programmes ne pourront plus comporter de parrainage le dimanche et les jours fériés, ni après 20 heures en semaine, à l'exception des grands événements sportifs.

Les ministres-présidents se voient confortés dans leurs travaux sur ce document de référence par le rapport d'expertise publié le 6 mai 2010 par le professeur Kirchhof sur le financement de la radiodiffusion publique (voir IRIS 2010-6: 22). Dans son rapport, Kirchhof détermine dans quelles conditions le financement de la radiodiffusion publique par une taxe par ménage / établissement serait conforme à la Constitution.

IRIS 2010-6: 21

Pologne

Arrêt du Tribunal constitutionnel concernant la loi relative à la redevance audiovisuelle

*Małgorzata Pęk
Conseil national de la radiodiffusion, Varsovie*

Le 4 novembre 2009, le Tribunal constitutionnel a évalué une motion du Président polonais concernant l'examen de la conformité à la Constitution de certaines dispositions de la loi du 13 juin 2008 modifiant la loi du 21 avril 2005 relative à la redevance audiovisuelle.

Cette motion concerne les dispositions élargissant significativement le nombre de personnes exemptées de l'obligation de payer la redevance audiovisuelle. Il est craint une violation du principe de sécurité juridique et du principe de légalité.

Précédemment, les personnes suivantes étaient exemptées du paiement de la redevance audiovisuelle :

- 1) les personnes considérées comme :
 - a) des invalides du groupe I,
 - b) étant totalement incapables de travailler et de vivre sans assistance en vertu de la loi du 17 décembre 1998 relative aux pensions de vieillesse et d'invalidité du fonds d'assurance sociale,
 - c) souffrant d'une invalidité grave en vertu de la loi du 27 août 1997 relative à la réadaptation professionnelle et sociale et à l'emploi des personnes handicapées,
 - d) étant incapables de travailler, de façon permanente ou provisoire, dans une exploitation agricole en vertu de la loi du 20 décembre 1990 relative à l'assurance sociale des agriculteurs et habilités à percevoir une allocation de soins ;
- 2) les citoyens de plus de 75 ans ;
- 3) les personnes qui perçoivent une allocation de soins d'une autorité compétente dont les missions couvrent la gestion des allocations familiales, définies comme relevant du domaine de compétences de l'administration gouvernementale, ou une pension sociale du Conseil d'assurance sociale ou de toute autre autorité chargée des pensions de vieillesse et d'invalidité ;
- 4) les personnes sourdes souffrant d'une anacusie confirmée ou d'une perte auditive ambilatérale ;
- 5) les aveugles dont l'acuité visuelle ne dépasse pas 15 %.

De plus la loi en question exemptait notamment tous les retraités de plus de 60 ans, dont la pension ne dépasse pas 50 % du salaire moyen, les personnes envoyées dans des camps d'internement pendant la guerre, les chômeurs et les bénéficiaires de prestations sociales.

Il a été noté qu'étendre le nombre de personnes exemptées de l'obligation de paiement de la redevance audiovisuelle entraînerait une perte importante de revenus pour les radiodiffuseurs radiophoniques et télévisuels de service public, ce qui pourrait mettre en danger le fonctionnement même des médias publics.

Selon le tribunal, le législateur avait le droit d'étendre le nombre de personnes exemptées de l'obligation de paiement de la redevance audiovisuelle car une telle loi fait partie de ses compétences. Le législateur est responsable de statuer non seulement sur cette question mais également sur

d'autres questions en rapport avec le fonctionnement de la radio et de la télévision publiques, notamment les règles de financement et le montant des fonds publics alloués pour mener à bien la mission de service public.

Le Tribunal a estimé qu'il est impossible de mener à bien la mission de service public sans garantir un financement approprié par des fonds publics. Il incombe donc au législateur de définir les missions des médias publics et la façon de les financer.

- *Komunikat prasowy po rozprawie dotyczącej abonamentu radiowo - telewizyjnego and Dodatkowy Komunikat prasowy* (Communiqué de presse sur l'affaire n° Kp 1/08 du 19 novembre 2009)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=10177>

IRIS 2010-1: 34

La valeur du service public

Autriche

Préparation d'une révision approfondie du droit de la radiodiffusion

Robert Rittler
Gassauer-Fleissner Avocats, Vienne

Fin 2009, la Chancellerie fédérale a soumis au débat un projet de révision approfondie des lois encadrant la radiodiffusion. A présent que la procédure d'examen est terminée, le gouvernement fédéral peut procéder à la rédaction d'un projet de loi en tenant compte des avis recueillis.

Les principales modifications devraient porter sur l'organisation et le domaine de compétence de la *Kommunikationsbehörde Austria* (autorité en matière de communications - KommAustria). Elle sera désormais constituée indépendamment de toute consigne et sera organisée sur le modèle collégial. Ses attributions devraient être élargies et englober le contrôle juridique de l'*Österreichische Rundfunk* (ORF) et des services de médias audiovisuels, ainsi que la prise en charge des tâches fixées dans le cadre de la *Fernseh-Exklusivrechtgesetz* (loi sur les droits exclusifs de la télévision - FERG). En revanche, le contrôle des sociétés de gestion des droits sera confié à la nouvelle *Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften* (autorité de contrôle des sociétés de gestion des droits). Le *Bundeskommunikationssenat* (chambre fédérale de la communication - BKS) conserve son statut de recours vis-à-vis de KommAustria.

Le financement de l'ORF devrait être harmonisé en fonction des dispositions convenues fin 2009 entre l'Autriche et la Commission européenne. Les mesures suivantes visent à garantir que les fonds de l'ORF provenant de la redevance audiovisuelle soient exclusivement affectés aux activités qui d'une part, relèvent sans équivoque de la mission de service public, telle qu'elle a été définie par le Parlement en lien avec les dispositions de droit communautaire, et d'autre part, évitent toute distorsion de la concurrence dans la mesure où celle-ci n'est pas indissociablement liée à l'exécution de ladite mission. A cet égard, le projet de loi ministériel prévoit les mesures suivantes :

- La mission de service public de l'ORF devra être définie plus précisément en ce qui concerne l'offre en ligne de l'ORF et les chaînes thématiques. Cette redéfinition implique de compléter la mission fixée par la loi et de mandater l'ORF pour produire des « projets d'offre » permettant d'obtenir un niveau de formulation plus concret.

- Par ailleurs, l'ORF doit mettre en place un dispositif interne d'assurance qualité, auquel prendront part ses trois principaux organes, à savoir le directeur général, le *Stiftungsrat* (conseil de la fondation) et le *Publikumsrat* (conseil de défense des intérêts du public). Un conseil d'experts externe à l'ORF sera chargé d'évaluer les prestations globales du dispositif d'assurance qualité et d'établir si les critères de qualité ont été respectés pour l'essentiel. Le rôle du *Publikumsrat* est uniquement consultatif. KommAustria est tenue de contrôler le respect des dispositions concernant le dispositif d'assurance qualité.
- Il convient de décider en amont si les nouvelles prestations de l'ORF, que ce soit une nouvelle offre de chaîne thématique ou de services en ligne, sont conformes au droit communautaire en matière d'aides de l'Etat. Pour cela, les prestations doivent offrir une valeur ajoutée par rapport aux offres publiques existantes, sans pour autant introduire une trop forte distorsion de la concurrence. C'est KommAustria qui est chargée de procéder à cet *Auftragsvorprüfung* (examen préliminaire).
- Pour éviter le surfinancement de l'ORF, des dispositions sont prévues concernant le calcul du montant maximal autorisé de la redevance audiovisuelle. Le montant de la redevance sera fixé par le *Stiftungsrat*, comme auparavant, mais le *Publikumsrat* sera désormais également investi d'un droit de veto suspensif ; KommAustria sera par ailleurs tenue de contrôler l'établissement du montant de la redevance.

D'autre part, la loi sur l'ORF devra être harmonisée avec la Directive Services de médias audiovisuels. A cette fin, les termes de « communication commerciale », « service de média audiovisuel » et « service à la demande » sont introduits pour la première fois dans le texte de loi.

[...]

- *Ministerialentwurf 115/ME (XXIV.GP) und weitere Dokumente* (Projet de loi ministériel 115/ME (XXIV.GP) et autres documents)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12255>

IRIS 2010-3: 5

Malte

Document consultatif de l'autorité de la radiodiffusion relatif aux critères d'éligibilité des chaînes d'intérêt général

Kevin Aquilina

Section de droit public, Faculté de droit, Université de Malte

Le 23 mars 2010, l'autorité de la radiodiffusion a lancé une consultation sur les critères d'éligibilité applicables à la classification des radiodiffuseurs qui satisfont aux objectifs d'intérêt général.

L'autorité de la radiodiffusion joue un rôle clé dans le passage au numérique. Elle est notamment responsable du processus de sélection des chaînes qui deviendront des chaînes à objectifs d'intérêt général (OIG) et seront diffusées sur la plateforme multiplex numérique dont la gestion sera confiée au radiodiffuseur de service public.

Le document consultatif ouvre une consultation sur les critères d'éligibilité que l'autorité de la radiodiffusion envisage d'établir pour la sélection des radiodiffuseurs considérés satisfaire aux objectifs d'intérêt général et dont le contenu serait autorisé à être diffusé, gratuitement, sur le réseau OIG proposé.

L'autorité de la radiodiffusion a défini les critères qu'il convient obligatoirement de respecter pour obtenir une licence de radiodiffusion dans le cadre des objectifs d'intérêt général. Ces critères sont, notamment : programmation de qualité ; nombre limité de rediffusions ; infrastructure technique de qualité ; programmation promouvant l'éducation, la culture, les arts et l'identité nationale ; émissions d'information et sur des questions d'actualité ; émissions pour les enfants ; émissions accessibles aux personnes handicapées ; et diffusion de contenu préparé par des producteurs indépendants. De plus, le document consultatif recommande l'adoption de critères facultatifs, notamment : service d'information complet et précis dans l'intérêt d'une société démocratique et pluraliste ; promotion d'un mode de vie sain ; et promotion de l'éducation et de la sensibilisation à l'écologie.

Il est proposé une procédure de sélection à deux niveaux pour les chaînes à objectifs d'intérêt général. La première étape concerne le radiodiffuseur de service public et les radiodiffuseurs analogiques gratuits qui disposent déjà d'une licence. La deuxième étape sera ensuite ouverte aux titulaires actuels d'une licence de radiodiffusion télévisuelle qui n'utilisent pas de fréquence analogique gratuite, et aux candidats à une nouvelle licence de radiodiffusion télévisuelle qui respectent les exigences applicables de la loi relative à la radiodiffusion.

Les réactions aux propositions formulées dans ce document consultatif ainsi qu'aux dispositions du projet de licence multiplex jointes au document consultatif doivent être soumises à l'autorité de la radiodiffusion d'ici le vendredi 23 avril 2010.

- *Consultation Document on the Eligibility Criteria for the Classification of Broadcasters that fulfill General Interest Objectives* (Document consultatif relatif aux critères d'éligibilité pour la classification des radiodiffuseurs qui satisfont aux objectifs d'intérêt général)
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12376>

IRIS 2010-5: 29

Les offres de médias audiovisuels du service public à l'examen

L'Allemagne, le Danemark, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont récemment mis en place des procédures permettant d'examiner si les services de médias financés par l'Etat entrent dans le champ de la mission de service public qui leur est assignée. La rubrique ZOOM d'IRIS *plus* passe en revue les offres ayant fait l'objet d'un tel contrôle et les résultats obtenus. Ce tour d'horizon est complété par une analyse de la situation dans la Communauté flamande de Belgique et en Norvège, où les médias publics pourraient, en principe, être soumis à un tel contrôle, alors que, pour diverses raisons, ce n'est pas (encore) le cas. Il convient de mentionner qu'en Irlande, le test d'intérêt public présenté dans l'article de fond n'est pas applicable du fait de l'absence, pour le moment, de nouveaux services de médias. Les perspectives à cet égard apparaîtront sans doute dans le rapport *Public Service Statement* que doit fournir le radiodiffuseur public RTÉ d'ici juillet 2010 sur l'objet et les modalités d'utilisation¹ des fonds provenant de la redevance télévisuelle.

Le tableau suivant a été établi par l'Institut du droit européen des médias pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, Erik Nordahl Svendsen (Conseil de la radio et de la télévision) pour le Danemark et Marcel Betzel (Commissariat voor de Media) pour les Pays-Bas. Ce tableau présente la désignation et une courte description des médias concernés, ainsi que le résultat de la procédure d'examen et la référence exacte avec mention de l'URL.

1) Pour des explications plus détaillées, voir <http://www.rte.ie/about/publicservicestatement.html>

	Offre	Description	Décision
DE Allemagne	NDR-Mediathek ²	Offre télémedia du service public de radiodiffusion de la NDR, avec archivage des émissions sur Internet pendant une durée limitée	Décision positive du Conseil de la radiodiffusion de la NDR du 27 mars 2009 : http://www.ndr.de/unternehmen/organisation/rundfunkrat/beschlussrundfunkratangebotmediathek100.pdf
	KI.KAplus	Médiathèque des programmes télévisés de la chaîne pour enfants (KI.KA) sous forme de vidéo à la demande pour trois groupes d'âge: préscolaire (3-5 ans), école primaire (6-9 ans) et préadolescence (10-13 ans)	Approbation de l'offre par une décision du Conseil de la radiodiffusion de la MDR du 21 septembre 2009 : http://www.mdr.de/DL/6860733.pdf Publication au Journal officiel de Saxe du 22 avril 2010, p. 569 : http://www.sachsen-gesetze.de/shop/saechsabl/2010/16/read_pdf
	kikaninchen.de	Portail en ligne destiné aux enfants d'âge préscolaire, qui vise à développer, entre autres, les compétences linguistiques par le chant ou la lecture de paroles de chansons, et la maîtrise de la langue par la réception d'émissions et l'interaction avec des personnages des programmes de radiodiffusion.	Approbation de l'offre par une décision du Conseil de la radiodiffusion de la MDR du 21 septembre 2009 : http://www.mdr.de/DL/6860635.pdf Publication au Journal officiel de Saxe du 22 avril 2010, p. 576.
	ARD.de ³	Offre télémedia d'ARD, comprenant des services connexes au programme, avec archivage des émissions sur Internet pendant une durée limitée, actualité, sport, bourse et informations internes à ARD.	En instance de décision

2) La procédure s'est déroulée avant l'entrée en vigueur du 12^e *Rundfunkänderungsstaatsvertrag* (Traité inter-Länder sur la radiodiffusion).

3) L'examen des diverses offres télémedia collectives d'ARD (par exemple ARD.de, DasErste.de, tagesschau.de) est réparti entre les conseils de la radiodiffusion dont les stations régionales (BR, HR, MDR, NDR, BAR, SWR, WDR) sont compétentes pour la préparation des offres (principe dit de « tutelle », associé à la compétence en matière d'offres de programmes respectives) ; le Conseil de la radiodiffusion de SWR par exemple, est responsable de l'offre ARD.de. Pour de plus amples d'informations, consulter le site d'ARD <http://www.ard.de/intern/gremienvorsitzendenkonferenz-der-ard/-/id=54450/1p7izhm/index.html> (rubrique « Dreistufentest »).

Offre	Description	Décision
DasErste.de	Offre télé média d'ARD, avec notamment l'archivage des émissions d'information et des programmes de divertissement sur Internet pendant une durée limitée.	En instance de décision
tagesschau.de	Offre télé média du journal d'information de service public « Tagesschau », avec archivage des émissions sur Internet pendant une durée limitée.	En instance de décision
sportschau.de	Offre télé média des programmes de sport d'ARD	En instance de décision
boerse.ARD.de	Offre télé média proposant des informations sur les marchés	En instance de décision
ARD Text, ARD Portal/iTV und EPG	Télétexte, portail électronique proposant des informations de base sur la radiodiffusion, par exemple, sur la mission d'ARD et les organes de radiodiffusion qui la composent, la redevance, les programmes ; guide électronique des programmes.	En instance de décision
eins-extra.de ⁴	Programme d'information numérique d'ARD	En instance de décision
3sat.de	Offre télé média de la chaîne publique culturelle « 3sat » avec archivage des émissions sur Internet pendant une durée limitée, offres communes d'ARD / ZDF	En instance de décision
phoenix.de	Offre télé média de la chaîne publique d'information « Phoenix » spécialisée dans les questions politiques, avec archivage des émissions sur Internet pendant une durée limitée, offres communes d'ARD / ZDF	En instance de décision

4) eins-extra.de et eins-festival.de (films, comédies et séries) et einsplus.de (thèmes scientifiques, économiques et sociaux) sont des offres télé média des chaînes numériques spécialisées qu'ARD doit diffuser en vertu du *Rundfunkstaatsvertrag* (Traité inter-Länder sur la radiodiffusion)

	Offre	Description	Décision
	SWR.de ⁵	Offre télé média de SWR proposant un large éventail de services	En instance de décision
	DASDING.de	Offre télé média de la station de radio de SWR proposant notamment de la musique spécialement destinée aux jeunes	En instance de décision
	kindernetz.de	Offre télé média de SWR destinée aux enfants, avec des actualités et des informations spécifiquement traitées pour le jeune public	En instance de décision
	planet-schule.de	Offre télé média proposée en partenariat avec WDR et destinée aux enseignants et aux étudiants	En instance de décision
	Swr2archivradio.radio.de	Service de radio Internet de SWR	En instance de décision
	zdf.de ⁶	Offre télé média de ZDF avec archivage des émissions sur Internet pendant une durée limitée	En instance de décision
	heute.de	Offre télé média de journaux d'information de ZDF	En instance de décision
	sport.zdf.de	Offre télé média de sport de ZDF	En instance de décision
	ZDFmediathek	Offre télé média de ZDF avec télévision à la carte et modules interactifs sur Internet	En instance de décision
	tivi.de	Offre télé média principalement destinée aux enfants, avec des informations traitées spécifiquement pour le jeune public, des émissions pédagogiques et scientifiques	En instance de décision

5) Parallèlement à l'offre télé média « collective » d'ARD, il existe une multitude d'offres venant des organes de radiodiffusion régionaux individuels regroupés au sein d'ARD et pour lesquelles les procédures d'examen ne sont, pour la plupart, pas encore terminées. À titre d'exemple, nous présentons le cas des offres télé média de SWR qui doivent être examinées par le Conseil de la radiodiffusion de SWR. Se reporter aux décisions prises par le Conseil de la radiodiffusion de SR lors de la séance des 17/18 mai 2010 : <http://www.sr-online.de/dersr/608/1036625.html>

6) D'une façon générale, pour voir l'objet de la procédure menée par le Conseil de la télévision de ZDF et son stade actuel : <http://www.unternehmen.zdf.de/index.php?id=66&artid=258&backpid=10&cHash=3f07731978/>

	Offre	Description	Décision
	theaterkanal.zdf.de ⁷	Offre télé média à vocation culturelle de ZDF	En instance de décision
	ZDFtext	Télétexte diffusant les dernières nouvelles, une présentation du programme, etc.	En instance de décision
DK Danemark	DR	Offre de DR sur les écrans publics. DR propose des modules d'information et divers contenus sur des écrans placés dans les gares, les bâtiments publics, les établissements privés, etc.	Approuvé ⁸ http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/radio-og-tv/landsdaekkende-og-regional/dr/vaerditest/
	dr.dk/sundhed	Portail sur les informations relatives à la santé diffusées par les autres médias et les partenaires de DR, ainsi que les propres contenus de DR sur le sujet. Édité par DR.	Approuvé http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/radio-og-tv/landsdaekkende-og-regional/dr/vaerditest/
	dr.dk/tvaers	Portail proposant des aides et conseils personnalisés pour les jeunes et des liens vers diverses organisations. Édité par DR.	Approuvé http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/radio-og-tv/landsdaekkende-og-regional/dr/vaerditest/
GB Royaume-Uni	BBC - On-demand services	Offre télé média proposant des extraits des programmes de radiodiffusion de la BBC disponibles sur Internet pendant une durée limitée	Décision positive de BBC Trust du 25 avril 2007 : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/decisions/on_demand/decision.pdf
	BBC high definition television channel	Chaîne télévisée haute définition de BBC	Décision positive de BBC Trust du 14 novembre 2007 : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/hdtv/pvt_final_conclusions.pdf

7) infokanal.zdf.de et neo.zdf.de sont les autres offres télé média des chaînes numériques spécialisées, que ZDF est tenue de diffuser conformément au *Rundfunkstaatsvertrag* (Traité inter-Länder sur la radiodiffusion)

8) D'un point de vue formel, le Conseil de la radio et la télévision a pour seul rôle de communiquer ses observations, et DR décide ou non de lancer le service. La décision est néanmoins présentée avec la mention « approuvé » dans les trois cas, parce que les observations émises sont considérées comme une approbation. Il est probable que le Conseil sera investi d'un pouvoir de décision formelle dans un avenir proche.

	Offre	Description	Décision
	Gaelic Digital Service	Télévision numérique gaélique diffusée par câble, satellite et sur le réseau haut débit	Décision positive de BBC Trust du 28 janvier 2008 : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/gaelic_digital_service/final_conclusions.pdf
	Local Video	Offre vidéo locale proposant des informations, du sport et la météo, ainsi que cinq offres en gallois sur des pages Internet locales de la BBC dans 60 régions de Grande-Bretagne	Refus de BBC Trust le 23 février 2009 : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/local_video/decision.pdf
	Canvas	Joint-venture ouverte entre la BBC, ITV, BT, Cinq, Channel 4 et Talk Talk pour développer une norme TV basée sur un protocole Internet et permettant aux téléspectateurs dotés d'une connexion haut débit de visionner sur un téléviseur via un décodeur des services à la demande, tels que BBC iPlayer, ITV Player et autres contenus Internet.	Décision de BBC Trust en instance. Le rapport positif « Market Impact Assessment » (évaluation de l'impact sur le marché) du 22 décembre 2009 est disponible sur : http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/canvas/prov_conclusions/mia.pdf
	Apps für das iPhone	Applications gratuites de programmes de sport et d'actualité pour iPhone, avec notamment accès aux pages d'information BBC News de la BBC (http://news.bbc.co.uk/) et BBC Sports (http://news.bbc.co.uk/sport)	En instance de décision

	Offre	Description	Décision
NL Pays-Bas	Plusieurs services numériques expérimentaux et chaînes thématiques de la radiodiffusion de service public néerlandaise (NPO : service public national de radiodiffusion)	<p>Service expérimental : Narrowcasting ;</p> <p>Service expérimental : diffusion de contenus publics sur des plateformes mobiles ;</p> <p>Service expérimental : menus de services interactifs sur les plateformes de télévision numérique ;</p> <p>Bouquet de radios thématiques via le câble numérique, IPTV et d'autres infrastructures du câble similaires, à titre expérimental ;</p> <p>2 chaînes thématiques avec un nouveau profil : sport & politique et parents & enfants, qui font partie du bouquet des 12 chaînes thématiques diffusées par le câble numérique ;</p> <p>Service expérimental de rediffusion à la demande des émissions télévisées : <i>Uitzending Gemist</i> (diffusion manquée)</p>	<p>Approuvé par décision du ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences du 21 avril 2009. Le ministre a statué à nouveau sur cette question après que certaines parties privées ont fait appel de sa décision initiale⁹. Sa nouvelle décision du 3 février 2010 maintient la décision initiale, mais elle est assortie d'un exposé des motifs plus détaillé. Les parties requérantes ont saisi le tribunal administratif, l'affaire est pendante.</p>

9) La décision est conforme à la procédure néerlandaise ex ante, sur laquelle les autorités néerlandaises ont trouvé un accord avec la Commission européenne ; voir la décision de la Commission européenne du 26 Janvier 2010 sur le financement annuel des radiodiffuseurs de service public néerlandais, qui se réfère à cette procédure ex ante.

En complément des informations présentées dans le tableau, il est intéressant d'étudier la situation de deux autres pays qui ont traité la question des modalités d'évaluation de la mission de service public liée aux nouveaux services.

Flandre (par Karen Donders, Université Vrije de Bruxelles)

Le décret flamand sur les médias du 27 Mars 2009¹ prévoit que les nouveaux services du radiodiffuseur public VRT requièrent l'approbation préalable du Gouvernement flamand avant d'être mis en œuvre. En effet, l'article 18 stipule que VRT ne peut pas fournir des services non couverts par le contrat de service public conclu entre le radiodiffuseur public et le Gouvernement flamand sans l'approbation de ce dernier. Cette approbation est fondée sur un avis du Conseil sectoriel de la communication (organe consultatif indépendant composé de représentants du secteur des médias et d'universitaires). L'évaluation *ex ante*, telle qu'elle est succinctement définie dans le décret sur les médias, ne s'apparente pas clairement à un « test d'intérêt public ». Il est simplement précisé que le Conseil sectoriel doit formuler un avis en tenant compte des évolutions importantes du marché des médias et du rôle du radiodiffuseur public dans ce domaine. En outre, le Conseil doit évaluer (ou solliciter une expertise universitaire à cette fin) la situation économique du paysage des médias flamands, l'offre générale sur le marché, les évolutions technologiques, les tendances internationales, la protection et la promotion de la culture et de l'identité flamandes et les besoins du consommateur.

Comme spécifié dans la décision de la Commission européenne sur le financement du radiodiffuseur public flamand VRT, le Gouvernement flamand est tenu de présenter une évaluation *ex ante* pour les nouveaux services de médias du radiodiffuseur public ; par ailleurs, le décret sur les médias, qui transpose les mesures *ad hoc* de cette décision, mentionne la nécessité d'un avis et une procédure d'évaluation des services proposés.

Toutefois, deux éléments compromettent la mise en place prochaine d'une évaluation *ex ante* en Flandre. Tout d'abord, le Gouvernement flamand, qui a dû spécifier la nature des « nouveaux services » et, par conséquent, définir quels services nécessitaient une évaluation *ex ante*, a établi une liste des services qui ne peuvent pas être considérés comme tels et qui échappent donc à la procédure d'examen. Cette liste intitulée « Avenant au contrat de service public² » a été élaborée conjointement avec le diffuseur public. Sous les rubriques « Radio », « Télévision », « Internet » et « Mobile », cet avenant couvre une liste considérablement étendue de services, depuis les programmes classiques jusqu'aux services de réseaux sociaux, en passant par les sites Internet avec *streaming* des programmes et les services de messagerie. Un certain nombre de ces services (par exemple le *streaming* des programmes) font l'objet d'une évaluation dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni et en Allemagne. Ce n'est pas le cas en Flandre où, à l'heure actuelle, il semble que seules les nouvelles chaînes soient soumises à une évaluation. Qui plus est, le public des projets pilotes n'est pas limité et la durée des projets peut s'étendre jusqu'à deux ans.

En outre, il convient de noter que le Conseil sectoriel des médias n'a pas encore mis au point de procédure d'évaluation *ex ante*. Plusieurs discussions ont eu lieu au sein du Conseil sur cette question. Toutefois, les membres du Conseil sont divisés sur l'opportunité d'un examen *ex ante* pour les nouveaux services de VRT. Certains (notamment le radiodiffuseur public lui-même, qui est membre du Conseil, et un certain nombre d'universitaires) dénoncent le coût trop élevé et estiment que les problèmes budgétaires de la radiodiffusion publique sont trop importants pour permettre une extension massive des services aux nouvelles plateformes de médias. D'autres (notamment les représentants du secteur privé) soutiennent qu'un examen est indispensable pour enrayer la dérive

1) *Vlaamse Gemeenschap (27 maart 2009). Decreet betreffende radio-omroep en televisie* (Communauté flamande (27 mars 2009). Décret relatif à la radiodiffusion).

2) *Vlaamse Gemeenschap en VRT (2009). Verklarend addendum bij de beheersovereenkomst 2007-2011 inzake diensten die binnen het toepassingsgebied van de beheersovereenkomst vallen* (Communauté flamande et VRT (2009). Avenant au contrat de service public 2007-2011 relatif aux services couverts par le contrat de service public).

Ces deux documents sont disponibles sur <http://www.cjsm.vlaanderen.be/media/regelgeving/#mediadecreet>

de l'expansion en ligne du radiodiffuseur public. Pour l'instant, il n'existe aucune procédure. Cela signifie que, même dans le cas où un service exigerait une évaluation (ce qui est peu probable étant donné l'ampleur de l'avenant, voir ci-dessus), cette évaluation devrait attendre la mise en place d'une procédure. Compte tenu des fortes dissensions au sein du Conseil sectoriel, celui-ci ne trouvera pas un accord de sitôt.

Norvège *(par Gudbrand Guthus, Medietilsynet)*

Dans le cadre d'une affaire concernant le financement du radiodiffuseur de service public norvégien, NRK, l'ESA (autorité de surveillance de l'AELE) a demandé aux autorités norvégiennes de mettre en œuvre certaines mesures concernant la mission de service public de NRK.

NRK est le radiodiffuseur de service public norvégien, il appartient à l'Etat et son financement est assuré par une redevance audiovisuelle. Selon l'ESA, le financement de NRK n'était pas compatible avec l'application de l'accord EEE. Les autorités norvégiennes ont alors accepté de mettre en œuvre les mesures appropriées proposées par l'ESA. L'une de ces mesures consiste à examiner les services existants de NRK sur les nouvelles plateformes de médias, afin d'évaluer s'ils relèvent de sa mission de service public telle qu'elle est formulée dans les statuts. Le ministère de la Culture a chargé l'autorité norvégienne des médias de procéder à cette évaluation d'ici juin 2010.

Analyse comparative du financement du secteur public de radio-télévision dans l'Union européenne

André Lange

Observatoire européen de l'audiovisuel

La comparaison du financement du secteur public entre pays européens demande beaucoup de prudence méthodologique. Les Etats membres de l'Union européenne sont tenus d'assurer la transparence concernant les aides qu'ils apportent aux entreprises publiques, notamment de radiodiffusion. Les obligations de transparence dans les relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques et au sein des entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs ont été conférés, ou qui sont chargées d'un service d'intérêt économique général, sont énoncées dans la Directive 80/723/CEE¹.

L'appréciation par la Commission évoquée dans ses Communications de 2001 et 2009 suppose que la « mission de service public » soit définie avec clarté et précision, et qu'une distinction claire et appropriée soit faite entre les activités de service public et les activités ne relevant pas du service public. La tenue de comptes séparés entre ces deux types d'activités est normalement déjà exigée au niveau national afin que l'utilisation des fonds publics soit transparente et contrôlable. La tenue de comptes séparés souhaitée par la Commission européenne pour les activités de service public et pour les activités commerciales n'implique cependant pas, dans la pratique, la création systématique d'entreprises distinctes. La transparence est requise en ce qui concerne les affectations de ressources aux activités, mais cela n'implique pas que les diffuseurs publient des comptes de résultats et des bilans distincts. La comparaison du financement doit donc se faire, dans la pratique, sur base des comptes des entreprises. Et le principe cardinal des comparaisons est, selon nous, que la comparaison doit porter sur les modalités de financement de l'ensemble des entreprises publiques et non – comme on le fait trop facilement en France – sur la simple comparaison du financement des entreprises principales².

1) 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

2) La comparaison entre le budget de France Télévisions et celui de la BBC, fréquente dans le débat politique, n'a pas beaucoup de pertinence méthodologique. D'une part le domaine d'activités de la BBC inclut les activités radiophoniques, la chaîne parlementaire et celles des services internationaux, activités qui, en France, sont le fait de Radio France, RFI, Canal France International, LCP-Assemblée nationale et La Chaîne Public Sénat, TV5 Monde et France 24, qu'il faut (de même que La Sept-ARTE) inclure dans l'équation. D'autre part, le secteur public britannique n'inclut pas seulement la BBC mais est aussi composé du Groupe Channel 4 (dont le financement strictement commercial n'exclut pas la propriété publique et les missions de service public), la chaîne galloise S4C et un service de radio-télévision à destination des forces armées. On notera également que la BBC est en charge de la collecte de la redevance et de la gestion de ses archives, activités qui ne sont pas à la charge de France Télévisions.

Pour cette raison, dans l'état actuel des choses, les comparaisons statistiques européennes peuvent se faire sur les secteurs publics, toutes activités confondues, et non sur les seules activités de service public³. La qualité de nos synthèses statistiques dépend du caractère plus ou moins détaillé de la publication par les entreprises de leur bilan et leur compte de résultats et, dans celui-ci des données sur le type de recettes constituant leur produit d'exploitation⁴.

Suivant les objectifs de l'analyse, il faudra choisir entre comptes consolidés ou comptes non consolidés.

Pour mesurer l'importance du secteur public dans l'Union européenne, nous avons considéré les comptes non consolidés de 85 entreprises sous contrôle public, y compris des entreprises qui n'ont pas de mission de service public, et dont les activités et les recettes sont exclusivement commerciales. Les recettes totales du secteur public de radio-télévision de l'Union européenne (EUR27) sont passées de 29,9 milliards d'euros en 2004 à 31,9 milliards en 2007, pour retomber à 30,1 milliards en 2008.

3) On notera que certains diffuseurs privés (ITV au Royaume-Uni, RTL Letzbürger au Grand-Duché de Luxembourg) peuvent être investis de missions de service public, mais ces missions n'occupent qu'une place marginale de la grille de programmes. Aux Pays-Bas, la plupart des missions de service public sont confiées à des associations.

4) L'accessibilité aux comptes des entreprises publiques varie suivant les pays. Un grand nombre d'entre elles publient leurs rapports d'activités, y compris les états financiers, sur leur site web. Même dans ce cas, la transparence n'est pas parfaite, certaines des entreprises ne publiant pas la ventilation de leurs recettes. Dans bien des cas, notre seule source concernant la ventilation des recettes reste les données fournies par les entreprises au Service d'information stratégique de l'UER, que nous tenons à remercier ici. Notons que la qualité de ces données varie d'une entreprise à l'autre et d'une année à l'autre. Pour un certain nombre d'entreprises publiques, notre seule source d'information est la base de données AMADEUS, une centrale de bilans éditée par le Bureau Van Dijk Electronic Publishing. AMADEUS fournit les comptes de résultats et les bilans, mais non la ventilation des recettes. En cas de lacune de ces différentes sources, nous contactons directement les entreprises ou leur ministère de tutelle. Dans un nombre de cas limité, nos demandes restent sans suite...

Soulignons également les difficultés des comparaisons pluriannuelles : des réformes structurelles peuvent rendre les comparaisons difficiles d'une année sur l'autre. Par exemple, les comptes 2008 des différentes sociétés françaises fusionnées dans France Télévisions en 2009 n'ont pas été publiés. Certaines entreprises modifient assez régulièrement la présentation de leurs recettes commerciales. Enfin, l'instabilité du cours des changes entre l'Euro et les autres monnaies nationales européennes ne facilite pas les comparaisons pluriannuelles.

Produits d'exploitation des entreprises publiques de radio-télévision dans l'Union européenne (EUR27)
(2004-2008)

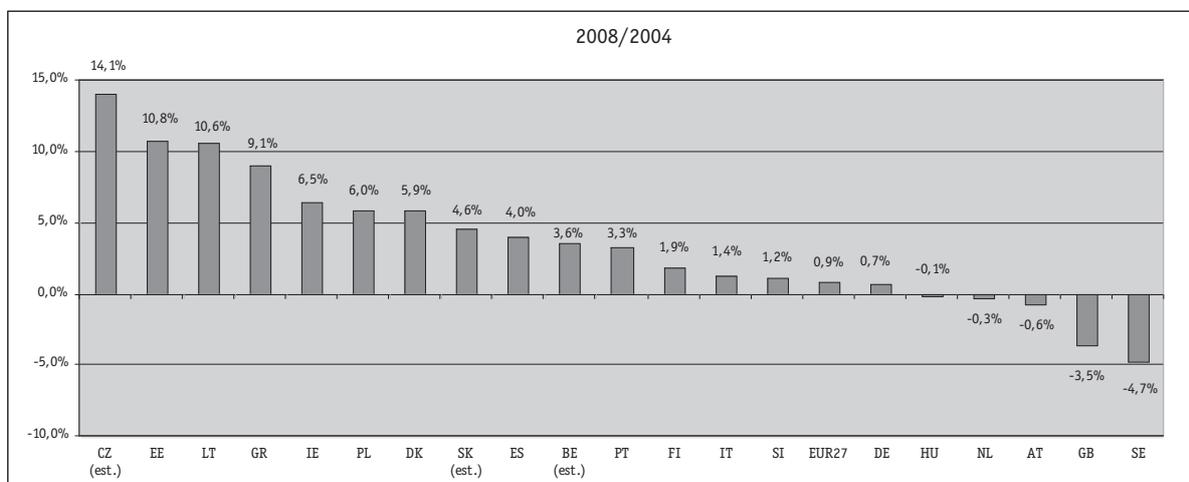
EUR (milliers)

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2007
AT	967 104	990 010	917 642	952 896	943 038	-1,0%
BE (est.)	671 136	716 910	790 328	770 209	772 111	0,2%
CZ (est.)	191 838	211 559	270 102	304 108	324 624	6,7%
DE	8 016 090	8 476 933	8 481 632	8 467 959	8 241 162	-2,7%
DK	675 868	710 391	735 947	845 282	849 436	0,5%
EE	21 273	21 248	25 439	27 726	32 065	15,6%
ES	1 826 902	1 711 759	1 806 137	1 833 759	2 136 065	16,5%
FI	368 459	415 302	396 374	409 051	397 517	-2,8%
FR	4 800 792	4 852 016	5 099 623	5 276 083	4 216 934	(1)
GB	6 131 275	6 393 253	6 847 058	6 178 605	5 306 559	-14,1%
GR	263 898	273 477	321 943	360 059	373 968	3,9%
HU	139 416	158 394	162 824	163 599	138 840	-15,1%
IE	342 882	369 888	405 021	441 152	440 760	-0,1%
IT	2 943 651	2 942 754	2 991 272	3 066 015	3 110 315	1,4%
LT	17 300	17 300	19 800	23 900	25 900	8,4%
LV	18 779	21 918	26 800	29 800	n.a.	n.a.
MT	7 103	5 738	5 615	6 475	n.a.	n.a.
NL	853 056	822 393	679 988	893 300	843 000	-5,6%
PL	473 820	551 294	583 784	668 360	597 441	-10,6%
PT	261 763	266 105	292 150	314 853	298 348	-5,2%
RO	180 565	203 880	243 341	n.a.	n.a.	n.a.
SE	718 671	712 062	739 319	696 424	593 948	-14,7%
SI	108 784	109 833	116 880	114 524	114 171	-0,3%
SK (est.)	87 127	79 141	87 561	92 047	104 244	13,3%
EUR27 (2) (est.)	30 087 552	31 033 558	32 046 580	32 179 527	30 140 062	-6,3%

(1) En raison de la réforme du système de radiodiffusion public, les données 2008 ne sont pas comparables avec celles des années précédentes.

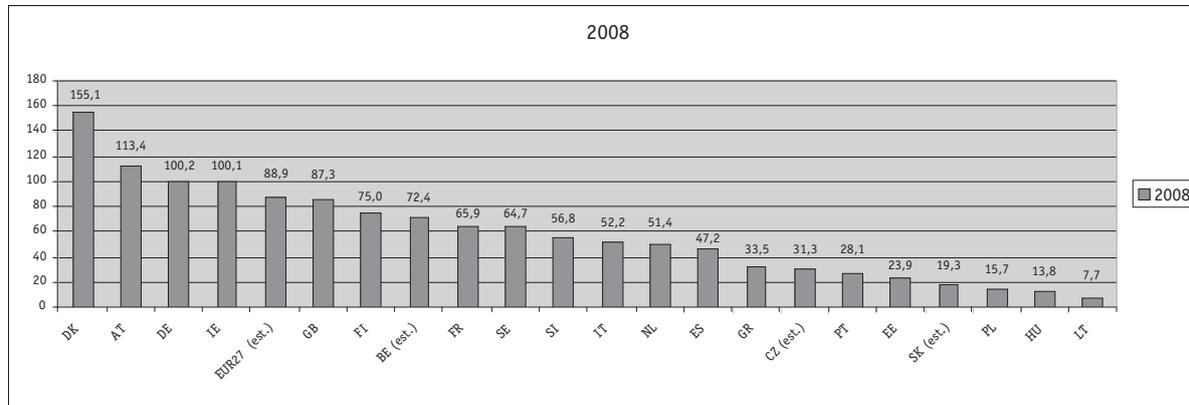
(2) La Bulgarie et Chypre ne sont pas inclus. Il n'existe aucune télévision publique au Luxembourg.

Taux de croissance annuel moyen du produit d'exploitation des entreprises publiques de radio-télévision (2004-2008)



Produit d'exploitation moyen par habitant des entreprises publiques de radio-télévision dans l'Union européenne (2008)

En EUR/habitant





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

Informationen für den audiovisuellen Sektor

Der Auftrag der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle ist die Schaffung von mehr Transparenz im europäischen audiovisuellen Sektor. Die Umsetzung dieses Auftrags erfordert die Sammlung, Bearbeitung und Verbreitung von aktuellen und relevanten Informationen über die verschiedenen audiovisuellen Industrien.

Die Audiovisuelle Informationsstelle hat sich für eine pragmatische Definition des Begriffs des audiovisuellen Sektors entschieden. Die wichtigsten Arbeitsbereiche sind: Film, Fernsehen, Video/DVD, neue audiovisuelle Mediendienste, staatliche Maßnahmen für Film und Fernsehen. Auf diesen fünf Tätigkeitsfeldern bietet die Audiovisuelle Informationsstelle Informationen im juristischen Bereich sowie Informationen über die Märkte und die Finanzierungsmöglichkeiten an. Die Audiovisuelle Informationsstelle erfasst und analysiert Entwicklungen in ihren Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene. Wenn es angebracht erscheint, werden darüber hinaus auch außereuropäische Länder, die für Europa relevant sind, in die Beobachtung einbezogen. Die verschiedenen Phasen bis zur Informationsbereitstellung umfassen die systematische Sammlung, Analyse und Aufbereitung von Informationen und Daten. Die Weitergabe an die Nutzer erfolgt in Form von Publikationen, Online-Informationen, Datenbanken und Verzeichnissen von Internet-Links sowie Konferenzvorträgen. Die Arbeit der Informationsstelle stützt sich in hohem Maße auf internationale und nationale Quellen, die relevante Informationen bereitstellen. Zu diesem Zweck hat die Informationsstelle ein Netzwerk aus Partnerorganisationen und -institutionen, Informationsdienstleistern und ausgewählten Korrespondenten aufgebaut. Die primären Zielgruppen der Informationsstelle sind Fachleute im audiovisuellen Sektor: Produzenten, Verleiher, Kinobetreiber, Rundfunkveranstalter und Anbieter anderer Mediendienste, Mitarbeiter internationaler Organisationen im audiovisuellen Bereich, Entscheidungsträger innerhalb der verschiedenen Medienbehörden, nationale und europäische Gesetzgeber, Journalisten, Wissenschaftler, Juristen, Investoren und Berater.

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle wurde im Dezember 1992 gegründet und ist dem Europarat über ein „Erweitertes Teilabkommen“ angegliedert. Ihr Sitz befindet sich in Straßburg, Frankreich. Die Mitglieder der Informationsstelle sind zurzeit 36 europäische Staaten sowie die Europäische Gemeinschaft, vertreten durch die Europäische Kommission. Jedes Mitglied entsendet einen Vertreter in den Exekutivrat. Das internationale Team der Informationsstelle wird von einem Geschäftsführenden Direktor geleitet.

Die Produkte und Dienstleistungen der Informationsstelle lassen sich in vier Gruppen unterteilen:

- **Printpublikationen**
- **Online-Informationen**
- **Datenbanken und Verzeichnisse von Internet-Links**
- **Konferenzen und Workshops**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76 Allée de la Robertsau – F-67000 Strasbourg – France
Tel.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19
www.obs.coe.int – E-mail: obs@obs.coe.int



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



Juristische Informationsdienste der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Bestellen Sie:

- unter <http://www.obs.coe.int/about/order>
- per Email: orders-obs@coe.int
- per Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

IRIS Newsletter

Rechtliche Rundschau
der Europäischen Audiovisuellen
Informationsstelle

NEU

Online, Kostenlos!

Der IRIS Newsletter ist ein aktueller und zuverlässiger monatlicher Informationsdienst, der alle für den audiovisuellen Sektor rechtlich relevanten Ereignisse in Europa erfasst und aufbereitet. IRIS deckt alle für die audiovisuelle Industrie wichtigen juristischen Bereiche ab. Den Schwerpunkt der IRIS-Beiträge bilden Artikel über die rechtlichen Entwicklungen in den rund 50 Ländern eines erweiterten Europas. IRIS berichtet sowohl über Mediengesetzgebung als auch über wichtige Entwicklungen, Urteile, Verwaltungsentscheidungen und politische Beschlüsse mit möglichen rechtlichen Konsequenzen.

IRIS kann kostenlos per Email bezogen und über die IRIS Webseite abgerufen werden:
<http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php>

IRIS plus

Brandaktuelle Themen
aus verschiedenen Blickwinkeln

Durch rechtliche, wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen im audiovisuellen Sektor entstehen Themenkomplexe, die einen akuten Informationsbedarf aufwerfen. Diese Themen zu erkennen und den dazugehörigen rechtlichen Hintergrund zu liefern, das ist das Ziel von IRIS plus. Dazu bietet Ihnen IRIS plus eine Kombination aus einem Leitbeitrag, einer Zusammenstellung von Einzelberichterstattungen sowie ein Zoom-Kapitel mit Übersichtstabellen, aktuellen Marktdaten oder anderen praktischen Informationen. Dadurch erhalten Sie das notwendige Wissen, um den aktuellen Diskussionen im und über den audiovisuellen Sektor zu folgen.

Für weitere Informationen hierzu wenden Sie sich bitte an: Markus.Booms@coe.int

IRIS Merlin

Datenbank für juristische
Informationen von Relevanz für den
audiovisuellen Sektor in Europa

Die Datenbank IRIS Merlin ermöglicht den Zugang zu knapp 5.000 Beiträgen über juristische Ereignisse mit Bedeutung für den audiovisuellen Sektor. Darin beschrieben werden maßgebliche Gesetze, Entscheidungen verschiedener Gerichte und Verwaltungsbehörden sowie Strategiepapieren (policy documents) aus über 50 Ländern. Darüber hinaus enthalten sie Informationen über Rechtsinstrumente, Entscheidungen und Strategiepapiere der wichtigsten europäischen und internationalen Institutionen.

Freier Zugang unter: <http://merlin.obs.coe.int>

IRIS Spezial

Umfassende Fakten gepaart
mit detaillierten Analysen

In den Ausgaben der Reihe IRIS Spezial geht es um aktuelle Fragen aus dem Medienrecht, die aus einer juristischen Perspektive aufbereitet werden. Die Reihe IRIS Spezial bietet einen umfassenden Überblick über die relevanten nationalen Gesetzgebungen und erleichtert so den Vergleich zwischen den jeweiligen Rechtsrahmen verschiedener Länder. Sie befasst sich immer mit hochgradig relevanten Themen und beschreibt den europäischen und internationalen rechtlichen Kontext, der Einfluss auf die jeweilige nationale Gesetzgebung hat. IRIS Spezial vermittelt die juristischen Analysen zudem in einer sehr zugänglichen Art und Weise, die sich auch Nicht-Juristen erschließt! Jede einzelne Ausgabe zeichnet sich gleichermaßen durch einen hohen praktischen Nutzen und eine streng wissenschaftliche Vorgehensweise aus. Eine Liste aller bisherigen IRIS Spezial-Ausgaben finden Sie unter: http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris_special/index.html

