



Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général

IRIS Spécial

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS Spécial 2022-2

Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2022

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du Département Informations juridiques

Équipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Analystes juridiques et Amélie Lacourt, Eric Munch, Justine Radel – Analystes juridiques juniors

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs (par ordre alphabétique)

Mark D. Cole, Elsa Costa e Silva, Jérôme Dheur, Christina Etteldorf, Olha Hrubá, Catalina Iordache Pascal Kamina, Tanja Kerševan Smokvina, Michèle Ledger, Eleonora Maria Mazzoli, Nelly Ognyanova, Francesca Pellicanò, Jörg Ukrow, Sebastian Zeitzmann

Traduction

Nathalie Sturlèse, Julie Mamou, Stefan Pooth, Sonja Schmidt

Relecture

Aurélie Courtinat, Barbara Grokenberger, Anthony Mills

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Éditeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau

67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Organisation partenaire ayant contribué à l'ouvrage

Institut du droit européen des médias (EMR)

Franz-Mai-Straße 6

66121 Sarrebruck, Allemagne

Tél.: +49 681 906 766 76

Fax: +49 681 968 638 90

emr@emr-sb.de

www.emr-sb.de

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit :

Cappello M. (Ed.), *Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2022

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2022

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 européen de l'audiovisuel, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général

**Mark D. Cole, Elsa Costa e Silva, Jérôme Dheur, Christina Etteldorf, Olha Hrubá,
Catalina Iordache Pascal Kamina, Tanja Kerševan Smokvina, Michèle Ledger,
Eleonora Maria Mazzoli, Nelly Ognyanova, Francesca Pellicanò, Jörg Ukrow,
Sebastian Zeitzmann**

Avant-propos

Il n'est pas facile de se démarquer sur un marché foisonnant, surtout si vos concurrents sont plus grands, ont les épaules plus larges et une voix qui porte plus haut. Mais, comme le mentionne la communication de la Commission européenne sur le cinéma, les œuvres audiovisuelles ne sont pas seulement des biens économiques, qui s'accompagnent de possibilités de création de richesses et d'emplois significatives, mais aussi (et surtout) des biens culturels qui reflètent et façonnent nos sociétés. Par conséquent, la possibilité de trouver et de découvrir les contenus audiovisuels européens est essentiellement une question de diversité culturelle. Ce n'est que lorsqu'une variété de voix peut être effectivement entendue, et qu'une multitude d'œuvres peut être effectivement appréciée par le plus grand nombre, qu'il peut y avoir de véritable diversité culturelle.

Afin de garantir un meilleur équilibre sur le marché et de permettre aux œuvres européennes et aux services d'intérêt général de se démarquer, la Directive sur les Services de médias audiovisuels (Directive SMA) a introduit des obligations dites de mise en valeur. Le terme de « place importante » est apparu pour la première fois à l'article 13 relatif à la promotion des œuvres européennes de la directive de 2010 sur les Services de médias audiovisuels. Sa version révisée de 2018 a renforcé cette obligation de mise en valeur et a en outre introduit la possibilité pour les États membres de prendre des mesures pour assurer une visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général.

Cet *IRIS Spécial* est consacré à cette notion de « mise en valeur » et à sa mise en œuvre sur le plan réglementaire. La publication est articulée de la manière suivante : Elle donne un aperçu des différentes approches et concepts utilisés afin de favoriser la facilité à trouver et à découvrir des contenus audiovisuels (chapitre 2) et plus spécifiquement la mise en valeur des œuvres européennes et des services de médias audiovisuels d'intérêt général (3), et aborde également les efforts de contrôle dédiés à la bonne mise en œuvre de ces obligations. Les approches adoptées dans un certain nombre d'États membres de l'UE (Allemagne, Belgique, Bulgarie, France, Italie, Portugal, Roumanie et Slovaquie) ainsi qu'au Royaume-Uni sont présentées dans un chapitre consacré aux rapports nationaux (4). Une analyse comparative des rapports (5) et une brève conclusion (6) complètent cet *IRIS Spécial*.

Cet *IRIS Spécial* a été élaboré en collaboration avec l'Institut du droit européen des médias (EMR), sous la coordination scientifique de Mark D. Cole. Un ensemble d'experts a permis la réalisation des rapports nationaux. Je tiens à les remercier tous.

Strasbourg, décembre 2022

Maja Cappello

Coordonnatrice *IRIS*

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

1	Introduction.....	1
2	La facilité à trouver et découvrir et contenus médiatiques audiovisuels	5
2.1	Objectifs et aspects liés aux droits fondamentaux de la promotion de contenus spécifiques.....	5
2.2	Les différents concepts et cadres juridiques relatifs aux règles de mise en valeur	8
2.3	Types de « dispositifs de mise en valeur »	10
3	La mise en valeur en pratique.....	11
3.1	Vue d'ensemble.....	11
3.2	Approches règlementaires dans le cadre de la Directive SMA.....	12
3.2.1	Évolution historique	12
3.2.2	Champ d'application <i>ratione personae</i>	16
3.2.3	Champ d'application <i>ratione materiae</i>	17
3.2.4	Mise en valeur (appropriée).....	19
3.3	Approches équivalentes dans la Convention sur la télévision transfrontière et travaux pertinents du Conseil de l'Europe.....	20
3.4	Contrôle des obligations de mise en valeur	22
3.4.1	Systèmes de suivi mis en place dans le cadre de la Directive SMA.....	23
3.4.2	Le travail de fond des autorités de régulation.....	25
4	Rapports nationaux.....	27
4.1	BE - Belgique.....	27
4.1.1	Introduction	27
4.1.2	Mise en valeur des œuvres européennes.....	27
4.1.3	Autres règles nationales sur la visibilité des services d'intérêt général	29
4.1.4	Principales conclusions sur les règles de mise en valeur et les autres évolutions.....	31
4.2	BG - Bulgarie.....	32
4.2.1	La mise en valeur en tant que principe découlant du droit constitutionnel	32
4.2.2	Règlementation de la mise en valeur dans le droit national	32
4.2.3	Principales conclusions sur les règles de mise en valeur et les autres évolutions.....	35
4.3	DE - Allemagne.....	35
4.3.1	La mise en valeur en tant que principe découlant du droit constitutionnel	35
4.3.2	Règlementation de la mise en valeur dans le droit national	37
4.3.3	Principales conclusions sur les règles de mise en valeur et les autres évolutions.....	41

4.4	France.....	42
4.4.1	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	42
4.4.2	Règles de mise en valeur dans le droit national.....	43
4.5	GB – Royaume Uni.....	48
4.5.1	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	48
4.5.2	Règles de mise en valeur dans le droit national.....	48
4.5.3	Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements.....	53
4.6	IT - Italie.....	55
4.6.1	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	55
4.6.2	Règles de mise en valeur dans le droit national.....	56
4.6.3	Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements.....	61
4.7	PT - Portugal.....	62
4.7.1	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	62
4.7.2	Règles de mise en valeur dans le droit national.....	62
4.8	RO - Roumanie.....	65
4.8.1	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	65
4.8.2	Règles de mise en valeur dans le droit national.....	65
4.8.3	Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements.....	67
4.9	SI - Slovénie.....	68
4.9.1	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	68
4.9.2	Règles de mise en valeur dans le droit national.....	68
4.9.3	Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements.....	71

5 Analyse comparative..... 72

5.1	Introduction.....	72
5.2	Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national.....	73
5.3	Règles de mise en valeur dans le droit national ou fédéral.....	73
5.4	Mise en valeur des œuvres européennes.....	74
5.4.1	Fournisseurs de services de VOD.....	74
5.4.2	Fournisseurs de services de télévision.....	78
5.5	Mise en valeur des services d'intérêt général.....	78

6 Conclusion et perspectives..... 81



1 Introduction

Mark D. Cole, professeur de droit des médias et des télécommunications à l'Université du Luxembourg et directeur scientifique de l'Institut du droit européen des médias (EMR)

Lorsque la radiodiffusion télévisuelle a débuté en Europe et pendant de nombreuses décennies, l'offre disponible était clairement restreinte. Il n'y avait qu'un seul mode de distribution de services de télévision, le plus souvent une seule chaîne ou en tout cas pas plus d'une poignée de chaînes, et le contenu proposé était limité en termes de périmètre et de durée – la télévision de nuit est notamment longtemps restée une exception. Si la grille des chaînes de télévision n'était pas déjà claire au vu de l'offre limitée de programmes, il suffisait de jeter un coup d'œil à la rubrique des journaux pour trouver une vue d'ensemble des programmes. Progressivement, une programmation plus longue et un contenu plus diversifié ont trouvé leur place sur les écrans de télévision, et davantage d'acteurs, principalement commerciaux, sont apparus en plus des fournisseurs de services publics. La distribution du signal était possible non seulement par voie terrestre, mais aussi par réseau câblé et par satellite, et une quantité croissante de contenu a pu venir remplir davantage de chaînes sur des horaires de diffusion élargis. Depuis le milieu des années 1980, ce processus s'est accéléré et la multiplication des chaînes diffusant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, ainsi que les progrès technologiques, ont modifié le marché des contenus audiovisuels proposés aux téléspectateurs par les fournisseurs de services de médias.

Si cette évolution a d'abord été progressive, les deux dernières décennies ont vu une prolifération de contenus audiovisuels accessibles aux téléspectateurs de multiples façons, à tout moment, couvrant tous les sujets imaginables et provenant de toutes sortes de producteurs de contenus, et pas nécessairement de médias professionnels.

Le paysage réglementaire de l'Union européenne s'est donc transformé en réponse à ces évolutions. Dans un premier temps, la Directive Télévision sans frontières (TVSF) de 1989¹ a permis une harmonisation minimale sur un nombre limité de questions relatives à la radiodiffusion télévisuelle. Après une première révision², elle a été étendue pour devenir

¹ Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO L 298 du 17 octobre 1989, p. 23-30.

² Directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, OJ L 202, 30 juillet 1997, p. 60-70.



la Directive sur les Services de médias audiovisuels (Directive SMA) en 2007³, qui incluait – comme le précisait le texte – les services « de type télévisuel », à savoir les services de vidéo à la demande (VOD) qui proposaient des contenus similaires à ceux des chaînes de télévision en termes de format et de gamme, mais dans le cadre d'une distribution non linéaire, sur demande individuelle et au moment choisi par le téléspectateur. Le succès de ces services de VOD et « l'évolution des réalités du marché » évoqué par la Directive SMA 2018/1808/UE⁴ ont conduit à un alignement plus poussé des règles applicables aux services de télévision et de VOD et à l'inclusion des plateformes de partage de vidéos dans le champ d'application de la directive. Ces dernières ont en effet contribué à un nouvel ordre dans lequel les téléspectateurs disposent d'une quantité semble-t-il infinie de contenus audiovisuels parmi lesquels ils peuvent choisir et auxquels ils ont accès à tout moment en ligne.

Cependant, la multiplication des services et des contenus proposés présente un inconvénient potentiel : plus il y a de choix, plus il est difficile de trouver ou de découvrir un type de contenu spécifique ou un service de médias particulier. Les États membres et l'Union européenne ont donc abordé cette question dans la législation. La Directive TVSF et, plus tard, la Directive SMA ont eu pour objectif de promouvoir les œuvres européennes en tant que catégorie spécifique de contenu devant être soutenue sur le marché européen. Leur promotion dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle pouvait être raisonnablement assurée par l'introduction d'obligations de quotas réservant la majorité du temps de transmission à ces contenus pour les fournisseurs relevant de la juridiction d'un État membre de l'Union européenne. Mais l'extension de mécanismes de promotion de ces contenus à la diffusion non linéaire sur les services de VOD appelait de nouvelles approches. Initialement, ces fournisseurs étaient visés en termes généraux par une disposition nouvellement insérée dans la Directive modificative 2007/65/CE, selon laquelle les États membres devaient veiller à ce que les services de ces fournisseurs favorisent « la production d'œuvres européennes ainsi que l'accès à ces dernières ». C'est avec l'article 13, paragraphe 1 dans la numérotation de la version codifiée de la Directive SMA 2010/13/UE⁵ que le législateur européen a introduit la notion de « place importante » en expliquant que la promotion « pourrait se traduire par [...] la part et/ou la place importante réservée aux œuvres européennes dans le catalogue de programmes ». Cette option devint une obligation pour les fournisseurs de services de VOD lorsque l'article 13 fut modifié de manière significative par la Directive 2018/1808/UE. Dans la version actuelle de la disposition, les États membres doivent veiller non seulement à ce qu'une part de 30 % du

³ Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO L 332, 18 décembre 2007, p. 27–45.

⁴ Directive 2018/1808/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, JO L 303, 28 novembre 2018, p. 69–92.

⁵ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive « Services de médias audiovisuels »), JO L 95, 15 avril 2010, p. 1–24.



catalogue soit réservée aux œuvres européennes, mais aussi à ce que celles-ci soient mises en valeur.

La dernière révision avec la Directive 2018/1808/UE est allée encore plus loin en répondant au besoin (potentiel) d'orientation des téléspectateurs dans la jungle des services et des contenus disponibles. Parce que les œuvres européennes ne sont pas les seules qui pourraient mériter un traitement privilégié entre leur production et leur consommation par les téléspectateurs, certains États ont commencé à introduire des règles imposant à toutes sortes de services, par exemple les guides électroniques de programmes (EPG) ou les interfaces utilisateur, de mettre en avant certains types de services de médias audiovisuels, à savoir ceux qui présentent un intérêt général ou une valeur publique. La Directive SMA, sans inclure d'obligation de ce type, a anticipé cette évolution en énonçant en termes clairs, dans l'article 7 *bis* nouvellement inséré, que les États membres peuvent prendre des mesures « afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général ».

C'est à la notion de « visibilité » et à sa mise en œuvre réglementaire que cet *IRIS Spécial* est consacré. Il examinera les différentes interprétations des éléments qui permettent cette mise en valeur, ainsi que la justification sous-jacente de ces règles. Alors que le considérant 35 de la Directive 2018/1808/UE indique que « la mise en valeur suppose de promouvoir les œuvres européennes en facilitant l'accès à celles-ci », d'autres termes comme la facilité à trouver, à accéder ou à découvrir, ou encore l'obligation de « *must-be-found* », en lien avec la notion de « *must-carry* », sont parfois utilisés. Le considérant 25 de cette même directive explique pourquoi les règles de visibilité – dans le contexte des services d'intérêt général – peuvent être justifiées par l'objectif de promouvoir le pluralisme des médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle. En plus de ces deux approches de la mise en valeur prévues par la Directive SMA, cet *IRIS Spécial* présentera les points communs et les différences dans les approches retenues par des États membres de l'UE ainsi que du Conseil de l'Europe. Il explorera la différence de formulation entre l'article 7 *bis* (qui fait référence aux services) et le considérant 25 (qui se réfère aux contenus⁶). Dans la mesure où l'introduction de telles règles de mise en valeur pour tous les types de services de médias audiovisuels est une option pour les États membres en vertu de l'article 7 *bis* – alors que l'article 13 rend obligatoire la transposition de l'obligation de mise en valeur des œuvres européennes dans les catalogues de services de VOD – moins d'exemples seront présentés de la première catégorie.

Les exigences de mise en valeur peuvent également être considérées comme une réponse à la domination croissante du marché par les grandes plateformes en ligne, avec les grands fournisseurs de services de VOD et les intermédiaires qui facilitent la « recherche » de contenus et de services en mettant à disposition, par exemple, des fonctions de recherche. Lorsque les services de vidéo à la demande proposent un certain contenu, la visibilité de ce contenu, dans un catalogue potentiellement très vaste sans règles de mise en avant, peut être telle que, sans disparaître du catalogue, il échappera à l'attention des téléspectateurs et sera finalement marginalisé au point de ne plus être trouvable. De même, les mécanismes de sélection basés sur des algorithmes peuvent ne

⁶ Voir également à cet égard, sous-groupe 3, ERGA, Livrable 1, p.4 (note de bas de page 1), https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.



pas attirer l'attention sur des contenus considérés comme importants (en raison, par exemple, de leur qualité et de leur impartialité lorsqu'il s'agit de contenus d'information) et mettre plutôt en avant des contenus qui se sont révélés populaires auprès d'autres téléspectateurs. Il ne serait donc pas surprenant que la notion de « mise en valeur », telle qu'elle est présentée dans cet *IRIS Spécial*, reste à l'ordre du jour en tant qu'approche réglementaire à développer à l'avenir.



2 La facilité à trouver et découvrir et contenus médiatiques audiovisuels

Jörg Ukrow, membre du conseil d'administration de l'Institut du droit européen des médias (EMR) et directeur adjoint de l'Autorité des médias de la Sarre (LMS)

Bien que la notion de mise en valeur ait gagné en importance avec les articles 7 *bis* et 13 de la Directive SMA et le considérant 69 correspondant de la Directive SMA originale de 2010 et les considérants 25 et 35 de la Directive SMA modifiée de 2018, il ne s'agit pas d'un concept entièrement nouveau. L'évolution des paysages audiovisuels et des réalités du marché ayant un impact sur la manière dont les différents types de contenus audiovisuels sont visibles pour les consommateurs a été le sujet de la politique des médias au niveau européen depuis la création de la Directive Télévision sans frontières de l'Union européenne (à l'époque Communauté (économique) européenne) et de la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (CETT) en 1989⁷. Le concept de « mise en valeur », qui fait l'objet de la présente étude, a été explicitement inséré dans la Directive SMA de l'UE en 2007 (voir ci-dessous 2.3). Dans cette section, les objectifs sous-jacents à l'introduction de règles visant à donner de la visibilité à certains contenus sont présentés et replacés dans le contexte de ces approches européennes.

2.1 Objectifs et aspects liés aux droits fondamentaux de la promotion de contenus spécifiques

Dans le cadre réglementaire applicable aux services de médias audiovisuels de l'UE, plusieurs concepts accordent de diverses manières une position « privilégiée » à certains types de contenus audiovisuels afin de répondre à l'objectif sous-jacent de préservation d'un paysage médiatique et d'information pluraliste. Cet objectif de pluralisme est également le fondement des efforts du Conseil de l'Europe en matière de régulation des médias⁸. Le principe du pluralisme des médias (les termes « pluralisme des médias », « pluralité des médias » et « diversité des médias » sont généralement utilisés de manière

⁷ Convention européenne sur la télévision transfrontière (ETS n° 132), <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=132>. Révisée par le Protocole modifiant la Convention européenne sur la télévision transfrontière (ETS n° 171), <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=171>.

⁸ Une vue d'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine est disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/media> ; une recommandation récente résume et développe le cadre que le Conseil de l'Europe recommande à ses membres de prendre en compte dans leur législation nationale, voir la Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de la gouvernance des médias et de la communication, adoptée le 6 avril 2022, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61713.



interchangeable) est devenu la pierre angulaire de la reconstruction des paysages médiatiques des démocraties européennes après la Seconde Guerre mondiale⁹.

L'objectif de l'UE de garantir le pluralisme des médias et de l'information découle de plusieurs dispositions déjà présentes dans le droit primaire. Ainsi, selon l'article 2, phrase 2, du Traité sur l'Union européenne (TUE)¹⁰, les valeurs fondamentales de l'UE mentionnées dans la phrase 1 de cette disposition sont des valeurs communes à tous les États membres dans une société caractérisée, entre autres, par le pluralisme. Le pluralisme dans ce sens est une notion qui s'étend également au pluralisme des médias. Conformément à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 4 du TUE, l'UE respecte la richesse de sa diversité culturelle, qui inclut la diversité des médias dans les différents États membres, les médias étant également un phénomène culturel. Les objectifs de l'UE en matière de diversité sont encore plus clairs dans l'article 167, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹¹ relatif à la culture, selon lequel l'UE « contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale ». Selon la clause horizontale de politique culturelle de l'article 167, paragraphe 4 du TFUE, qui doit également être comprise comme une clause transversale relative à la diversité de la politique des médias dans les États membres, l'Union doit prendre en compte les aspects culturels dans toutes ses activités sur la base d'autres dispositions du TUE et du TFUE, « afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ». Le Protocole (n° 29) dit d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, qui est annexé aux Traités et fait donc partie du droit primaire de l'UE, s'inscrit dans cet objectif, puisqu'il a été adopté en considérant que « la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme des médias ».

Le principe de pluralisme des médias figure également dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹², conformément aux traditions constitutionnelles de nombreux États membres. L'article 11 de la Charte fait explicitement référence au principe du pluralisme des médias et le lie aux droits fondamentaux en faisant référence dans la même disposition au respect de la liberté des médias. L'article 11 de la Charte correspond à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹³, du moins en ce qui concerne son premier paragraphe, qui établit la protection matérielle de la liberté d'expression.

⁹ Voir par exemple les recommandations du Comité des Ministres qui se réfèrent régulièrement au pluralisme, disponibles sur <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/>; voir en particulier Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36. Voir aussi ERGA, *La pluralité interne des médias dans les services de médias audiovisuels dans l'UE : Droit et pratiques*, 2018, p. 16 (<https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LO.pdf>) qui cite Hardy, Jonathan (2008) : *Western Media Systems*, London, Routledge.

¹⁰ Traité sur l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

¹¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

¹² Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

¹³ Convention européenne des droits de l'homme, <https://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights>.



Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, dans de tels cas, le sens et la portée des droits concernés sont les mêmes que ceux garantis par la CEDH, ce qui inclut l'interprétation de la disposition correspondante par la Cour européenne des droits de l'homme. Cela inclut également les limitations qui peuvent être imposées au droit fondamental, c'est pourquoi la disposition de l'article 10, paragraphe 2 de la CEDH doit être prise en compte pour les limitations au titre de la Charte. L'article 11, paragraphe 2 de la Charte n'a pas de mention correspondante dans la CEDH, mais il énonce les conséquences du paragraphe 1 concernant la liberté des médias, telles qu'elles ont été développées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'objectif du pluralisme des médias dans le contexte de la liberté d'expression et des médias a façonné la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁴ et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹⁵. Selon leur interprétation, les mesures de sauvegarde du pluralisme peuvent justifier des restrictions aux droits garantis par l'article 10 de la CEDH et l'article 11 de la Charte. Bien que, jusqu'à présent, les questions de mise en valeur du contenu ou les règles en la matière n'aient pas fait explicitement l'objet d'affaires examinées par ces deux juridictions, ces dernières pourraient à l'avenir retenir l'argument selon lequel les règles de mise en valeur contribuent à un véritable pluralisme des médias et peuvent donc limiter l'utilisation des droits fondamentaux.

Les règles créées dans l'UE avec la Directive SMA mais aussi avec la CETT du Conseil de l'Europe s'appuient sur le pluralisme en tant qu'objectif réglementaire. Le préambule de la Convention stipule à cet égard que les signataires affirment « l'importance de la radiodiffusion pour le développement de la culture et pour la libre formation des opinions dans des conditions permettant de sauvegarder le pluralisme et l'égalité des chances entre tous les groupes et les partis politiques démocratiques ». Les règles de mise en valeur peuvent renforcer le pluralisme des médias en soutenant et en stimulant, par exemple, la production de contenus spécifiques, à savoir, dans notre contexte, des contenus européens ou des services d'intérêt général, en veillant à ce qu'ils soient mis en évidence pour les téléspectateurs et, par conséquent, susceptibles d'être découverts. Les autorités de régulation nationales (ARN) ont souligné que les règles relatives à la visibilité des contenus d'intérêt général pouvaient permettre d'atteindre d'autres objectifs, en contribuant à améliorer la qualité des contenus médiatiques bénéficiant d'une telle mise en valeur : « La mise en valeur des contenus d'intérêt général est un élément essentiel dans la lutte contre la désinformation, en particulier en temps de crise, lorsque les gens recherchent des informations correctes sur le plan factuel¹⁶ ». En outre, l'investissement dans des médias et

¹⁴ Pour la Cour européenne des droits de l'homme, voir par exemple *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche* (requêtes n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90), *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* (requête n° 38433/09).

¹⁵ Pour la Cour de justice de l'UE, voir par exemple CJCE, affaire 148/91, *Veronica* [1993] ECR I-00487 ; CJCE, affaire 23/93, *TV10 SA* [1994] Rec. I-04795 ; CJCE, affaire 288/89, *Gouda* [1991] Rec. I-04007.

¹⁶ ERGA, sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 bis de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 4.



un journalisme de qualité peut être soutenu lorsqu'il existe une garantie de mise en valeur de ces contenus auprès des téléspectateurs¹⁷.

Compte tenu de la dimension des droits fondamentaux et des différents objectifs que les règles de mise en valeur peuvent poursuivre, de nombreuses questions doivent être résolues lors de l'introduction de ces règles. Étant donné que les règles imposent des obligations aux acteurs privés et déterminent certains des choix faits par ces acteurs, la question de savoir qui les règles de mise en valeur peuvent concerner, à la lumière du principe de proportionnalité, est un aspect important. Les conditions dans lesquelles les destinataires doivent appliquer les règles de mise en valeur doivent être précisées, par exemple si l'obligation n'existe qu'à certaines heures ou pour certaines parties d'un service qui offre (également) des contenus d'intérêt général. Il est tout aussi important que la manière dont la visibilité est assurée tienne compte de l'impact sur les droits fondamentaux et garantisse, par exemple, le maintien du principe de neutralité de l'opinion.

2.2 Les différents concepts et cadres juridiques relatifs aux règles de mise en valeur

Les termes ou approches utilisés dans le contexte de l'attribution d'un statut spécial à certains types de contenus ne concernent pas seulement la mise en valeur, mais aussi les questions d'exposition, de visibilité, d'accessibilité, de facilité à trouver et à découvrir. Certains de ces termes sont également utilisés dans d'autres contextes, comme la question de l'accessibilité aux téléspectateurs ou aux auditeurs souffrant de handicaps. Il existe différents moyens de mettre en œuvre ces principes relatifs aux contenus, notamment les quotas, les obligations de distribution ou des normes prescriptives pour la conception d'un service. Si de telles mesures sont introduites, comme c'est le cas avec les quotas ou parts d'œuvres européennes dans les médias audiovisuels dans le cadre de la Directive SMA, l'étape suivante consiste à envisager que ce contenu ne soit pas seulement inclus dans une quantité spécifique, mais qu'il soit aussi porté à l'attention des téléspectateurs (« mis en valeur »). Dans le contexte des services linéaires, comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, la simple obligation de consacrer la majorité du temps d'antenne à des œuvres européennes a été considérée comme suffisante par les législateurs européens, tandis que pour les services non linéaires, le choix individuel au sein d'un catalogue n'a pas été considéré comme suffisant et une obligation de mise en valeur a été introduite pour accompagner l'obligation de proportion.

Les approches utilisées dans le contexte de l'octroi d'un statut spécial à un certain type de contenu peuvent être trouvées non seulement dans le cadre de l'UE relatif aux médias, mais aussi dans la législation nationale sur les médias (transposant les dispositions de la Directive SMA ou allant au-delà). En outre, en ce qui concerne les services spécifiques, on peut constater une sorte d'équivalence avec les règles de mise en valeur dans les

¹⁷ ERGA, Sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 *bis* de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 4 et s.



obligations de « *must-carry* » qui figurent généralement dans les lois sur les réseaux et services de communications électroniques et qui ont pour conséquence que certains services doivent être transmis par les canaux de distribution. De même, certains aspects du droit de la concurrence reposant sur une logique similaire à celle relative aux « infrastructures essentielles » peuvent être considérés comme comparables à ceux relatifs aux règles de mise en valeur. Dans le droit de l'UE, afin de préserver le pluralisme des médias, la clause relative aux obligations de diffuser de l'article 114 du Code européen des communications électroniques¹⁸ mérite une attention particulière. Cette clause stipule ce qui suit :

1. Les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffuser (« must carry ») pour la transmission de chaînes de radio et de télévision spécifiées et de services complémentaires connexes, notamment les services d'accessibilité destinés à assurer un accès approprié pour les utilisateurs finaux handicapés et les données qui alimentent les services de télévision connectée et des EPG, aux entreprises sous leur juridiction qui fournissent des réseaux et services de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique de chaînes de radio et de télévision, lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finaux utilisent ces réseaux et services comme leur moyen principal pour recevoir des chaînes de radio et de télévision. Ces obligations ne sont imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis par chaque État membre, et sont proportionnées et transparentes.

Cette règle du code peut servir de modèle en ce qui concerne les exigences que les règles de mise en valeur doivent prendre en compte. L'obligation de mettre en avant certains services est comparable à l'obligation de les transporter dans un service – bien qu'elle aille au-delà – c'est pourquoi les considérations de proportionnalité et de transparence, le réexamen régulier de la nécessité de maintenir les règles mais aussi la question d'une éventuelle rémunération (telle qu'elle est abordée par l'article 114, paragraphe 3 du code) en contrepartie de l'obligation, sont pertinents.

En outre, en pratique, et non en raison d'exigences réglementaires spécifiques, diverses méthodes ont été mises au point pour rendre certains contenus ou services plus faciles à trouver ou plus visibles, et les mettre en évidence par rapport à d'autres contenus ou services. Ces méthodes comprennent des recommandations sur la page d'accueil d'une interface utilisateur et des paramètres par défaut dans le matériel et les logiciels (tels que l'attribution de boutons pour des services spécifiques sur les télécommandes ou la numérotation des chaînes dans les guides électroniques de programmes, des zones visuellement distinctes et mises en évidence, par exemple pour les contenus sponsorisés, etc.). Les types de méthodes mises en place dans les systèmes des médias des États sélectionnés seront examinés dans les rapports nationaux, en mettant l'accent sur les solutions liées à la Directive SMA (voir section 5 ci-dessous).

¹⁸ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le Code des communications électroniques européen (refonte), JO L 321, 17 décembre 2018, p. 36.



2.3 Types de « dispositifs de mise en valeur »

Les règles de mise en valeur peuvent être conçues de manière très large et couvrir potentiellement de nombreux types de services et contenus différents, ainsi que leurs fournisseurs.

En principe, les règles de mise en valeur pourraient être appliquées non seulement aux services de radiodiffusion audiovisuelle, mais aussi aux services audio, aux services de médias audiovisuels ou audio à la demande, aux services de partage de vidéos ainsi qu'aux utilisateurs de l'internet qui fournissent des contenus générés par les utilisateurs.

La mise en valeur peut concerner l'origine géographique du service ou du contenu, que ce soit à l'échelle européenne, nationale, régionale ou locale. Elle peut également être basée sur d'autres conditions ou être neutre en ce qui concerne la dimension géographique.

Il n'y a pas non plus de limitation fondamentale quant au type de contenu pouvant être couvert, même si, à la lumière de la proportionnalité, il devrait probablement s'agir de contenus (ou de services) dont on peut affirmer qu'ils contribuent à un certain intérêt général, de sorte qu'une justification spécifique serait nécessaire pour étendre la règle aux services offrant toutes les catégories de contenu telles que l'information, l'éducation, le conseil et le divertissement ou à ceux qui se concentrent sur l'une de ces catégories. Il est important de souligner que dans le contexte de l'UE, il est peu probable qu'il y ait une harmonisation sur le type de contenu devant être considéré comme ayant une valeur publique ou étant d'intérêt général, car il s'agit d'aspects étroitement liés aux traditions culturelles et démocratiques des États membres.



3 La mise en valeur en pratique

Jörg Ukrow, membre du conseil d'administration de l'Institut du droit européen des médias (EMR) et directeur adjoint de l'Autorité des médias de la Sarre (LMS)

3.1 Vue d'ensemble

Avec le basculement des médias et de l'information vers un environnement en ligne, les fonctions de recherche, de découverte et de classement sont devenues de puissants déterminants de la manière dont les consommateurs accèdent au contenu. Les fournisseurs de services de recherche, les réseaux sociaux, les interfaces vidéo et les magasins d'applications sont de plus en plus considérés comme des « gardiens », qui contrôlent l'accès à l'environnement médiatique en ligne et influencent la manière dont les contenus sont trouvés et consommés en ligne. Les fonctionnalités de conception et les décisions algorithmiques de ces plateformes et d'autres intermédiaires Internet¹⁹ peuvent promouvoir les contenus en les rendant plus faciles à découvrir ou plus visibles sur un appareil ou une interface utilisateur²⁰.

Les pratiques de hiérarchisation des contenus sont intégrées dans les fonctions de recherche, les systèmes de recommandation, les fils d'actualité et d'autres formes de sélection des contenus de ces plateformes et intermédiaires. Lorsqu'un contenu donné est privilégié et donc mis en avant et plus facile à découvrir, il gagne en portée, a une audience potentiellement plus large et/ou est plus susceptible d'être utilisé par un groupe cible spécifique²¹.

Les dispositifs de mise en valeur peuvent être considérés comme des solutions qui fixent des règles établissant dans quelle mesure les plateformes et les intermédiaires ont la possibilité ou l'obligation de donner priorité à certaines formes de contenu par rapport à d'autres, et dans quelles conditions (transparence, obligation de rendre des comptes ou responsabilité potentielle) cela doit se faire.

Sur la base du raisonnement général qui sous-tend les régimes de mise en valeur (voir ci-dessus 2), cette section examinera de plus près les approches spécifiques retenues principalement dans le contexte de l'UE et, dans une moindre mesure, du Conseil de l'Europe. Ainsi, cette section couvrira non seulement la possibilité plus récemment introduite pour les États membres dans le cadre de la Directive SMA d'introduire ou de maintenir des obligations de mise en évidence pour les fournisseurs diffusant des services

¹⁹ Voir Eleonora Mazzoli et Damian Tambini, *Hiérarchisation des contenus : des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne*, Conseil de l'Europe 2020.

²⁰ Voir Conseil de l'Europe, Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne adoptée par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) lors de sa 20^e réunion plénière, 1-3 décembre 2021, CDMSI(2021)00, n° 1 & 2.

²¹ Voir Eleonora Mazzoli et Damian Tambini, *Hiérarchisation des contenus : des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne*, Conseil de l'Europe 2020.



d'intérêt général spécifiques, mais aussi les règles concernant la mise en valeur d'une catégorie spéciale de contenu, à savoir les œuvres européennes. Bien que ces dernières règles doivent être considérées comme un élément des obligations de promotion plus générales concernant ces œuvres européennes, elles doivent être prises en considération car elles ont constitué la première inclusion d'obligations de mise en valeur dans la Directive SMA et les États membres sont tenus de veiller à ce que les fournisseurs relevant de leur juridiction se conforment à cette obligation. En revanche, la disposition relative aux régimes de visibilité des services d'intérêt général ne prévoit pas de transposition obligatoire pour les États membres. Par conséquent, les deux approches seront présentées séparément ici.

3.2 Approches règlementaires dans le cadre de la Directive SMA

3.2.1 Évolution historique

3.2.1.1 L'article 13 de la Directive SMA

Lorsque la Directive TVSF, qui ne concernait que la radiodiffusion télévisuelle, a vu son champ d'application élargi lors de sa transformation en SMA en 2007, la disposition suivante a été insérée dans le chapitre s'appliquant uniquement aux services à la demande. À cette catégorie de services non linéaires nouvellement introduite correspondait un ensemble réduit d'obligations que les États membres, en transposant la directive, devaient faire respecter par les fournisseurs. Dans la version codifiée de la Directive SMA (2010/13/UE), l'article 3 *decies* a été renuméroté article 13 et est rédigé comme suit :

- 1. Les États membres veillent à ce que les services de médias audiovisuels à la demande fournis par des fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence promeuvent, lorsque cela est réalisable et par des moyens appropriés, la production d'œuvres européennes ainsi que l'accès à ces dernières. Cette promotion pourrait notamment se traduire par la contribution financière apportée par ces services à la production d'œuvres européennes et à l'acquisition de droits pour ces œuvres, ou la part et/ou la place importante réservée aux œuvres européennes dans le catalogue de programmes proposés par le service de médias audiovisuels à la demande.*
- 2. Les États membres présentent à la Commission, au plus tard le 19 décembre 2011, puis tous les quatre ans, un rapport sur la mise en œuvre du paragraphe 1.*
- 3. Sur la base des informations communiquées par les États membres et d'une étude indépendante, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du paragraphe 1, en tenant compte des évolutions commerciales et technologiques, et de l'objectif de diversité culturelle.*



Le considérant 69 de la Directive 2010/13/UE explique plus en détail le raisonnement qui sous-tend cette disposition :

Les services de médias audiovisuels à la demande pourraient remplacer en partie la radiodiffusion télévisuelle. En conséquence, ils devraient favoriser, autant que possible, la production et la diffusion d'œuvres européennes et promouvoir ainsi activement la diversité culturelle. Ce soutien aux œuvres européennes pourrait par exemple prendre la forme de contributions financières de ces services à la production d'œuvres européennes et à l'acquisition de droits sur ces œuvres, du respect d'un pourcentage minimal d'œuvres européennes dans les catalogues de vidéos à la demande, ou de la présentation attrayante des œuvres européennes dans les guides électroniques des programmes. Il est important de réexaminer périodiquement l'application des dispositions relatives à la promotion des œuvres européennes par les services de médias audiovisuels. Dans le cadre des rapports communiqués en application de la présente directive, les États membres devraient également prendre en compte, notamment, la contribution financière de ces services à la production d'œuvres européennes et à l'acquisition de droits sur ces œuvres, la part des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels, et la consommation réelle des œuvres européennes proposées par ces services.

L'objectif de l'article 13 était et reste, dans la version actuelle de la directive, de promouvoir la production et la distribution d'œuvres européennes et, ainsi, de contribuer activement à la promotion de la diversité culturelle. Il s'agit essentiellement du même objectif que celui des articles 4 et suivants de la première Directive TVSF et des articles 16 et suivants de la nouvelle Directive SMA, qui traitent des fournisseurs de services linéaires²². La nouvelle règle contenue dans la Directive SMA constituait une suite logique, car pour les services linéaires, il était suffisant, du point de vue d'une réglementation axée sur l'utilisateur, de s'appuyer sur des quotas, alors que ceux-ci – au sens de part du catalogue – n'étaient pas suffisants, de ce point de vue, pour les services non linéaires. Mais l'idée d'un « système de quotas pour l'Internet » fut fortement contestée lors de la procédure législative introduisant la Directive SMA. Comme un accord politique sur la question était improbable, il a été décidé d'assouplir la formulation de l'article 3 *decies* en laissant une grande marge de manœuvre aux législateurs des États membres de l'UE sur la manière d'obliger les fournisseurs de services non linéaires à se conformer à la directive²³. Deux notions (« lorsque cela est réalisable et par des moyens appropriés »), qui avaient déjà encadré les obligations de quotas dans les services de télévision prévues par la Directive TVSF (articles 4 et 5), ont été intégrées dans le système de quotas pour les services à la demande et renforcent cette marge de manœuvre. La deuxième phrase de l'article 13 et le considérant 69 mentionnent des moyens possibles de promouvoir la production et la consommation d'œuvres européennes, notamment « la présentation attrayante des œuvres européennes dans les guides électroniques de programmes ». Cette alternative reconnaît que les contenus qui n'intéressent pas les téléspectateurs ou qui sont introuvables ne contribuent

²² Voir Oliver Castendyk, « Article 3 *decies* de la Directive SMA, paragraphe (1) », in : Oliver Castendyk/Egbert Dommering/Alexander Scheuer (éd.), *European Media Law*, 2008, p. 924.

²³ Voir Oliver Castendyk, « Article 3 *decies* de la Directive SMA, paragraphe (1) », in : Oliver Castendyk/Egbert Dommering/Alexander Scheuer (éd.), *European Media Law*, 2008, p. 924.



que sur le plan théorique à la diversité dans l'UE, du point de vue de l'industrie des médias ou des utilisateurs de services de médias audiovisuels à la demande²⁴.

Avec la révision majeure de la Directive SMA par la Directive 2018/1808/UE, l'article 13 a été complètement reformulé et les obligations pour les services à la demande ont été rendues plus strictes. Il a également combiné l'obligation de couvrir une certaine part d'œuvres européennes dans les catalogues avec l'obligation supplémentaire d'assurer leur mise en valeur, qui sera présentée plus en détail ci-dessous. La disposition de l'article 13 de la Directive SMA est désormais libellée comme suit :

1. Les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence qui fournissent des services de médias audiovisuels à la demande proposent une part d'au moins 30 % d'œuvres européennes dans leurs catalogues et mettent ces œuvres en valeur.

6. L'obligation imposée en vertu du paragraphe 1 et l'exigence énoncée au paragraphe 2 relative aux fournisseurs de services de médias ciblant des publics dans d'autres États membres ne s'appliquent pas aux fournisseurs de services de médias qui ont un chiffre d'affaires peu élevé ou une faible audience. Les États membres peuvent aussi renoncer à ces obligations ou exigences lorsqu'elles seraient impossibles à respecter ou injustifiées en raison de la nature ou du thème des services de médias audiovisuels.²⁵

Le considérant 35 de la Directive 2018/1808/UE, qui se rapporte à cet article, détaille davantage les différentes approches qui peuvent être choisies pour atteindre la mise en valeur :

Les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande devraient promouvoir la production et la distribution d'œuvres européennes en veillant à ce que leurs catalogues contiennent une part minimale d'œuvres européennes et qu'elles soient suffisamment mises en valeur. L'identification dans les métadonnées des contenus audiovisuels qui constituent des œuvres européennes devrait être encouragée, de façon à ce que ces métadonnées soient disponibles pour les fournisseurs de services de médias. La mise en valeur suppose de promouvoir les œuvres européennes en facilitant l'accès à celles-ci. La mise en valeur peut être assurée par différents moyens, comme consacrer aux œuvres européennes une rubrique spécifique accessible depuis la page d'accueil du service, prévoir un critère de recherche « œuvres européennes » dans l'outil de recherche de ce service, utiliser des œuvres européennes dans les campagnes promotionnelles de ce service ou promouvoir un

²⁴ Voir Oliver Castendyk, « Article 3 *decies* de la Directive SMA, paragraphe (1) », in : Oliver Castendyk/Egbert Dommering/Alexander Scheuer (éd.), *European Media Law*, 2008, p. 925.

²⁵ En juillet 2020, la Commission européenne a publié ses lignes directrices conformément à l'article 13(7), de la directive sur le calcul de la part des œuvres européennes dans les catalogues à la demande et sur la définition des notions de faible audience et de chiffre d'affaires peu élevé. Ces lignes directrices fournissent des indications sur la manière de calculer la part de 30 % d'œuvres européennes, en abordant le calcul par titre, ce qui constitue un titre et la dimension temporelle du contrôle de conformité. Le document fournit également des indications sur ce qui constitue une « présence significative sur le marché » et sur les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande qui ne devraient pas être soumis aux exigences de l'article 13(1).



pourcentage minimal d'œuvres européennes du catalogue de ce service, par exemple à l'aide de bannières ou d'outils similaires.

3.2.1.2 Article 7 bis de la Directive SMA

Contrairement à la promotion des œuvres européennes, ni la Directive TVSF initiale ni la Directive SMA de 2010 n'ont abordé les services ou les contenus d'intérêt général. L'« intérêt général » n'a été traité dans la directive de 2010 que dans la mesure où il a été mentionné dans diverses parties de ses considérants dans le sens d'objectifs politiques légitimes prépondérants pouvant justifier des exceptions aux libertés accordées par la directive ou par d'autres législations de l'UE²⁶. Le sens était donc différent de celui retenu lorsque la Directive 2018/1808/UE a modifié la Directive SMA et a inséré à l'article 7 bis une possibilité pour les États membres de rechercher la mise en valeur des services qualifiés de services « d'intérêt général » :

Les États membres peuvent prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général.

Alors que la disposition elle-même mentionne les services d'intérêt général, le considérant 25 qui l'accompagne établit la capacité des États membres à imposer des obligations en matière de contenus d'intérêt général :

La Directive 2010/13/UE ne porte pas atteinte à la capacité des États membres à imposer des obligations en vue de garantir une visibilité appropriée pour les contenus d'intérêt général relevant d'objectifs d'intérêt général définis, comme le pluralisme des médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle. Ces obligations ne devraient être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis par les États membres conformément au droit de l'Union. Lorsque les États membres

²⁶ Ces mentions figuraient au considérant 18 : « Conformément à son article 1^{er}, paragraphe 3, la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (Directive « cadre ») (15) est sans préjudice des mesures prises au niveau de l'Union ou au niveau national pour poursuivre des objectifs d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la réglementation en matière de contenus et la politique audiovisuelle » ;
Considérant 50 : « Il convient de prendre des dispositions, dans le cadre de l'Union, afin d'éviter les risques d'insécurité juridique et de distorsion de marché et de concilier la libre circulation des services télévisés et la nécessité d'empêcher que soient éventuellement contournées des mesures nationales destinées à protéger un intérêt général légitime » ;
Considérant 81 : « Les évolutions commerciales et technologiques donnent aux utilisateurs un choix et une responsabilité plus larges dans l'usage qu'ils font des services de médias audiovisuels. Pour rester proportionnée aux objectifs d'intérêt général, la réglementation devrait ménager une certaine souplesse en ce qui concerne la radiodiffusion télévisuelle » ;
Considérant 104 : « Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir la création d'un espace sans frontières intérieures pour les services de médias audiovisuels, tout en garantissant un haut niveau de protection des objectifs d'intérêt général, en particulier la protection des mineurs et de la dignité humaine et la promotion des droits des personnes handicapées, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de la présente directive, être mieux réalisés au niveau de l'Union, l'Union peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs ».



décident d'imposer des règles de visibilité appropriée, ils ne devraient imposer aux entreprises que des obligations proportionnées, en considération d'intérêts publics légitimes.

3.2.2 Champ d'application *ratione personae*

3.2.2.1 Article 13 de la Directive SMA

Selon son libellé, l'article 13 de la Directive SMA ne s'applique qu'aux fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande relevant de la compétence d'un État membre de l'UE et ne fait donc pas partie des dispositions générales applicables à tous les services de médias audiovisuels. L'article 13 ne s'applique pas aux organismes de radiodiffusion télévisuelle ni aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos qui ont été inclus dans le champ d'application avec la Directive modificative 2018/1808/UE. La compétence d'un État membre de l'UE au sens de l'article 13 est déterminée par l'article 2, paragraphes 2 à 4 de la Directive SMA. Par conséquent, l'article 13 ne s'applique pas non plus aux fournisseurs relevant de la compétence d'un pays tiers qui n'est pas membre de l'UE, même si le service de médias audiovisuels à la demande d'un tel fournisseur est destiné à la population d'un État membre.

3.2.2.2 Article 7 *bis* de la Directive SMA

Selon son libellé et en raison de son positionnement dans le chapitre III, qui concerne les dispositions applicables à tous les services de médias audiovisuels, l'article 7 *bis* de la Directive SMA n'exclut aucun type de services de médias audiovisuels (tels que la diffusion télévisée, les services de médias audiovisuels à la demande) ou leurs fournisseurs de son champ d'application. Les États membres ont donc la possibilité de définir des règles sur la mise en valeur appropriée applicables aux fournisseurs de tous les services de médias audiovisuels. Au-delà des fournisseurs couverts par la directive, les distributeurs de services de médias audiovisuels semblent être les principaux destinataires potentiels des mesures prises en vertu de l'article 7 *bis* de la Directive SMA²⁷.

Dans ce contexte, comme mentionné, il est intéressant que l'article 7 *bis* de la Directive SMA fasse référence à la mise en évidence appropriée des « services de médias audiovisuels » d'intérêt général, alors que le considérant 25 de la Directive 2018/1808/UE stipule que la Directive SMA est sans préjudice de la capacité des États membres d'imposer des obligations pour assurer la mise en évidence appropriée des « contenus » d'intérêt général. On peut toutefois laisser ouverte la question de savoir si, dans la disposition relative à la mise en évidence dans le cadre de l'intérêt général, la Directive SMA a, selon son libellé, les services ou, selon sa justification, le contenu à l'esprit comme facteur de

²⁷ ERGA, sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 *bis* de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 6.



rattachement. Étant donné que cette disposition concerne la possibilité pour les États membres d'imposer des obligations supplémentaires qui ne découlent pas nécessairement de l'inclusion dans la Directive SMA, puisque la disposition ne comporte pas d'ordre de transposition, on peut supposer que le champ d'application potentiel de cette disposition est large.

Dans ce contexte, il convient également de noter que l'article 7 *bis* de la Directive SMA ne peut être interprété comme autorisant les États membres à introduire des réglementations sur la visibilité des contenus d'intérêt général uniquement dans le cadre du champ d'application de la Directive SMA. Pour les services de médias audio ou les publications de presse, qui sont également abordés dans la récente proposition de règlement relatif à la législation européenne sur la liberté des médias (EMFA)²⁸, les réglementations correspondantes des États membres ne sont pas interdites par la Directive SMA.

3.2.3 Champ d'application *ratione materiae*

3.2.3.1 Œuvres européennes (article 13 de la Directive SMA)

La notion d'« œuvres européennes » au sens de l'article 13 de la Directive SMA (ainsi que les dispositions correspondantes en matière de quotas pour les services linéaires aux articles 16 et 17) est définie à l'article 1, paragraphe (2) (n) de la Directive SMA :

- (i) les œuvres originaires des États membres ;
- (ii) les œuvres originaires de pays européens parties à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe et remplissant les trois conditions énoncées au paragraphe 3²⁹ ;
- (iii) les œuvres coproduites dans le cadre d'accords conclus entre l'UE et des pays tiers et remplissant les conditions définies dans ces accords³⁰.

Les œuvres qui ne sont pas européennes au sens du paragraphe 1, point n), mais qui sont produites dans le cadre d'accords bilatéraux de coproduction conclus entre des États

²⁸ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la Directive 2010/13/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>

²⁹ En vertu de cette disposition, les œuvres visées au point n), i) et ii) du paragraphe 1 sont des œuvres qui sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs des États visés dans ces dispositions et qui répondent à l'une des trois conditions suivantes : i) elles sont réalisées par un ou des producteurs établis dans un ou plusieurs de ces États ; ii) la production de ces œuvres est supervisée et effectivement contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis dans un ou plusieurs de ces États ; iii) la contribution des coproducteurs de ces États est majoritaire dans le coût total de la coproduction, et celle-ci n'est pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de ces États.

³⁰ Selon l'article 1, paragraphe (2), l'application des dispositions du paragraphe 1, point n), ii) et iii), est subordonnée à la condition que les œuvres originaires d'États membres ne fassent pas l'objet de mesures discriminatoires dans le pays tiers concerné.



membres et des pays tiers sont réputées être des œuvres européennes à condition que les coproducteurs de l'Union fournissent une part majoritaire du coût total de production et que la production ne soit pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors du territoire des États membres³¹.

3.2.3.2 Services d'intérêt général (article 7 *bis* de la Directive SMA)

Il appartient aux États membres de décider ce qu'ils considèrent comme des services de médias audiovisuels d'intérêt général, parfois également appelés contenus de valeur publique ou d'intérêt public³². Ce faisant, ils disposent d'une large marge d'appréciation, toutefois limitée par les droits et libertés fondamentaux. Les États membres doivent veiller à ce que la réglementation de l'intérêt général soit proportionnée et cohérente et, en particulier, à ce qu'il n'y ait pas de discrimination directe ou indirecte entre le contenu produit dans l'État membre lui-même et le contenu produit dans d'autres États membres de l'UE ou de l'EEE.

La législation des États membres doit prendre en compte les droits constitutionnels des fournisseurs qui peuvent être concernés par les obligations de mise en valeur. Il convient de garder à l'esprit que des règles trop prescriptives ou contraignantes pourraient conduire à la disparition de fournisseurs du marché parce qu'ils ne disposent pas des ressources suffisantes pour se conformer aux obligations. Un examen minutieux de la proportionnalité doit donc être effectué pour justifier les obligations à la lumière de l'objectif poursuivi. Afin de protéger le pluralisme des médias, il convient d'éviter les effets négatifs sur le marché, tandis que les objectifs d'intérêt public de l'article 7 *bis* de la Directive SMA peuvent faire pencher la balance en faveur des obligations de mise en valeur³³.

En outre, les législateurs des États membres ne sont pas tenus de définir le contenu d'intérêt général de manière rigide et détaillée. Du point de vue du droit de l'UE, l'encadrement légal peut se limiter à un cadre contenant certaines exigences plutôt générales, qui sont ensuite précisées par les autorités de régulation nationales respectives et/ou par l'autorégulation des fournisseurs concernés. Cela permet de faire preuve de souplesse face aux nouveaux défis posés à la stabilité démocratique et à la diversité et la pluralité des médias, qui sont des objectifs de l'article 7 *bis* de la Directive SMA.

³¹ Article 1 paragraphe (4) de la Directive SMA.

³² ERGA, sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 *bis* de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 7.

³³ ERGA, sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 *bis* de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 7.



3.2.4 Mise en valeur (appropriée)

3.2.4.1 Article 13 de la Directive SMA

Bien que l'obligation pour les fournisseurs de services à la demande d'assurer la mise en valeur des œuvres européennes dans la Directive SMA ne soit plus limitée par la clause « lorsque cela est réalisable et par des moyens appropriés » et qu'elle soit devenue un élément contraignant de la disposition, le principe de proportionnalité qui avait motivé cette limitation initiale doit toujours être pris en compte. La proportionnalité de l'obligation est désormais assurée par les dispositions du paragraphe 6 de cet article qui prévoit des exceptions obligatoires et facultatives aux obligations de mise en valeur pour certains types et catégories de fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande.

Conformément à la phrase 1 du paragraphe 6, l'obligation d'assurer la mise en valeur des œuvres européennes imposée en vertu du paragraphe 1 ne s'applique pas aux fournisseurs de services de médias ayant un chiffre d'affaires peu élevé ou une faible audience. Conformément à la phrase 2 de ce paragraphe, les États membres peuvent également déroger à l'obligation susmentionnée lorsqu'elle serait impossible à respecter ou injustifiée en raison de la nature ou du thème des services de médias audiovisuels.

Sur la base de l'article 13, paragraphe 7 de la Directive SMA, la Commission européenne a publié des lignes directrices concernant la définition de la faible audience et du chiffre d'affaires peu élevé dans le but de parvenir à une compréhension commune de ces concepts dans l'application de l'article 13 par les États membres³⁴.

3.2.4.2 Article 7 *bis* de la Directive SMA

Les obligations relatives à la mise en valeur ne sont appropriées et ne devraient donc être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général tels que le pluralisme des médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle, clairement définis par les États membres conformément au droit de l'Union et au droit constitutionnel national. Lorsque les États membres décident d'imposer des règles sur la visibilité appropriée, ils ne devraient imposer des obligations proportionnées aux entreprises que dans l'intérêt de considérations légitimes de politique publique³⁵.

Le concept de « visibilité appropriée » sous-entend une certaine forme de distinction ou de valorisation de certains services. Les approches de mise en œuvre peuvent consister en un accès direct au service ou au contenu, par exemple via un bouton sur la

³⁴ Communication de la Commission, Lignes directrices en vertu de l'article 13, paragraphe 7, de la Directive « Services de médias audiovisuels » concernant le calcul de la part des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande et la définition d'une faible audience et d'un chiffre d'affaires peu élevé (2020/C 223/03), JO C 223, 7 juillet 2020, p. 10.

³⁵ Voir le considérant 25 de la Directive 2018/1808/UE.



télécommande ou dans l'interface utilisateur virtuelle, en une facilité de recherche dans des menus ou des catégories individuels ou en un affichage ciblé et prioritaire³⁶.

Là encore, la disposition laisse aux États membres le soin de déterminer la manière dont ces obligations de mise en valeur seront inscrites dans les cadres nationaux. Par conséquent, ni les législateurs ni les autorités de régulation nationales n'ont à décider en détail de la manière de parvenir à une visibilité appropriée, et cette tâche peut être laissée aux fournisseurs dans un cadre fixé par la loi ou l'autorité. Les services de médias audiovisuels sont reçus grâce à divers mécanismes de diffusion en constante évolution. Compte tenu du grand nombre de types différents de systèmes de diffusion de contenus médiatiques, il est peu probable qu'une solution universelle soit possible. Comme l'ont montré les évolutions de ces dernières années, il n'est pas possible d'anticiper tous les futurs modes de distribution des médias. Une réglementation trop détaillée entraînerait un besoin constant de changement et d'amélioration, c'est pourquoi la disposition de la Directive SMA s'abstient d'exposer les détails d'un tel cadre, se contentant de rappeler dans le considérant les principes à observer lors de la création de tels régimes. Lorsque les États membres mettent en œuvre l'article 7 *bis* de la Directive SMA, cette approche implique que la réglementation reste fondée sur des principes et soit aussi neutre que possible sur le plan technologique afin d'être à l'épreuve du temps, notamment en raison de l'évolution rapide du marché de la distribution de contenus audiovisuels³⁷.

On peut considérer que la visibilité d'un service d'intérêt général est appropriée si le service en question est facile à trouver ou à découvrir (par exemple, au premier niveau de l'interface utilisateur³⁸). Là encore, la directive elle-même ne donne pas d'autres indications sur ce qui constitue un niveau de visibilité approprié.

3.3 Approches équivalentes dans la Convention sur la télévision transfrontière et travaux pertinents du Conseil de l'Europe

Dans sa première version, la CETT ne contenait aucune règle sur la mise en valeur des œuvres européennes ou des services de médias d'intérêt général, et son champ d'application reste de toute façon limité à la télévision.

Lors de sa première révision, un nouvel article 10 a été incorporé dans la CETT par le Protocole d'amendement de la CETT (STE n° 171) de 1998, entré en vigueur en 2002, qui prévoit :

³⁶ ERGA, sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 *bis* de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 6.

³⁷ ERGA, sous-groupe 3 - Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Livrable 1 : Document de synthèse relatif à l'article 7 *bis* de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 7.

³⁸ UER, MSP et visibilité : trouver les MSP dans l'espace numérique, p. 3.



1 Chaque Partie de transmission veille, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce qu'un radiodiffuseur relevant de sa compétence réserve à des œuvres européennes une proportion majoritaire de son temps de transmission, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au télé-achat. Cette proportion, compte tenu des responsabilités du radiodiffuseur à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés.

2 En cas de désaccord entre une Partie de réception et une Partie de transmission sur l'application du paragraphe précédent, il peut être fait appel, à la demande d'une seule des Parties, au Comité permanent pour qu'il formule un avis consultatif à ce sujet. Un tel désaccord ne peut être soumis à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 26.

3 Les Parties s'engagent à rechercher ensemble les instruments et procédures les plus adéquats pour soutenir, sans discrimination entre les radiodiffuseurs, l'activité et le développement de la production européenne, notamment dans les Parties à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire linguistique restreinte.

[...]

Les parallèles entre cette disposition et l'article 13 de la Directive SMA, sinon en termes de formulation, du moins en termes de substance, sont tout aussi évidents que l'absence d'une clause relative à la mise en valeur.

Au paragraphe 3, il est fait référence en particulier aux parties ayant une faible capacité de production audiovisuelle ou une aire linguistique restreinte, soulignant ainsi le besoin perçu de soutenir et de promouvoir les caractéristiques distinctives et diverses de l'identité culturelle de l'Europe à cet égard. Selon le rapport explicatif de la CETT³⁹, il peut être fait référence à la Recommandation n° R (93) 5 du Comité des Ministres contenant des principes visant à promouvoir la distribution et la diffusion d'œuvres audiovisuelles originaires de pays ou de régions à faible production audiovisuelle ou à couverture géographique ou linguistique limitée sur les marchés européens de la télévision⁴⁰. Cependant, il n'y a pas non plus de référence à la mise en valeur de ces œuvres dans cette recommandation.

La question de savoir si la CETT et son éventuel alignement sur le cadre de la Directive SMA reprendront de l'importance à moyen et à long terme reste ouverte en termes de droit des médias et de politique européenne. Pour l'instant, grâce au lien avec la CETT, les règles relatives aux œuvres européennes de l'article 1 (2) de la Directive SMA continuent à s'appliquer aux œuvres originaires du Royaume-Uni – ce qui est important au regard de l'obligation de mise en valeur prévue à l'article 13 de la Directive SMA.

En outre, il n'est pas exclu que l'UE ou ses États membres fondent leur réglementation sur des modèles ou des bonnes pratiques d'États qui ne sont pas membres de l'UE. Dans ce contexte, il convient de noter que le modèle britannique, tel que décrit en

³⁹ <https://rm.coe.int/16800cb348>, paragraphe 199.

⁴⁰ <https://rm.coe.int/16806461dc>.



détail dans une étude publiée par le Conseil de l'Europe⁴¹, a également servi de référence dans le cadre de la « Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne » adoptée par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) lors de sa 20^e réunion plénière du 1^{er} au 3 décembre 2021⁴².

Dans cette note d'orientation, les experts du Conseil de l'Europe soulignent que les plateformes, les intermédiaires et les États établissent des « régimes de mise en valeur » qui déterminent qui voit quel contenu en ligne. Selon la note d'orientation, ces régimes ont le potentiel de promouvoir des informations fiables et des sources sûres, ainsi que de contribuer à la diversité des contenus consultés en ligne. Toutefois, ils peuvent également être utilisés de manière abusive à des fins de censure ou de propagande, ce qui explique leurs implications pour la démocratie et les droits de l'homme. La note d'orientation recommande aux États d'agir pour mettre en valeur les contenus d'intérêt public, notamment en introduisant de nouvelles obligations pour les plateformes et les intermédiaires, et en imposant des normes minimales telles que des normes de transparence.

3.4 Contrôle des obligations de mise en valeur

Outre les dispositions relatives à la mise en valeur proprement dites, il convient de tenir compte de leur application en pratique et de la manière dont le respect de ces dispositions est contrôlé. En plus des approches présentées dans le contexte des cadres juridiques de l'UE et du Conseil de l'Europe, une vue d'ensemble sera donc donnée concernant le suivi de ces dispositions dans la partie suivante. Étant donné que cette tâche incombe généralement aux autorités nationales de régulation qui supervisent les fournisseurs, nous nous concentrerons sur la mise en œuvre des règles créées dans le cadre de la transposition de la Directive SMA et sur le point de vue des autorités de régulation concernant la mise en œuvre des règles de mise en valeur. Le contrôle est particulièrement difficile lorsque la manière dont la mise en valeur doit être assurée par les destinataires de la disposition n'est pas détaillée, ce qui entrave l'évaluation de la conformité. Dans la section suivante, les efforts de contrôle seront brièvement présentés en mettant l'accent sur la manière dont l'obligation de mise en valeur de l'article 13 de la Directive SMA est contrôlée, étant donné que cette disposition est obligatoire pour les États membres en ce qui concerne les fournisseurs relevant de leur juridiction. Néanmoins, les leçons tirées du contrôle de la mise en valeur dans ce domaine pourraient également être appliquées à la manière dont les autres régimes de visibilité concernant les services ou contenus d'intérêt général pourraient être contrôlés.

⁴¹ Eleonora Mazzoli et Damian Tambini, *Hiérarchisation des contenus : des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne*, étude du Conseil de l'Europe, 2020, DGI(2020)19, <https://rm.coe.int/prems-013621-fra-2018-prioritisation-uncovered-web-a4/1680a13487>.

⁴² CDMSI(2021)009, <https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-note-dorientation-sur-la-hierarchisation-des-contenus-d/1680a524c5>.



3.4.1 Systèmes de suivi mis en place dans le cadre de la Directive SMA

Il appartient à chaque État membre de l'UE de mettre en place un mécanisme efficace de contrôle des obligations découlant de la Directive SMA. La création d'autorités nationales de régulation et leurs missions relèvent de la compétence des États membres, mais elles doivent permettre une mise en œuvre efficace de la Directive SMA et, par conséquent, la conformité des fournisseurs relevant de la Directive SMA et des cadres nationaux dans les États membres compétents (article 30, paragraphe 1 et article 2, paragraphe 1 de la Directive SMA). Dans les États membres, ces autorités de régulation contrôlent aussi régulièrement le respect des règles relatives à la mise en valeur.

Bien que l'article 13, paragraphe 1 de la Directive SMA s'adresse aux États membres, qui doivent veiller à ce que les fournisseurs de VOD relevant de leur compétence respectent les obligations de mise en valeur et qui ont l'obligation de faire rapport à la Commission en vertu du paragraphe 4 de cette disposition, dans la pratique, les États membres chargent les autorités de régulation indépendantes de ces tâches. Comme cela a été expliqué abondamment, cette règle de mise en valeur est obligatoire pour tous les États membres, alors que les régimes de visibilité pour les services d'intérêt général ne constituent qu'une option pour les États membres. Par conséquent, des questions de contrôle ne se posent concernant ces derniers que lorsque de telles dispositions de fond sont en place.

En ce qui concerne la mise en valeur des œuvres européennes, il convient de noter qu'au-delà de l'obligation générale de rendre compte de la manière dont la promotion de ces œuvres était mise en œuvre par les fournisseurs de VOD en vertu de la disposition moins stricte précédant l'amendement de 2018, l'application de la nouvelle règle de mise en valeur obligatoire en est encore à ses débuts et les informations sur les approches adoptées ne sont communiquées par les fournisseurs et réunies par les autorités de régulation nationales que pour la première fois. Il n'est donc pas improbable qu'à l'avenir les obligations de rapport, qui constituent un élément important de la surveillance, évoluent encore. Les prestataires de services doivent généralement rendre compte de leurs efforts en matière de mise en valeur, en même temps que de leurs obligations en matière de quotas pour les œuvres européennes, sur une base périodique⁴³. L'évaluation est généralement réalisée chaque année sur la base d'obligations de déclaration. Dans certains États membres, les périodes de rapport sont différentes. Alors que l'Allemagne prévoit des rapports semestriels, d'autres États membres n'imposent de telles obligations que tous les deux ans (Pays-Bas) ou tous les quatre ans (Luxembourg). À Malte et en Slovaquie, la conformité n'est pas évaluée sur une base périodique mais plutôt sur une base ad hoc lorsqu'il y a un doute sur le fait qu'un fournisseur de services de médias audiovisuels à la demande ne se conforme pas à ces obligations.

Étant donné que, dans la plupart des États membres, les fournisseurs de SMA sont libres d'utiliser tous les moyens qu'ils jugent appropriés pour assurer la mise en évidence

⁴³ Voir ERGA, 2021 SG 1, p. 13 et s., https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf.



des œuvres européennes⁴⁴, la grande marge d'appréciation correspondante se reflète dans les modes de contrôle, qui se concentrent clairement jusqu'à présent sur les critères objectivement mesurables inscrits dans la Directive SMA et le droit national, tels que la qualification d'œuvre européenne et le niveau des quotas. L'efficacité des solutions techniques visant à garantir la visibilité est en partie difficile à évaluer⁴⁵. Par conséquent, le contrôle repose dans une large mesure sur le recueil d'informations concernant les instruments utilisés par les fournisseurs. Ceux-ci sont invités à déclarer, par exemple, le pourcentage d'œuvres européennes sur la page d'accueil, le pourcentage d'œuvres pour lesquelles le pays d'origine est identifié, le pourcentage de bandes-annonces promouvant les œuvres européennes, s'il est possible de rechercher le pays d'origine d'une œuvre, s'il existe des sections dans le catalogue pour les œuvres européennes ou des outils spécifiques pour trouver des œuvres européennes, et quelles campagnes de marketing sont menées dans le contexte des œuvres européennes, mais aussi le temps moyen d'affichage des œuvres européennes dans le catalogue ou sur la page d'accueil.

Il appartient aux autorités de régulation d'évaluer ensuite si les informations fournies sont correctes et si les mesures prises – comme le prévoient la Directive SMA, la législation nationale, les autorités de régulation elles-mêmes ou les organismes d'autorégulation ou de corégulation – garantissent effectivement la mise en valeur. Les autorités vérifient également si les informations fournies sont complètes et – comme le montrera plus en détail l'analyse comparative des rapports nationaux (voir 4) – déterminent comment répondre lorsque ces informations sont incomplètes ou incorrectes. Ces réponses peuvent aller de la demande de documents complémentaires au retrait d'une licence ou à l'interdiction d'un service, cette dernière ne pouvant être considérée que comme une solution de dernier recours au regard du principe de proportionnalité. L'étendue du contrôle exercé et l'analyse des données et informations fournies varient considérablement d'un État membre à l'autre, en fonction également des ressources de l'autorité de régulation. Des ressources particulièrement limitées et la petite taille d'une autorité de régulation peuvent rendre impossibles des mesures proactives telles que le contrôle de la possibilité pour les téléspectateurs de rechercher spécifiquement des œuvres européennes dans les catalogues des services. Le fait de ne pas répondre aux demandes d'information ou de ne pas respecter les règles de mise en valeur peut également entraîner des sanctions financières pour les fournisseurs de services.

Le premier rapport sur l'application de l'article 13, paragraphe 1 de la Directive SMA était dû au 19 décembre 2021, mais l'étude indépendante sur la mise en œuvre par les États membres est toujours en cours⁴⁶ et le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil basé sur les informations fournies par les États membres ne sera publié qu'ensuite. Ce rapport apportera un éclairage supplémentaire sur les résultats du premier cycle de contrôle concernant l'obligation de mise en valeur pour les fournisseurs de VOD.

⁴⁴ Voir ERGA, 2021 SG 1, p. 10, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf.

⁴⁵ Voir ERGA, 2020 SG 3, p. 12, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.131_final.pdf.

⁴⁶ Une étude en cours (No. VIGIE-2021-0509 au titre du contrat-cadre SMART 2019/0024) rendra compte, pour la période de référence 2020-2021, de la manière dont les États membres ou les fournisseurs relevant de leur juridiction ont fait usage des différentes possibilités.



Contrairement au contrôle de l'application des règles de mise en valeur des œuvres européennes, il n'existe pas d'informations systématiques sur la manière dont les autorités réglementaires nationales évaluent la conformité des fournisseurs avec les règles (le cas échéant) qui garantissent la visibilité des services d'intérêt général. Cela est dû en partie au fait que ces règles n'ont été introduites que récemment dans certains États membres et que ces régimes sont restés inexistant dans d'autres. Cela est également dû à l'absence d'obligation de rendre compte systématiquement du respect de ces règles à la Commission européenne, bien qu'il soit possible que, dans les futurs rapports de mise en œuvre de la Directive SMA, il soit fait mention de l'existence ou non de telles règles, de la manière dont elles sont appliquées et du suivi qui en est fait. Enfin, les obligations supplémentaires de mise en valeur au titre de l'article 7 *bis* de la Directive SMA sont, dans de nombreux cas, moins détaillées dans les dispositions légales que les transpositions de l'article 13 de la Directive SMA, ce qui explique pourquoi le suivi des efforts peut être plus limité en pratique. Ceci pourrait évoluer étant donné que les autorités de régulation discutent de plus en plus des régimes de mise en valeur dans le cadre de leur coopération internationale (voir ci-dessous).

3.4.2 Le travail de fond des autorités de régulation

Les travaux du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) sont particulièrement pertinents dans le contexte de la mise en valeur et de l'application de la Directive SMA en pratique. En 2020, un sous-groupe 3 sur la mise en valeur et l'accessibilité des contenus de médias audiovisuels sur toutes les plateformes (« trouvabilité ») a été créé au sein de l'ERGA⁴⁷. L'objectif du sous-groupe 3 de 2020 était une meilleure connaissance des règles nationales existantes dans le domaine de la mise en valeur et de la trouvabilité, ainsi que des initiatives prévues sur la base de l'article 7 *bis* de la Directive SMA, afin de définir les différents aspects devant faire l'objet de discussions plus approfondies. Une attention particulière a été accordée au champ d'application de l'article 7 *bis* de la Directive SMA, c'est-à-dire au type de services couverts et aux critères permettant de déterminer ce qui constitue des services de médias audiovisuels d'intérêt général, aux mesures garantissant que les services de médias audiovisuels d'intérêt général bénéficient d'une visibilité appropriée et, enfin, au type d'approches réglementaires que les États membres pourraient adopter. Le sous-groupe 3 a publié deux rapports de synthèse concernant non seulement l'article 7 *bis* de la Directive SMA⁴⁸, mais aussi les approches retenues en matière de mise en valeur des œuvres européennes dans l'article 13, paragraphe 1 de la Directive SMA⁴⁹.

Le second rapport visait à identifier les différentes mesures que les États membres pourraient adopter dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article 13 (1) de la Directive SMA. L'objectif principal du rapport était de permettre le développement de bonnes

⁴⁷ Voir le Programme de travail 2020 de l'ERGA, notamment page 4 et s.

https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/01/ERGA_2019_WorkProgramme-2020.pdf.

⁴⁸ https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.

⁴⁹ https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.131_final.pdf.



pratiques afin d'atteindre la meilleure cohérence possible lors de la mise en œuvre de ces mesures dans les États membres. En termes pratiques, le rapport a rassemblé les points de vue exprimés par un certain nombre d'ARN et de fournisseurs de services de VOD⁵⁰. D'un point de vue général, le rapport souligne la nécessité d'améliorer la compréhension commune du terme de « mise en valeur », car la Directive SMA ne la définit pas, mais se limite à mentionner une liste non exhaustive de mesures possibles permettant d'y parvenir. L'une des conclusions du rapport est que les autorités de régulation préfèrent les solutions qualitatives adoptées par les fournisseurs de services à la demande aux solutions quantitatives. Les outils les plus utilisés et appréciés comprenaient alors les moyens de recherche, la mise en place d'une section dédiée aux œuvres européennes, l'étiquetage ou tout autre outil permettant de distinguer les œuvres européennes des œuvres non-européennes, et les initiatives promotionnelles.

En outre, en 2021, le sous-groupe 1 sur la mise en œuvre et l'application cohérentes du nouveau cadre de la Directive sur les Services de médias audiovisuels a publié un autre rapport intitulé « Transposition et mise en œuvre de l'article 13, paragraphe 1, de la nouvelle Directive SMA - Assurer la mise en valeur des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande⁵¹ ».

Au-delà de l'ERGA, les autorités de régulation membres de la Plateforme européenne des autorités de régulation (EPRA) ont aussi discuté des questions de visibilité. Le programme de travail 2019 de l'EPRA prévoyait notamment la création d'un groupe de travail sur la mise en valeur des œuvres européennes⁵². L'un des documents de travail les plus récents de l'EPRA traitait du potentiel d'application de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique « de manière à accroître la visibilité et la facilité de trouver des contenus utiles à la société et pertinents pour la démocratie⁵³ ».

⁵⁰ Voir ERGA, sous-groupe 1 - Mise en œuvre et application cohérentes du nouveau cadre de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, Axe de travail 2 - Expertise technique : interprétation et fourniture d'orientations sur les nouvelles dispositions les plus complexes. Rapport : *Transposition et mise en œuvre de l'article 13(1) de la nouvelle Directive SMA - Assurer la mise en valeur des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande*, 2021, p. 4,

https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf

⁵¹ https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf.

⁵² Voir le programme de travail 2019 de l'EPRA, p. 7 et s.,

https://cdn.epra.org/attachments/files/3454/original/EPRA_WORK_PROGRAMME_2019_EN_final.pdf?1551284378.

⁵³ Voir 50^e réunion de l'EPRA, Athènes, 23-25 octobre 2019, session plénière 2 – Intelligence artificielle et apprentissage automatique, Document de référence, p. 15, disponible à l'adresse suivante https://cdn.epra.org/attachments/files/3610/original/plenary_2_artificial_intelligence_background_paper_final.pdf?1576260914.



4 Rapports nationaux

4.1 BE - Belgique

Jérôme Dheur, analyste principal, Cullen International ; Olha Hrubá, analyste, Cullen International ; Michèle Ledger, responsable de service chez Cullen International, chercheuse et enseignante au CRIDS/Nadi (Université de Namur), chargée de recherche au CERRE

4.1.1 Introduction

Dans l'État fédéral belge, les compétences en matière audiovisuelle relèvent de plusieurs régions linguistiques. Quatre cadres législatifs et réglementaires distincts s'appliquent et sont mis en œuvre par des autorités de régulation séparées : un pour la Flandre (la communauté flamande, « BE (VL) ») ; un pour la Fédération Wallonie-Bruxelles (la communauté francophone, « BE (FR) ») ; un pour la communauté germanophone ; et un pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ce rapport national se concentre sur les communautés francophone et flamande, car c'est de là que relèvent la plupart des services.

4.1.2 Mise en valeur des œuvres européennes

4.1.2.1 Règles relatives à la mise en valeur des œuvres européennes sur les services de VOD

En BE (VL), en vertu du décret flamand sur les médias⁵⁴, les fournisseurs de services de médias à la demande (y compris ceux fournis par les radiodiffuseurs de service public) doivent consacrer au moins 30 % de leur catalogue à des œuvres de l'UE, dont une proportion substantielle doit être constituée de productions européennes en langue néerlandaise. Ces œuvres doivent être mises en valeur dans les catalogues des services de vidéo à la demande⁵⁵. Le législateur flamand a donc mis en œuvre de manière proactive l'article 13 de la nouvelle Directive SMA mais le régulateur flamand des médias (*Vlaamse Regulator voor de Media – VRM*) n'a pas encore donné d'indications sur la manière d'appliquer cette mise en valeur.

⁵⁴ Les nouvelles règles ont été introduites par le décret du Gouvernement flamand du 29 juin 2018 modifiant le décret sur les médias,

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018062913&table_name=loi

⁵⁵ Décret sur les médias, article 157(1).



Les fournisseurs de services doivent également veiller à ce que les œuvres bénéficient d'une mise en valeur particulière dans leurs catalogues. En BE (FR), comme en BE (VL), le décret ne précise pas comment la visibilité doit être assurée, mais les travaux préparatoires⁵⁶ indiquent qu'elle peut l'être par différents moyens, y compris ceux énumérés dans la Directive SMA⁵⁷ et ceux déjà mentionnés dans les travaux préparatoires du décret du 26 mars 2009⁵⁸.

Une délibération du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA doit encore être adoptée pour déterminer les modalités de respect des règles par les fournisseurs de services, ainsi que les modalités de contrôle de leur respect par le CSA. Ces modalités devront tenir compte des lignes directrices de la Commission européenne adoptées en vertu de l'article 13, paragraphe 7 de la Directive SMA⁵⁹.

Tant la Belgique (VL) que la Belgique (FR) exemptent certains services de ces obligations. En BE (VL), les services à faible audience ou à chiffre d'affaires peu élevé (moins de 500 000 EUR de chiffre d'affaires annuel) et les petites et micro-entreprises sont exclus des règles relatives aux quotas et à la mise en valeur, ainsi que de l'obligation d'investir dans des productions flamandes (voir ci-dessous⁶⁰). En BE (FR), les règles relatives aux quotas et à la mise en valeur ne s'appliquent pas aux fournisseurs de services dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 300 000 EUR (montant indexé annuellement) ou à ceux qui, « par nature », proposent exclusivement ou principalement (c'est-à-dire au moins 80 % de leur catalogue) des œuvres non européennes. Il s'agit par exemple des services spécifiquement dédiés aux dessins animés ou aux retransmissions de sports américains.

4.1.2.2 Rapports sur les obligations de mise en valeur

En Belgique (VL) et en Belgique (FR), les fournisseurs de services de vidéo à la demande doivent rendre compte chaque année à leurs autorités de régulation respectives de la manière dont ils ont respecté les exigences en matière de quotas et de mise en valeur⁶¹. En BE (VL), les fournisseurs doivent remplir un tableau (disponible sur le site web du VRM) dans lequel ils doivent préciser les « méthodes de mise en évidence⁶² » qu'ils ont utilisées, par exemple la mise à disposition d'œuvres de l'UE sur la page d'accueil, le recours à la

⁵⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁷ Directive sur les Services de médias audiovisuels 2018/1018/UE du 14 novembre 2018, considérant 35 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32018L1808>.

⁵⁸ Décret SMA, article 46 : « (...) assurer une mise en valeur particulière des œuvres européennes comprises dans leur catalogue, en ce compris des œuvres originales d'auteurs relevant de la Communauté française, en mettant en évidence, par une présentation attrayante, la liste des œuvres européennes disponibles ».

⁵⁹ Communication de la Commission, Lignes directrices en vertu de l'article 13, paragraphe 7, de la Directive « Services de médias audiovisuels » concernant le calcul de la part des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande et la définition d'une faible audience et d'un chiffre d'affaires peu élevé (2020/C 223/03), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0707\(03\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0707(03)&from=FR).

⁶⁰ Décret sur les médias, article 157(1) et (3).

⁶¹ Décret sur les médias, article 157(3).

⁶² Voir le site web du régulateur flamand des médias, VRM, <https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws/2022/quotaverslagen-niet-lineaire-televisiediensten-indienen-tegen-31-maart-2022>.



fonction de recherche, la promotion d'œuvres de l'UE au moyen de bandes-annonces ou de bannières, etc.

4.1.2.3 Pouvoirs et compétences du régulateur des médias

En Belgique (VL), le VRM est chargé de contrôler l'application des règles relatives à la mise en valeur⁶³. Il peut imposer des amendes administratives d'un montant maximal de 125 000 EUR, émettre des avertissements assortis d'une obligation de mise en conformité et révoquer des autorisations⁶⁴. Le VRM rend compte annuellement de ses activités au Parlement et au Gouvernement et envoie une copie de ses décisions au ministre flamand de Bruxelles, de la Jeunesse et des Médias⁶⁵. Dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle, le VRM peut demander des informations et des documents (y compris financiers) aux personnes physiques et morales qui relèvent du champ d'application du décret sur les médias⁶⁶. Ces personnes physiques ou morales sont tenues de coopérer avec le VRM⁶⁷.

En Belgique (FR), le CSA (Collège d'autorisation et de contrôle) supervise l'application des règles et émet un avis sur la manière dont les obligations sont respectées. Le CSA peut prendre toute une série de sanctions (de l'avertissement à la suspension du service ou retrait de l'autorisation, etc.) et peut imposer des amendes allant de 250 EUR à un maximum de 3 % du chiffre d'affaires annuel⁶⁸. En cas de récidive dans les cinq ans, ce montant est porté à 5 %. En outre, les sanctions peuvent être assorties d'une astreinte dont le montant mensuel ne peut excéder 1 % du chiffre d'affaires annuel.

4.1.3 Autres règles nationales sur la visibilité des services d'intérêt général

En BE (VL), selon le décret sur les médias tel que modifié par le décret du 19 mars 2021 mettant en œuvre la Directive SMA⁶⁹, le Gouvernement peut, en vue d'assurer le pluralisme dans les médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle, fixer des critères et imposer des mesures aux entreprises afin de garantir qu'une attention appropriée soit accordée aux services de télévision d'intérêt général, et que la visibilité et la trouvabilité soient garanties pour ces services⁷⁰.

⁶³ Décret sur les médias de 2009, article 218.

⁶⁴ Décret sur les médias de 2009, article 228.

⁶⁵ Décret sur les médias de 2009, articles 218(5) et 218(6).

⁶⁶ Décret sur les médias de 2009, article 234.

⁶⁷ Décret sur les médias de 2009, article 234.

⁶⁸ Décret du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) du 4 février 2021, article 9.2.2-1.

⁶⁹ Décret du Gouvernement flamand du 19 mars 2021,

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2021031918.

Le décret est en vigueur depuis le 9 mai 2021.

⁷⁰ Décret sur les médias de 2009, article 155/1.



Cet article, entré en vigueur le 9 mai 2021⁷¹, transpose l'article 7 *bis* de la Directive SMA révisée (visibilité appropriée). Le Gouvernement n'a pas encore⁷² fixé de mesures d'application, mais selon l'exposé des motifs du projet de loi de transposition de la directive, un système de corégulation est envisagé⁷³.

En outre, depuis 2019, les distributeurs⁷⁴ sont tenus de donner accès à au moins un service de VOD payant (tel que spécifié) à la demande du fournisseur de services de VOD, afin que les utilisateurs finaux puissent avoir un accès direct à ce service. Ce service VOD peut être proposé soit par la radiotélévision de service public flamande, soit par un radiodiffuseur commercial établi en Flandre, et doit contenir une part importante de productions européennes en néerlandais, qui doivent être mises en valeur dans le catalogue⁷⁵.

En BE (FR), un certain nombre de règles similaires à l'article 7 *bis* de la Directive SMA existaient avant la mise en œuvre de la directive. En particulier, les distributeurs⁷⁶ doivent respecter des obligations de diffusion⁷⁷ pour assurer l'accès aux services non linéaires d'intérêt général. Ils doivent garantir la distribution sur un réseau câblé d'une offre de base qui comprend (outre certains services linéaires) au moins les services non linéaires suivants :

- du radiodiffuseur de service public (RTBF, désigné par le Gouvernement) ;
- des médias locaux dans leur zone de couverture (désignés par le Gouvernement) ;
et
- des services internationaux dans lesquels la RTBF détient une participation (par exemple TV5).

Sur d'autres réseaux (par exemple en télévision sur IP et par satellite), cette obligation ne s'applique qu'aux services non linéaires de la RTBF et à ceux des services internationaux dans lesquels la RTBF détient une participation⁷⁸.

Les distributeurs qui proposent une interface utilisateur comprenant un guide électronique des programmes et qui offrent aux utilisateurs finaux des fonctionnalités permettant de sélectionner, d'organiser, de présenter et/ou de recommander certains programmes ou applications des fournisseurs de services de médias audiovisuels doivent en informer les

⁷¹ Décret du Gouvernement flamand du 19 March 2021,

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2021031918

⁷² Décret sur les médias de 2009, article 155/1.

⁷³ Projet de loi mettant en œuvre la Directive SMA et modifiant le décret sur les médias de 2009, p.44, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1659775>.

⁷⁴ Les distributeurs (*dienstverdelers*) sont définis comme « toute entité juridique qui fournit au public un ou plusieurs services de radiodiffusion (linéaire ou à la demande) de tiers par l'intermédiaire de réseaux de communications électroniques ».

⁷⁵ Décret sur les médias de 2009, article 184/0.

⁷⁶ Le décret du Gouvernement de la FWB du 4 février 2021, article 1.3-1 (12), les définit comme « toute personne morale qui met à disposition du public un ou des services de médias audiovisuels de quelque manière que ce soit et notamment par voie hertzienne terrestre, par satellite ou par le biais d'un réseau de télédistribution ».

⁷⁷ Décret du Gouvernement de la FWB du 4 février 2021, article 7.2.2.

⁷⁸ Décret du Gouvernement de la FWB du 4 février 2021, article 7.4.1.



fournisseurs de services de médias audiovisuels dans un délai raisonnable avant de les déployer⁷⁹.

Ils doivent également garantir la transparence et la neutralité des algorithmes de recommandation utilisés pour promouvoir les contenus dans leurs interfaces utilisateur, bien que les œuvres audiovisuelles européennes (y compris celles issues d'initiatives belges francophones) puissent bénéficier d'une mise en valeur particulière dans les résultats de ces recommandations⁸⁰.

Pour garantir l'accès des utilisateurs finaux à tous les services de médias audiovisuels numériques disponibles dans la FWB, le CSA (Collège d'autorisation et de contrôle) peut imposer un certain nombre d'obligations (que le Gouvernement doit approuver), notamment en ce qui concerne l'installation, l'accès et la présentation des guides électroniques de programmes des distributeurs. Ces obligations peuvent par exemple exiger l'inclusion d'un EPG dans les interfaces de programmes capable de rechercher un service de médias audiovisuels donné parmi tous les services de médias audiovisuels disponibles, sans discrimination. Elles peuvent également exiger le respect d'exigences de pluralisme en ce qui concerne la présentation des offres des distributeurs et des services de médias audiovisuels disponibles dans les EPG⁸¹.

4.1.4 Principales conclusions sur les règles de mise en valeur et les autres évolutions

En BE (VL), dans le rapport annuel pour 2021, le VRM souligne qu'« il n'a pas été facile de dresser une liste exhaustive des services de VOD qui pourraient relever du champ d'application de l'article 157 du décret sur les médias [quotas et obligations financières pour les services de VOD, y compris les obligations relatives à la visibilité⁸²] ». Le VRT, le radiodiffuseur public flamand, souligne que la facilité de découverte et la mise en valeur de ses contenus sur les plateformes en ligne sont l'un des défis à relever dans les années à venir⁸³. En Belgique (FR), le CSA n'a pas publié son rapport annuel pour 2021 et il ne semble pas y avoir de changements législatifs à venir.

⁷⁹ Décret du Gouvernement de la FWB du 4 février 2021, article 8.3.2.1.

⁸⁰ Décret du Gouvernement de la FWB du 4 février 2021, article 8.3.2.1, section 2.

⁸¹ Décret du Gouvernement de la FWB du 4 février 2021, article 8.3.2.1, section 4.

⁸² Rapport annuel 2021, VRM, p. 47,

https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/jaarverslag_2021_vlaamse_regulator_voor_de_media_-_vrm.pdf.

⁸³ Déclaration stratégique en préparation de l'accord de gestion 2021-2025,

<https://www.vrt.be/content/dam/vrtbe/2019/Visietekst%202021-2025.pdf>.



4.2 BG - Bulgarie

Nelly Ognyanova, professeure, Université de Sofia « St. Kliment Ohridski »

4.2.1 La mise en valeur en tant que principe découlant du droit constitutionnel

La Constitution de la République de Bulgarie⁸⁴ ne contient pas de dispositions concernant la mise en valeur en tant que principe.

La décision interprétative de la Cour constitutionnelle n° 7/1996⁸⁵ établit qu' « en ce qui concerne le contenu, le financement et la gestion des médias de service public, diverses décisions sont possibles et la Cour constitutionnelle n'est pas en mesure de recommander l'un ou l'autre modèle ». Cependant, « la Cour européenne des droits de l'homme établit apparemment un lien direct entre le droit d'exprimer une opinion et la participation au processus démocratique. Le devoir des médias de diffuser des informations et des idées relatives à des questions d'intérêt public est fondé sur ce lien ; ce devoir découle du droit du public à obtenir de telles informations et idées afin de se forger une opinion sur les positions des principaux acteurs politiques ». Tel est le cadre constitutionnel général qui doit être pris en compte dans la mise en œuvre de la législation en matière de visibilité.

4.2.2 Règlementation de la mise en valeur dans le droit national

4.2.2.1 Vue d'ensemble

La base juridique du droit bulgare des médias est la loi sur la radio et la télévision (LRT)⁸⁶, adoptée en 1998 et modifiée pour la dernière fois en 2020. La LRT introduit dans le droit bulgare la Directive sur les Services de médias audiovisuels et ses révisions. La question de la mise en valeur apparaît sous deux angles dans la LRT : en ce qui concerne la promotion et la mise en valeur des œuvres audiovisuelles européennes dans les services de médias et en ce qui concerne la visibilité des contenus d'intérêt général.

⁸⁴ Constitution de la Bulgarie, *КОНСТИТУЦИЯ*, <https://www.parliament.bg/en/const>

⁸⁵ Arrêt du 4 juin 1996,

https://constcourt-bg.translate.goog/bg/Cases/Details/225? x tr sl=auto& x tr tl=en& x tr hl=en-US& x tr_pto=wapp

⁸⁶ Loi sur la radio et la télévision, promulguée, Journal officiel n° 138/24 novembre 1998 avec les derniers amendements dans le Journal officiel n° 8/28 janvier 2022, entrés en vigueur le 1 janvier 2022, https://www.cem.bg/files/1651646128_zrt_eng.pdf.



4.2.2.2 Règles relatives à la mise en valeur des œuvres européennes dans les services de médias

Les œuvres européennes sont définies dans la LRT (article 1, point 7) en conformité avec la Directive SMA. La LRT n'aborde les œuvres européennes qu'en termes de quantité – au moins 50 % du temps de programmation annuel total qualifié des services de programmation télévisuelle doit être consacré à des œuvres européennes, lorsque cela est réalisable. La production et la transmission d'œuvres européennes dans les programmes de radio sont encouragées. Il n'y a pas de disposition concernant la réparabilité et le positionnement des œuvres européennes dans les services de médias linéaires.

En ce qui concerne les œuvres européennes dans les services de médias non linéaires, l'article 13 de la Directive SMA a été transposé à l'article 19 de la LRT. Les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande veillent à ce que leurs catalogues comprennent au moins 30% d'œuvres européennes et à ce que ces œuvres soient mises en valeur (article 19, paragraphe 1, de la LRT).

La mise en valeur implique de présenter les œuvres européennes de manière attrayante et accessible, par exemple au moyen d'une section dédiée aux œuvres européennes accessible depuis la page d'accueil du service, de la possibilité de rechercher des œuvres européennes dans l'outil de recherche disponible dans le cadre de ce service, de l'utilisation d'œuvres européennes dans les campagnes de ce service ou d'un pourcentage minimum d'œuvres européennes promues à partir du catalogue de ce service, par exemple au moyen de bannières ou d'outils similaires (article 19, paragraphe 2, de la LRT).

Les obligations de quotas et de mise en valeur ne s'appliquent pas aux fournisseurs qui sont des micro-entreprises au sens de la recommandation de la Commission du 6 mai 2003 sur la définition des micro, petites et moyennes entreprises⁸⁷, ainsi qu'aux fournisseurs dont la part représente moins de 1 % de l'audience totale de tous les services de médias audiovisuels à la demande offerts sur le territoire de la République de Bulgarie. Les obligations ne s'appliquent pas non plus dans les cas où elles seraient inapplicables en pratique ou déraisonnables en raison de la nature ou de la thématique du service de médias audiovisuels.

Le Conseil des médias électroniques (CME), l'autorité nationale de régulation des médias en Bulgarie chargée de la mise en œuvre du cadre juridique de l'UE en matière de médias, prépare chaque année un rapport sur les œuvres européennes disponibles sur les services à la demande et le publie dans le cadre de son rapport annuel. Le CME rend également compte à la Commission européenne de la mise en œuvre des mesures prises pour garantir les quotas et la mise en valeur.

Le CME rédige également un rapport annuel sur les œuvres européennes dans les services de médias audiovisuels linéaires et le publie dans le cadre de son rapport annuel global.

⁸⁷ Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, C(2003) 1422, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:fr:PDF>.



En cas de violation des obligations en matière de quotas et de mise en valeur, les fournisseurs de services linéaires peuvent faire l'objet d'une sanction de 3 000 à 20 000 BGN (environ 1 530 à 10 220 EUR). Selon l'article 126 de la LRT, la sanction est doublée en cas de récidive.

La LRT ne prévoit pas de différenciation des obligations de quota européen en fonction du type de fournisseur de services de médias (public ou commercial). Les obligations quantitatives pour les œuvres européennes chez les fournisseurs de services de médias publics et commerciaux sont les mêmes.

4.2.2.3 Règles relatives à la visibilité des services d'intérêt général

La LRT bulgare ne contient aucune définition des services de médias audiovisuels d'intérêt général. Ces services sont considérés comme des services visant à atteindre les objectifs d'intérêt général de l'article 7 *bis* de la Directive SMA et de l'article 8b de la LRT.

Avant l'introduction des règles de mise en valeur, le cadre juridique bulgare contenait des dispositions garantissant la mise à disposition de certains services de médias d'intérêt général. Tout d'abord, en 1998, une telle règle de « *must-carry* » a été introduite pour les réseaux câblés et satellitaires, suivie par une règle de « *must-carry* » numérique pour les opérateurs de réseaux numériques terrestres en 2010. L'article 7 *bis* de la Directive SMA a été transposé en droit bulgare lors de l'amendement de 2020, modifiant la LRT en conséquence. Comme par le passé, l'obligation de diffuser à titre gratuit le service de programme BNT1 de la télévision nationale bulgare s'applique aux trois types d'opérateurs. Conformément à la procédure définie dans la loi sur la radio et la télévision, le Conseil des médias électroniques détermine les autres services de programmes d'intérêt général qui doivent être transmis sur les réseaux numériques terrestres.

Après la dernière révision de la Directive SMA (Directive 2018/1808/UE), la disposition de son article 7 *bis* a été transposée dans la LRT par l'ajout d'un nouvel article 8b. La directive prévoit explicitement que les États membres peuvent prendre des mesures pour assurer la visibilité des services de médias audiovisuels d'intérêt général dans le respect des objectifs d'intérêt commun tels que le pluralisme des médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle. La LRT énonce également de manière explicite des objectifs d'intérêt général en mentionnant le pluralisme des médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle. Ce sont principalement les distributeurs (par câble, satellite et réseaux terrestres) qui entrent dans le champ d'application de l'article 7 *bis* de la Directive SMA. Les mesures garantissant une visibilité appropriée pourraient inclure une facilité de recherche, une présentation prioritaire et/ou une place privilégiée sur la page d'accueil/l'interface utilisateur. La législation bulgare n'énonce pas de paramètres financiers en ce qui concerne l'obligation de garantir la visibilité des contenus d'intérêt public. Il n'y a pas de références spécifiques aux obligations de mise en valeur pour les services de VOD, comme c'est le cas dans d'autres États membres. La législation bulgare ne prévoit pas non plus l'obligation de réexaminer périodiquement les mesures prévues à l'article 7 *bis* de la Directive SMA. Elle n'inclut pas davantage de sanctions en cas de violation de l'article 8b de la LRT en ce qui concerne les services d'intérêt général, car cette nouvelle disposition est suffisante et reste facultative pour les États membres. Il n'existe



aucun rapport spécifique concernant la mise en œuvre de l'article 7 *bis*. Aucune mention du sujet n'a été trouvée jusqu'à présent dans les rapports annuels du Conseil des médias électroniques.

4.2.3 Principales conclusions sur les règles de mise en valeur et les autres évolutions

Les mesures prises pour donner une visibilité appropriée aux œuvres européennes et aux services d'intérêt général peuvent être d'une grande importance pour le développement d'un paysage médiatique plus pluraliste. La Bulgarie fait partie des États membres qui sont encore à la traîne dans la modernisation de leur écosystème médiatique, dans lequel la hiérarchisation des contenus est un facteur déterminant.

Dans ce contexte, la disposition de l'article 15 paragraphe 2 de la proposition de législation européenne sur la liberté des médias, qui envisage l'élaboration de lignes directrices concernant notamment la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général en vertu de l'article 7 *bis* de la Directive SMA, est considérée par les observateurs bulgares comme une occasion d'améliorer le cadre de la sauvegarde du pluralisme.

4.3 DE - Allemagne

Christina Etteldorf, chercheuse, Institut du droit européen des médias (EMR)

4.3.1 La mise en valeur en tant que principe découlant du droit constitutionnel

Dans le contexte constitutionnel allemand, la mise en valeur (des contenus pertinents pour la formation de l'opinion publique) est principalement considérée comme un aspect de la sauvegarde du pluralisme des médias et de la diversité d'opinion. Le pluralisme est un principe directeur de la jurisprudence constitutionnelle de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG). Cela s'applique avant tout à la radiodiffusion, pour laquelle il existe une longue tradition de jurisprudence très spécifique sur la question de savoir quelles garanties peuvent être tirées du droit fondamental de la liberté de radiodiffusion énoncé à l'article 5, paragraphe 1, phrase 2 de la Loi Fondamentale⁸⁸.

⁸⁸ Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne modifiée pour la dernière fois par l'article 1 de la loi du 29 septembre 2020 (Journal officiel de la République fédérale d'Allemagne I p. 2048), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.



Reprenant brièvement une jurisprudence complexe et détaillée, le BVerfG s'appuie sur les garanties des droits fondamentaux liées à l'affirmation selon laquelle une radiodiffusion de qualité et diversifiée est essentielle à la formation de l'opinion publique et, partant, au système démocratique⁸⁹. Il incombe donc au législateur de créer un cadre juridique garantissant la diversité de l'offre globale de programmes en Allemagne, ce qui a amené le BVerfG à tirer à plusieurs reprises des conclusions concrètes concernant l'organisation et la structure des médias, leur indépendance et leur financement, leur pluralité, ainsi que la nécessité d'empêcher l'émergence d'un pouvoir d'opinion dominant. Les observations émises par le BVerfG sur l'importance de la radiodiffusion de service public dans un paysage médiatique en pleine mutation sont particulièrement pertinentes dans le contexte actuel : la simple existence d'une offre plus large de radiodiffusion privée et d'une plus grande diversité de fournisseurs, en particulier l'essor des technologies de la communication et la diffusion de l'information sur Internet, ne garantissent pas la qualité et la diversité de la radiodiffusion telles que requises par les droits fondamentaux. La numérisation des médias et, en particulier, l'économie de réseau et de plateforme de l'internet ont même alimenté les tendances à la concentration et à la monopolisation parmi les fournisseurs, les distributeurs et les intermédiaires. L'accent est mis sur le danger que – entre autres au moyen d'algorithmes – les contenus soient spécifiquement adaptés aux intérêts et aux goûts des utilisateurs, ce qui conduit à une agglomération d'opinions similaires. De telles offres ne visent pas la diversité d'opinion, mais sont déterminées par des intérêts particuliers ou la rationalité économique d'un modèle commercial. Il est donc de plus en plus difficile de distinguer les faits des opinions, le contenu de la publicité, et de nouvelles incertitudes apparaissent quant à la crédibilité des sources et des évaluations. Au vu de ces développements, le BVerfG souligne (une fois de plus) l'importance essentielle de la tâche qui incombe à la radiodiffusion publique de fournir des informations authentiques et soigneusement documentées et d'apporter un contrepoids qui assure la diversité et permet de s'orienter⁹⁰. De ces considérations, qui, en raison de leur objet, se concentrent sur le service public de radiodiffusion, on peut déduire de manière générale que l'existence et l'accessibilité de contenus de haute qualité utiles à la formation de l'opinion sont considérées comme revêtant une importance constitutionnelle particulière du point de vue du pluralisme.

⁸⁹ Voir à ce sujet et sur ce qui suit BVerfG, arrêt du 20 juillet 2021, 1 BvR 2756/20, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.html, avec d'autres références à la jurisprudence du BVerfG.

⁹⁰ BVerfG, 1 BvR 1675/16, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html, paragraphe 79.



4.3.2 Règlementation de la mise en valeur dans le droit national

4.3.2.1 Vue d'ensemble

La refonte de l'ancien Traité inter-*Länder* sur la radiodiffusion en un Traité inter-*Länder* sur les médias (MStV)⁹¹ en 2020 impliquait non seulement la mise en œuvre de la Directive SMA modifiée de 2018, mais aussi une modernisation approfondie du droit allemand des médias, qui s'adresse désormais également aux « nouveaux » acteurs des médias, tels que les plateformes médiatiques, les interfaces utilisateur et les intermédiaires médiatiques. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 13(1) de la Directive SMA, il s'agissait initialement de créer de nouvelles obligations pour les fournisseurs de « télémedias comparables à la télévision » (l'équivalent allemand des services de médias audiovisuels à la demande) dans le domaine de la promotion des œuvres européennes, venant s'ajouter à l'obligation déjà existante de soutenir l'industrie cinématographique allemande en s'acquittant d'une taxe en vertu de la loi sur le financement des films (*Filmförderungsgesetz*, FFG)⁹², ainsi qu'à d'autres obligations similaires visant les opérateurs de télévision. Cependant, il s'agissait également de créer de nouvelles règles visant à garantir la trouvabilité des services et contenus (de valeur publique) dans les interfaces utilisateur, qui doivent être lues à la lumière de l'article 7 *bis* de la Directive SMA.

4.3.2.2 Règles relatives à la mise en valeur des œuvres européennes

4.3.2.2.1 Règles pour les fournisseurs de services de télévision

Mise à part leur obligation de réserver la majorité de leur temps de diffusion à des œuvres européennes (c'est-à-dire au moins 50 %, article 15(2) du MStV), il n'existe aucune obligation spécifique pour les fournisseurs de télévision d'assurer également la mise en valeur de ces œuvres dans leurs programmes. L'article 15(1) du MStV se contente d'indiquer de manière plus générale qu'ils doivent contribuer à la défense des productions cinématographiques et télévisuelles allemandes et européennes en tant que biens culturels et éléments du patrimoine audiovisuel, mais ne précise pas de quelle manière. En outre, les radiodiffuseurs télévisuels doivent promouvoir la production d'œuvres européennes par le

⁹¹ Traité inter-*Länder* sur les médias (*Medienstaatsvertrag*) dans sa version du 14/28 avril 2020, traduction anglaise non officielle disponible à l'adresse suivante https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Interstate_Media_Treaty_en.pdf. Cependant, la version actuellement en vigueur est déjà celle du deuxième Traité modificatif inter-*Länder* sur les médias du 27 décembre 2021, qui est en vigueur depuis le 30 juin 2022, disponible à l'adresse suivante

https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Interstate_Media_Treaty_en.pdf.

⁹² Article 146 et s. de la loi sur le financement des films 2022, https://www.ffa.de/filmfoerderungsgesetz-2.html?file=files/ffa/ffg-filmfoerderungsgesetz/FFG%202022_Druckfassung_final.pdf.



biais d'outils financiers (c'est-à-dire en versant des redevances au fonds national de promotion du cinéma).

Le contrôle du respect des règles susmentionnées du MStV est soumis au régime général de surveillance et de sanction du MStV, c'est-à-dire qu'il est du ressort, pour la radiodiffusion privée (c'est-à-dire la radiodiffusion commerciale), des autorités des médias allemandes et, pour la radiodiffusion de service public, d'organismes de contrôle interne.

4.3.2.2.2 Règles pour les fournisseurs de services de VOD

La situation est différente dans le secteur de la VOD : l'article 77 du MStV, outre l'obligation d'assurer une part de 30 % d'œuvres européennes dans leurs catalogues, prévoit que ces œuvres doivent être mises en valeur. Cette disposition s'applique aux fournisseurs de télémedias de type télévisuel, c'est-à-dire aux services d'informations et de communications électroniques, à l'exclusion de la radiodiffusion, des services de télécommunications et des services basés sur la télécommunication, dont le contenu est similaire à celui de la télévision du point de vue de la forme et de la conception, et qui sont mis à disposition à partir d'un catalogue élaboré par un fournisseur pour être consultés individuellement au moment choisi par l'utilisateur (services de médias audiovisuels à la demande). Ces contenus comprennent notamment les pièces radiophoniques, les longs métrages, les séries, les reportages, les documentaires, les programmes de divertissement, d'information ou pour enfants⁹³. La loi ne prévoit pas de critères plus détaillés, mais l'exposé des motifs du MStV⁹⁴, se référant au considérant 35 de la Directive 2018/1808/UE, indique divers moyens appropriés pour assurer la mise en valeur (présence sur la page principale, outils de recherche, campagnes, part minimale affichée séparément). Pour la définition des « œuvres européennes », il est fait référence à la Directive SMA. Toutefois, l'article 77 phrase 4 donne mandat aux autorités des médias pour régler les détails, ce qui a été fait avec le statut sur les productions européennes, conformément à l'article 77 du MStV (ci-après, « statut PE »), qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021⁹⁵.

En plus de précisions sur le calcul de la part et des exceptions pour les fournisseurs ayant un chiffre d'affaires peu élevé et une faible part d'audience, le statut PE contient également des dispositions concrètes juridiquement contraignantes sur la mise en valeur. Cela concerne en particulier la mise en place de définitions pour les termes « catalogue⁹⁶ »,

⁹³ Article 2(1) point 13 du MStV.

⁹⁴ Exposé des motifs du Traité inter-Länder sur la modernisation de l'ordre médiatique en Allemagne, https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begruendung.pdf, p. 38.

⁹⁵ Statut des productions européennes conformément à l'article 77 du MStV au 15 mars 2021, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/EU-Quoten_Satzung.pdf.

⁹⁶ On entend par catalogue une offre globale de télémedias sous la forme d'une séquence d'images animées avec ou sans son, élaborée par un fournisseur, indépendamment de leur durée respective, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une plateforme médiatique au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 14 du MStV. Le contenu d'un catalogue peut notamment être constitué de longs métrages, de pièces de théâtre télévisées, de séries, de nouvelles, de reportages, de documentaires, de programmes de divertissement, d'information, d'éducation, de



« production cinématographique et télévisuelle⁹⁷ », « œuvre européenne » (reflétant essentiellement celle posée par la Directive SMA) et « titres⁹⁸ » (article 1) ainsi que des dispositions plus détaillées sur la manière d'assurer une visibilité appropriée (article 7). En conséquence, les œuvres européennes doivent être mises en valeur de manière appropriée en langue allemande, ce qui signifie que les fournisseurs doivent en faciliter l'accès. L'évaluation du caractère approprié tient compte de toutes les mesures prises par le fournisseur. L'évaluation du caractère approprié se fonde sur toutes les mesures prises par le fournisseur. En particulier, le statut PE considère que la création d'une zone distincte facilement identifiable, immédiatement accessible et disponible en permanence à partir de la page d'accueil du service est appropriée, en combinaison soit avec la possibilité de rechercher des œuvres européennes via un outil de recherche, soit avec une part de 30 % d'œuvres européennes sur la page d'accueil du service dans des catégories qui servent à orienter l'utilisateur, telles que « nouveautés », « points forts du moment », « meilleurs films/séries », « recommandations », « populaires », etc..

Le contrôle du respect par les services de VOD de leurs obligations en matière de promotion des œuvres européennes s'inscrit dans le cadre du contrôle général des programmes effectué par les autorités allemandes chargées des médias. En particulier, les instruments de sanction habituels de l'article 109 du MStV sont disponibles en cas de violation de la loi, c'est-à-dire la notification d'objection, l'interdiction ou le blocage des services. Il convient de noter que la Commission pour l'octroi de licences et la supervision (*Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK*), en tant qu'organe central des 14 autorités médiatiques allemandes, est responsable des mesures de supervision dans le cadre de l'article 77 visant les fournisseurs opérant à l'échelle nationale. En outre, le statut PE contient d'autres précisions sur les principes procéduraux dans l'article 4. L'article 8 du statut PE prévoit le droit à l'information, y compris la possibilité d'ordonner à un fournisseur de répondre à des questions. L'autorité nationale compétente en matière de médias, agissant par l'intermédiaire de la ZAK, peut notamment demander aux fournisseurs des informations :

- relatives au catalogue ainsi qu'au type et à la thématique du service, notamment une liste des œuvres classées par origine qui ont été disponibles dans le catalogue au cours d'un semestre ;

conseil, de sport ou pour enfants, ainsi que de productions comparables. Ne sont pas considérés comme des catalogues les services dont le contenu audiovisuel n'est publié qu'en relation avec un texte de reportage dans la presse électronique ou dans le cas d'une chaîne vidéo d'un fournisseur sur laquelle ne figurent que de courtes vidéos promotionnelles pour des biens ou des services de ce fournisseur.

⁹⁷ On entend par production cinématographique et télévisuelle toute séquence structurée d'images animées, avec ou sans son, captée à des fins de reproduction, qui, lorsqu'elle est visionnée, crée une impression de mouvement, quel que soit le procédé technique d'enregistrement, de stockage ou de reproduction choisi, y compris les informations, les reportages sportifs, les jeux télévisés et les services publicitaires.

⁹⁸ On entend par titre dans un catalogue chaque production cinématographique et télévisuelle, dans le cas des longs métrages et des téléfilms, chaque film dans un catalogue – les différents films d'une franchise constituant un titre différent du catalogue – et dans le cas des séries télévisées ou d'autres formats présentés sous forme de série, c'est-à-dire épisode par épisode, la série ou le format de série, étant entendu qu'il peut être dérogé à cette règle sur demande motivée d'un fournisseur, par l'intermédiaire de l'autorité des médias compétente, par la Commission pour l'octroi des licences et la supervision (ZAK), en particulier si un épisode est comparable à un film de télévision en termes de durée ou de coûts de production.



- relatives aux titres mis à disposition dans le catalogue en question dans le cadre de productions cinématographiques et télévisuelles européennes et non européennes au cours de chaque semestre ;
- sur le chiffre d'affaires et les revenus du fournisseur ;
- sur le nombre de téléspectateurs ainsi que les chiffres d'audience des productions cinématographiques et télévisuelles européennes et non européennes ;
- sur la manière dont les œuvres européennes sont mises en valeur.

L'article 9 du statut PE régit les mesures de surveillance et, ce faisant, concrétise le régime de sanctions normalement applicable en vertu de l'article 109 : si un fournisseur enfreint l'article 77 du MStV ou le statut PE, l'autorité des médias compétente, agissant par l'intermédiaire de la ZAK, peut d'abord donner au fournisseur l'occasion de rectifier la situation, en lui fixant un délai raisonnable. Ce n'est que si la violation persiste que les mesures nécessaires peuvent être prises conformément à l'article 109 du MStV. Toutefois, l'interdiction ou le blocage ne peut avoir lieu si la mesure est disproportionnée par rapport à l'importance du service pour le fournisseur, et seulement si son objectif ne peut être atteint d'une autre manière. Dans la mesure du possible, l'interdiction ou le blocage ne doit concerner que certains types et parties de services ou être limité dans le temps.

4.3.2.3 Autres règles nationales sur la mise en valeur, y compris pour les services d'intérêt général

Le MStV contient plusieurs règles qui visent à garantir le pluralisme du paysage médiatique en Allemagne en suivant différentes approches réglementaires. L'une de ces approches implique des obligations de diffusion pour certains services qui doivent être représentés sur certains autres services/canaux de distribution. Par exemple, du temps de diffusion doit être accordé aux programmes dits régionaux sur les deux chaînes de télévision privées ayant la plus grande couverture nationale, et une obligation d'accorder du temps de diffusion à des tiers indépendants peut être imposée aux chaînes de télévision privées comme mesure de sauvegarde du pluralisme en cas de risque de pouvoir dominant sur l'opinion. Les plateformes médiatiques dépendant de l'infrastructure sont soumises à des dispositions spéciales concernant l'attribution de capacités, qui doivent être accordées en particulier aux programmes nationaux des radiodiffuseurs de service public et aux radiodiffuseurs privés qui diffusent des fenêtres régionales. Elles ne doivent pas entraver de manière déraisonnable l'accès des services de médias (radiodiffusion, télémedias de type radiodiffusion ou télémedias journalistiques et éditoriaux) à la plateforme médiatique et doivent les traiter de manière non discriminatoire.

L'article 84 du MStV est particulièrement pertinent dans le contexte de la « visibilité » visée par l'article 7 *bis* de la Directive SMA. Celui-ci se fonde sur un principe de « droit à être trouvé » pour les services de médias dans les interfaces utilisateur « afin



de lutter contre les menaces potentielles et assurer efficacement le pluralisme⁹⁹ ». La disposition s'applique dans la mesure où les interfaces utilisateur montrent ou transmettent acoustiquement des télémedias de radiodiffusion, de type radiodiffusion ou de type presse, des parties de ces télémedias ou des applications basées sur des logiciels qui servent essentiellement à naviguer directement vers ces services. L'article 84(2) du MStV prohibe toute discrimination : des services de médias similaires ne peuvent être traités de manière différente en termes de repérabilité (en particulier en ce qui concerne leur classement, disposition ou présentation) dans les interfaces utilisateur sans raison objective valable¹⁰⁰ et ne peuvent être injustement défavorisés. Tous les services doivent pouvoir être trouvés sans discrimination au moyen d'une fonction de recherche. En outre, conformément à l'article 84, paragraphe 3, les programmes des radiodiffuseurs de service public, des radiodiffuseurs privés qui diffusent des fenêtres régionales et d'autres radiodiffuseurs privés qui contribuent de manière spécifique à la diversité des opinions et des services doivent être faciles à trouver¹⁰¹ dans les interfaces utilisateur. Il en va de même pour les offres de télémedias correspondantes dans les interfaces utilisateur, conformément à l'article 84(4) du MStV. Les autorités des médias allemandes déterminent, pour une période de trois ans, la liste des programmes privés et les offres de télémedias qui présentent cette contribution particulière au pluralisme et la publient. En ce qui concerne les critères à prendre en compte pour évaluer la « valeur publique » d'un service, la loi mentionne, entre autres, la proportion d'actualités, d'informations régionales et locales, de productions internes et externes, de services accessibles et d'œuvres européennes. Ici aussi, un mandat est confié aux autorités des médias pour régler les détails dans un statut, ce qui a été fait avec le statut sur la valeur publique qui est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2021¹⁰². Outre les détails de la procédure permettant de figurer sur la liste de valeur publique, ce statut précise également les critères d'évaluation. Pour les œuvres européennes, il renvoie au statut PE mentionné ci-dessus.

4.3.3 Principales conclusions sur les règles de mise en valeur et les autres évolutions

Alors que pour la radiodiffusion, il existe en Allemagne un système de quotas ancré depuis longtemps dans la loi et donc bien rodé en pratique, tant pour la promotion des œuvres européennes que pour la garantie de la diversité, les règles établies pour les services de

⁹⁹ Exposé des motifs du Traité inter-Länder sur la modernisation de l'ordre médiatique en Allemagne, https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrundung.pdf, p. 45.

¹⁰⁰ Ces motifs peuvent inclure un tri par ordre alphabétique, par genre ou par portée d'utilisation.

¹⁰¹ Il convient de noter que l'article 84 ne fait référence qu'à la facilité à trouver des services et ne contient pas d'obligation d'inclure ces offres sur l'interface utilisateur. Seules les règles d'accès mentionnées ci-dessus répondent à cette question.

¹⁰² Statut des autorités des médias relatif à la mise en œuvre des dispositions de l'article 84(8) du Traité inter-Länder sur les médias concernant la facilité à trouver des services privés en date du 24 juin 2021, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2021, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/Public_Value_Satzung.pdf.



VOD et les interfaces utilisateur, y compris leur précision par voie de statut, sont nouvelles. Par conséquent, leur application pratique doit encore être testée. Les autorités publiques chargées des médias viennent par exemple, en juin 2022, d'achever avec succès la procédure d'évaluation de la valeur publique. Dans ce contexte, cependant, l'importance d'un dialogue ultérieur avec les parties prenantes, les radiodiffuseurs publics et les associations de fournisseurs privés sur les résultats de la procédure de détermination a été soulignée, au cours duquel la mise en œuvre concrète des dispositions relatives à la facilité de trouver les services de valeur publique sera abordée¹⁰³. L'importance d'un échange étroit entre parties prenantes a de nouveau été soulignée fin septembre lors de la publication de la liste finale¹⁰⁴ des services de valeur publique que les interfaces utilisateur, et en particulier les téléviseurs intelligents, devront rendre faciles à trouver à l'avenir¹⁰⁵. En outre, la liste était également accompagnée d'une recommandation des autorités des médias sur la manière dont les services en question devraient être répertoriés (c'est-à-dire classés ou ordonnés)¹⁰⁶.

4.4 France

Pascal Kamina, professeur à l'Université Lyon 3, avocat au barreau de Paris

4.4.1 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé sur la question de la constitutionnalité des règles de mise en valeur des œuvres ou des contenus dans le cadre des services linéaires et non linéaires. Par ailleurs, le principe constitutionnel de « pluralisme des médias », consacré par le Conseil constitutionnel¹⁰⁷, est limité au « pluralisme des courants d'expression socioculturels » ou, plus précisément, au « pluralisme politique », et ne recouvre pas un principe constitutionnel de « pluralisme culturel ».

¹⁰³ Voir communiqué de presse 14/2022,

https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5038&cHash=77139b5e6e3d3171b40579f861e05d9b.

¹⁰⁴ [https://www.die-](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Gesamtliste_Public-Value-Angebote_v2.pdf)

[medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Gesamtliste_Public-Value-Angebote_v2.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Gesamtliste_Public-Value-Angebote_v2.pdf).

¹⁰⁵ Voir communiqué de presse 22/2022,

<https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/qualitaetspraedikat-public-value>.

¹⁰⁶ [https://www.die-](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Public_Value_Empfehlungen_Listungen_v2.pdf)

[medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Public_Value_Empfehlungen_Listungen_v2.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Public_Value_Empfehlungen_Listungen_v2.pdf).

¹⁰⁷ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 (paragraphe 11),

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217DC.htm>.



En vertu de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 (loi sur l'audiovisuel)¹⁰⁸, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) est tenue de veiller « à la qualité et à la diversité des programmes ». La loi comporte également des dispositions qui promeuvent indirectement la diversité des programmes, notamment par l'obligation de contribuer à la production audiovisuelle indépendante. Les règles relatives aux quotas d'œuvres européennes peuvent également être associées, pour une part, à cet objectif.

4.4.2 Règles de mise en valeur dans le droit national

4.4.2.1 Présentation générale

La loi française ne prévoit d'obligations de mise en valeur que pour les services de médias audiovisuels à la demande. Ces obligations découlent de la mise en œuvre de l'article 13 de la Directive SMA. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 instaure un dispositif permettant d'assurer une visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général, conformément à l'article 7 *bis* de la Directive SMA¹⁰⁹.

4.4.2.2 Règles de mise en valeur des œuvres européennes

4.4.2.2.1 Services linéaires

En droit français, seuls les services de médias audiovisuels à la demande sont soumis aux obligations de mise en valeur. Cependant, les dispositions des articles 27 et 33 de la loi du 30 septembre 1986 et de l'article 7 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990¹¹⁰ dans sa version modifiée, qui sont applicables aux services linéaires et fixent des quotas de diffusion des œuvres européennes et d'expression originale française, prévoient que ces quotas doivent être respectés aux heures de grande écoute ou d'écoute significative. Sont considérées comme heures de grande écoute les heures comprises entre 20 h 30 et 22 h 30, à l'exception des services de cinéma et des services de paiement à la séance, pour lesquels les heures de grande écoute sont comprises entre 18 heures et 2 heures. L'ARCOM peut

¹⁰⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (loi Léotard), <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGI TEXT000006068930>.

¹⁰⁹ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000042724494/2020-12-24/>.

¹¹⁰ Décret n°90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000342173/>.



substituer à ces heures de grande écoute des heures d'écoute significative qu'elle fixe annuellement pour chaque service, en tenant compte notamment des caractéristiques de son audience et de sa programmation ainsi que de l'importance et de la nature de sa contribution à la production¹¹¹. Aucune autre obligation de « mise en valeur » n'est spécifiée, que ce soit au sein de ces plages horaires ou en dehors.

4.4.2.2.2 Services non linéaires

Le principe de l'obligation de mise en valeur des œuvres européennes et des œuvres d'expression originale française dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande est inscrit à l'article 33-2 de la loi du 30 septembre 1986. Les modalités d'application de cette obligation sont précisées aux articles 27 et 29 du décret n° 2021-793 du 22 juin 2021¹¹².

Les obligations de mise en valeur sont applicables aux services suivants, établis en France ou relevant de la compétence de la France au sens de l'article 43-2 de la loi du 30 septembre 1986 :

- services de télévision de rattrapage dont l'offre comporte au moins dix œuvres cinématographiques de longue durée ou dix œuvres audiovisuelles (ce seuil était fixé à 20 œuvres cinématographiques et 20 œuvres audiovisuelles dans le décret précédent) ;
- autres services de médias audiovisuels à la demande, autres que ceux qui sont principalement consacrés aux programmes à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, dont l'offre comporte au moins dix œuvres cinématographiques de longue durée ou dix œuvres audiovisuelles, qui réalisent un chiffre d'affaires annuel net supérieur à 1 million d'euros et dont l'audience excède 0,1 % de l'audience totale en France de la catégorie de services de médias audiovisuels à la demande dont ils relèvent¹¹³.

Les obligations de mise en valeur sont définies à l'article 29 du décret, qui dispose que dans les conditions précisées par la convention passée avec l'ARCOM ou le cahier des charges, les éditeurs de services réservent à tout moment une proportion substantielle des œuvres dont la mise en valeur est assurée autrement que par la seule mention du titre, à des œuvres européennes ou d'expression originale française. En vertu du décret, « [e]n tenant compte des capacités de personnalisation par les utilisateurs, les éditeurs de services peuvent assurer cette mise en valeur en particulier :

1° sur leur page d'accueil, notamment par l'exposition de visuels, la mise à disposition de bandes-annonces et des rubriques spécifiques ;

2° dans les recommandations de contenus, individualisées ou non, suggérées par l'éditeur à ses utilisateurs ;

¹¹¹ Loi du 30 septembre 1986, art. 27 et 33 (loi Léotard, cf. note 2 ci-dessus).

¹¹² Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043688681>.

¹¹³ Décret du 22 juin 2021, art. 27, cf. note 6.



- 3° dans les recherches de programmes initiées par l'utilisateur ;
- 4° au sein des campagnes de promotion du service. »

Le non-respect des obligations de mise en valeur peut entraîner l'application des sanctions administratives prévues en cas de non-respect des règles de radiodiffusion¹¹⁴ :

- une sommation/injonction (mise en demeure) ;
- si la personne mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, elle peut faire l'objet d'une des sanctions suivantes :

1° suspension, pour un mois au plus, de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services, d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires ;

2° réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention passée avec l'ARCOM (licence) dans la limite d'une année ;

3° sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme ;

4° retrait de l'autorisation ou résiliation unilatérale de la convention passée avec l'ARCOM (licence).

À titre complémentaire, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique peut décider, sous réserve des secrets protégés par la loi, de publier, soit au Journal officiel, soit sur un service de communication au public par voie électronique édité par ses soins, soit par ces deux moyens, la sanction qu'elle a prononcée.

Enfin, le contrôle de l'obligation de mise en valeur se fait sur la base des déclarations annuelles des services concernés. Les fournisseurs doivent conserver les données pertinentes et fournir des relevés établis à deux dates différentes lors de l'exercice précédent. L'ARCOM envisage de modifier ce dispositif en recourant à un service externe.

4.4.2.3 Autres règles nationales de mise en valeur portant sur les services d'intérêt général

La France a décidé de faire usage de la possibilité visée à l'article 7 *bis* de la Directive SMA qui permet de prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général.

À cet effet, l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 a inséré un nouvel article 20-7 dans la loi du 30 septembre 1986. En vertu de cet article, à compter du 1^{er} janvier 2022, les opérateurs qui déterminent les modalités de présentation des

¹¹⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, art. 42 et 42-1, *cf.* note 2.



services sur les interfaces utilisateurs¹¹⁵ dont le nombre d'utilisateurs ou d'unités commercialisées sur le territoire français dépasse un seuil fixé par décret assurant, dans un délai précisé par le même décret, une visibilité appropriée de tout ou partie des services d'intérêt général dans des conditions précisées par l'ARCOM¹¹⁶. Cette obligation n'est pas applicable aux interfaces qui proposent exclusivement des services d'un même éditeur, d'un éditeur et de ses filiales, ou d'un éditeur et des filiales de la société qui le contrôle.

Les services d'intérêt général sont définis comme les services proposés par des éditeurs de médias de service public (tels que mentionnés au titre III de la loi du 30 septembre 1986) pour l'exercice de leurs missions de service public. Cependant, après consultation publique, l'ARCOM peut y inclure, de manière proportionnée et au regard de leur contribution au caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion et à la diversité culturelle, d'autres services de communication audiovisuelle. Il rend publique la liste de ces services¹¹⁷.

L'article 20-7 précise qu'« [e]n tenant compte des capacités de personnalisation par les utilisateurs, la visibilité appropriée peut notamment être assurée par la mise en avant :

- 1° sur la page ou l'écran d'accueil ;
- 2° dans les recommandations aux utilisateurs ;
- 3° dans les résultats de recherches initiées par l'utilisateur ;
- 4° sur les dispositifs de pilotage à distance des équipements donnant accès aux services de communication audiovisuelle. » La présentation retenue doit en outre garantir l'identification de l'éditeur du service mis en avant¹¹⁸.

Les opérateurs doivent rendre compte à l'ARCOM, selon les modalités déterminées par cette dernière, des mesures qu'ils mettent en œuvre pour l'application de ces obligations. L'ARCOM publie un bilan périodique de l'application de ces mesures et de leur effectivité¹¹⁹.

Enfin, en cas de manquement à ces obligations, l'ARCOM peut mettre en demeure l'opérateur de s'y conformer dans un délai qu'elle fixe, et si l'opérateur faisant l'objet de la mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, elle peut infliger une sanction pécuniaire (jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos, calculé sur une période de 12 mois, et jusqu'à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation)¹²⁰.

¹¹⁵ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020, *cf.* note 3. L'article définit les interfaces utilisateurs comme suit : « on entend par 'interface utilisateur' tout dispositif présentant à l'utilisateur un choix parmi plusieurs services de communication audiovisuelle ou parmi des programmes issus de ces services, qui est :

- 1° installé sur un téléviseur ou sur un équipement destiné à être connecté au téléviseur ;
- 2° installé sur une enceinte connectée ;
- 3° mis à disposition par un distributeur de services ;
- 4° mis à disposition au sein d'un magasin d'applications. » Décret, art. 20-7, I.

¹¹⁶ Loi Léotard, art. 20-7, II, *cf.* note 5.

¹¹⁷ Loi Léotard, art. 20-7, II, *cf.* note 5.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Loi Léotard, art. 20-7, III, *cf.* note 5.

¹²⁰ Loi Léotard, art. 20-7, IV, *cf.* note 5.



L'article 20-7, titre II de la loi Léotard mentionne divers moyens concrets de mise en valeur, mais s'en remet à un décret pour définir le champ d'application (*rationae personae*). Un projet de décret d'application de l'article 20-7 de la loi Léotard a donc été soumis à la consultation publique¹²¹. Ce projet de décret prévoit deux seuils minimaux :

Le premier seuil (art. 2, par. I du projet de décret) s'applique aux interfaces utilisateurs (seuil minimal de 500 000) qui sont mises à disposition par un équipement audiovisuel, que celui-ci soit acquis par l'utilisateur lors de son achat ou fourni dans le cadre d'une offre de services audiovisuels ; les équipements potentiellement concernés sont en particulier les téléviseurs, les vidéoprojecteurs, les périphériques destinés à être connectés aux téléviseurs dès lors qu'ils affichent un choix parmi plusieurs services de médias audiovisuels (passerelles multimédias, consoles de jeux, etc.), ainsi que les enceintes connectées au travers de leur assistant vocal¹²². Ce seuil est fixé à 500 000 interfaces utilisateurs en service sur le territoire français¹²³. Il est calculé sur la base de la dernière année civile¹²⁴.

Le second seuil (art. 3 du projet de décret) s'applique aux interfaces utilisateurs (seuil minimum de 5 millions de visiteurs uniques par mois) fournies par les distributeurs de services audiovisuels disponibles en ligne, ou fournies au sein de magasins d'applications (interfaces utilisateurs indépendantes du terminal de l'utilisateur). Il est fixé à 5 millions de visiteurs uniques par mois pour chaque interface utilisateur sur le territoire français et il est calculé sur la base de la dernière année civile¹²⁵.

Ce projet de décret a été notifié à la Commission européenne conformément à la Directive 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Dans une communication du 7 juillet 2022, la Commission européenne estime qu'en prévoyant d'intégrer dans le champ d'application les opérateurs établis hors de France, la

¹²¹ Consultation publique sur un projet de décret d'application de l'article 20-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, fixant les seuils d'application des obligations de mise en avant des services d'intérêt général sur les interfaces utilisateurs, <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Audiovisuel/Publications/decret-SIG-22102021>.

Le projet de décret est disponible à l'annexe I :

https://www.culture.gouv.fr/fr/content/download/297804/pdf_file/2021.10.22%20Consultation%20publique%20de%CC%81cret%20visibilit%C3%A9%20SIG.pdf?version=2.

¹²² Article 2-I du projet de décret d'application de l'article 20-7 de la loi Léotard.

¹²³ Article 2-I du projet de décret d'application de l'article 20-7 de la loi Léotard.

¹²⁴ Article 2-III du projet de décret d'application de l'article 20-7 de la loi Léotard. Pour l'application de ce seuil, sont considérées comme une seule interface utilisateur les interfaces utilisateurs qui répondent aux trois conditions suivantes :

- elles sont mises à disposition par des équipements de même nature ;
- elles sont mises à disposition par le même fabricant ou la même marque dudit équipement ;
- elles sont mises à disposition par un même système d'exploitation.

Toutefois, lorsque l'équipement qui met à disposition l'interface utilisateur est fourni dans le cadre d'une offre de services de communication audiovisuelle (box IPTV, certains décodeurs SAT/IP, etc.), sont considérées comme une seule interface utilisateur les interfaces utilisateurs qui sont mises à disposition par un équipement de même nature et par le même distributeur de services (*ibid*).

¹²⁵ Article 3 du projet de décret d'application de l'article 20-7 de la loi Léotard.



réglementation française « est susceptible de constituer une restriction infondée à la libre prestation des services de la société de l'information au sein du marché intérieur¹²⁶. »

La Commission considère également que les règles françaises pourraient contrevenir à l'interdiction visée à l'article 15 d'imposer une obligation générale de surveillance aux services de la société de l'information :

une interprétation ou une application pratique des obligations qui, pour assurer le respect de l'article 20, paragraphe 7, imposerait au fournisseur d'interfaces utilisateurs constituant un service intermédiaire une obligation générale de surveillance ou une participation active à des enquêtes pour la totalité ou la quasi-totalité des informations fournies par l'intermédiaire de ses services, pourrait soulever des questions de compatibilité avec l'article 15, paragraphe 1, de la Directive sur le commerce électronique.

À ce jour, aucun décret ou projet de décret n'a été adopté ou publié.

4.5 GB – Royaume Uni

Eleonora Maria Mazzoli, chercheuse, Département Media and Communications, London School of Economics and Political Science

4.5.1 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

Le principe de mise en valeur ne découle pas du droit constitutionnel national. Nous exposons ci-après d'où proviennent, dans le droit national britannique, les deux régimes de mise en valeur portant, d'une part, sur les œuvres européennes, et d'autre part, sur le service public de radiodiffusion (RSP).

4.5.2 Règles de mise en valeur dans le droit national

4.5.2.1 Présentation générale

Au Royaume-Uni, la question de la mise en valeur dans le cadre des services de télévision linéaires a été introduite en 1997 par l'*Independent Television Commission* (autorité de régulation des médias de l'époque - ITC) pour faire face à la multiplication des offres et garantir l'accessibilité et la distribution de programmes diversifiés, pluralistes et de qualité.

¹²⁶ Communication de la Commission - TRIS/(2022) 02356, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=194>.



C'est dans cette optique que deux régimes de mise en valeur ont été instaurés dans le droit national britannique, portant d'une part, sur les œuvres européennes, et d'autre part, sur le service public de radiodiffusion (RSP).

Le premier régime découle de la transposition en droit national de la Directive SMA. Dans le cadre du Brexit, le Royaume-Uni se trouvait en période de transition au moment de la transposition de la Directive SMA révisée, c'est pourquoi celle-ci a tout de même été transposée dans le droit britannique par le biais de l'*Audiovisual Media Services (AVMS) Regulations* (règlement sur les services de médias audiovisuels) de 2020. Ce règlement inclut également les nouvelles règles de mise en valeur des œuvres européennes sous forme d'amendements au *Broadcasting Act* (loi sur la radiodiffusion) de 2003¹²⁷.

Toutefois, les dispositions de la Directive SMA révisée sur la mise en valeur des services d'intérêt général (art. 7 *bis*) n'ont pas été transposées dans l'*AVMS Regulations 2020*. Avant cette révision, le Royaume-Uni disposait déjà d'une réglementation garantissant la mise en valeur d'une catégorie spécifique de services d'intérêt public, à savoir les contenus et services de la RSP. Ces règles découlent de l'*UK Communications Act* (loi britannique relative aux communications) de 2003, qui chargeait l'Ofcom¹²⁸ de rédiger un *Code of Practice for electronic programme guides* (Code de conduite pour les guides électroniques de programmes - GEP) comprenant des règles de mise en valeur pour les services de radiodiffusion publique. Ce code a dernièrement été révisé par l'Ofcom en 2019 et devrait faire partie du nouveau projet de loi relative aux médias du Gouvernement britannique.

4.5.2.2 Règles de mise en valeur des œuvres européennes

L'*AVMS Regulations 2020* intègre un amendement à la section 368CB pour transposer de façon littérale l'article 13 de la Directive SMA révisée en disposant que 1) « toute personne fournissant un service de contenus audiovisuels à la demande doit veiller à ce que, chaque année, une part d'au moins 30 % en moyenne du catalogue proposé soit réservée aux œuvres européennes » et que 2) « toute personne fournissant un service de contenus audiovisuels à la demande doit assurer la mise en valeur des œuvres européennes proposées¹²⁹. » Le Gouvernement a ensuite chargé l'Ofcom de fournir des éléments d'orientation complémentaires sur la mise en œuvre de ces nouvelles règles, en particulier pour les fournisseurs de VOD nouvellement inclus. Publiés en 2022 par l'Ofcom¹³⁰, ces éléments d'orientation suivent de près les lignes directrices de la Commission concernant les œuvres européennes.

En ce qui concerne son champ d'application matériel, le texte juridique précise que la définition des œuvres européennes reste la même que celle de la Directive SMA,

¹²⁷ Gouvernement britannique (2020), *Audiovisual Media Services Regulations 2020*, n° 1062, disponible sur : <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/made>.

¹²⁸ L'Ofcom est l'autorité indépendante de régulation des médias et des communications. Voir <https://www.ofcom.org.uk/>

¹²⁹ Gouvernement britannique (2020), *Audiovisual Media Services Regulations 2020*, n° 1062, disponible sur <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/made>.

¹³⁰ Ofcom (2022), *Guidance for ODPS providers on obligations relating to European works*. Disponible sur https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0031/243769/ODPS-European-works-guidance.pdf.



puisqu'elle inclut les œuvres qui sont considérées comme des œuvres européennes en vertu de l'article 1, paragraphe 4 de ladite directive. Au regard de la définition inscrite dans la Directive SMA, les œuvres britanniques conservent le statut d'œuvres européennes nonobstant le Brexit.

En ce qui concerne sa portée, cette nouvelle disposition a été étendue pour couvrir non seulement les services linéaires, mais aussi les services de VOD. Le règlement impose donc aux fournisseurs de services de VOD¹³¹ de veiller à ce que, chaque année, une part d'au moins 30 % en moyenne du catalogue proposé soit réservée aux œuvres européennes, et d'assurer leur mise en valeur. Toutefois, conformément à la Directive SMA, le texte prévoit une dérogation dès lors qu'un fournisseur de services a un chiffre d'affaires peu élevé ou une faible audience, ou lorsque les exigences sont impossibles à respecter ou injustifiées en raison de la nature ou du thème du service concerné¹³².

En ce qui concerne la définition de la « mise en valeur » et la manière dont elle pourrait ou devrait être assurée, le règlement et les éléments d'orientation de l'Ofcom ne fixent pas de lignes directrices spécifiques, ni d'exigences supplémentaires. Étant donné que, selon l'Ofcom, « il n'existe pas de solution unique pour garantir la mise en valeur des œuvres européennes¹³³ », cette nouvelle obligation doit être remplie en adéquation avec la nature du service concerné et son interface utilisateur. L'Ofcom encourage donc simplement les fournisseurs à « faire preuve d'innovation dans la manière dont ils se conforment à cette exigence et à utiliser les nouvelles techniques et les nouveaux outils au fur et à mesure qu'ils se développent¹³⁴. » Même si l'Ofcom souligne la complexité de l'environnement en ligne actuel, relevant que de nombreuses caractéristiques de l'interface utilisateur peuvent rendre certains programmes plus ou moins visibles, elle ne prescrit aucun moyen technique particulier pour que les fournisseurs de VOD s'acquittent de leurs nouvelles obligations, ces derniers restant libres de s'y conformer comme ils l'entendent.

Enfin, l'Ofcom entend faire appliquer les règles selon une démarche proportionnée, conformément à son approche des obligations correspondantes imposées aux radiodiffuseurs linéaires. Cette approche est fondée sur la collecte auprès des fournisseurs de données concernant la manière dont ils satisfont à leurs exigences, en n'excluant pas de faire usage des mesures d'exécution lorsque cela s'avère nécessaire. Les données collectées comprennent des informations sur les œuvres européennes proposées par ces services, sur les moyens employés pour leur mise en valeur et, le cas échéant, sur les motifs justifiant les exemptions¹³⁵. En cas d'infraction présumée, l'Ofcom est habilité à ouvrir une

¹³¹ Plus précisément, l'Ofcom les définit comme des services de programmes à la demande (ODPS), qui sont considérés comme une catégorie de services de VOD régis par le chapitre 4A du *Communications Act 2003*.

¹³² Gouvernement britannique (2020), *Audiovisual Media Services Regulations 2020*, n° 1062, section 368CB-*Quota for European works*. Disponible sur <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/regulation/30/made?view=plain>.

¹³³ Ofcom (2022), *Guidance for ODPS providers on obligations relating to European works*, p. 8. Disponible sur https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0031/243769/ODPS-European-works-guidance.pdf.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹³⁵ *Ibid.* p. 11.



enquête, adresser une mise en demeure et, le cas échéant, appliquer une sanction pécuniaire¹³⁶.

4.5.2.3 Autres règles nationales de mise en valeur portant sur les services d'intérêt général

Les dispositions relatives à la visibilité des services d'intérêt général (art. 7 *bis* de la Directive SMA) n'ont pas été transposées dans le droit national, car le Royaume-Uni dispose d'ores et déjà d'une réglementation qui répond partiellement à l'objectif des dispositions européennes. En vertu du *Communications Act* de 2003 (section 310(2))¹³⁷, l'Ofcom est chargé de rédiger et mettre à jour un Code de conduite pour les guides électroniques de programmes (GEP) comportant des dispositions visant à garantir une « visibilité appropriée » des chaînes et des programmes de RSP¹³⁸. Dans le cadre de cette mission, l'Ofcom a donc publié un code pour les GEP en 2010 définissant les pratiques à suivre par les fournisseurs de GEP afin de garantir la visibilité des cinq principales chaînes de service public (BBC1, BBC2, Channel 3 services, Channel 4 et Channel 5)¹³⁹.

En 2017, au regard de la consommation croissante des médias en ligne et de la multiplication des périphériques connectés, le *Digital Economy Act* (loi sur l'économie numérique - DEA) a investi l'Ofcom d'une nouvelle mission consistant à réviser le code GEP, l'objectif étant de moderniser un cadre réglementaire devenu obsolète pour l'adapter aux mutations profondes et rapides du secteur des médias audiovisuels.

Dans le cadre de cette révision en 2018, l'Ofcom a émis en 2018 une série de recommandations visant à modifier le code existant et étendre les mesures de visibilité dans les GEP, afin d'assurer la mise en valeur d'un plus large éventail de chaînes et de services de RSP, non seulement sur les services linéaires, mais aussi sur les services à la demande accessibles depuis de nombreux appareils connectés¹⁴⁰. Le présent rapport

¹³⁶ L'amende doit être proportionnelle à l'infraction et ne doit pas dépasser 5 % du chiffre d'affaires annuel ou 250 000 GBP (environ 285 000 EUR). Si, à la suite d'une enquête, l'Ofcom constate qu'un fournisseur a « gravement, délibérément, de manière répétée ou imprudente » enfreint l'une de ces exigences, elle pourra prononcer une sanction juridique conformément aux procédures standards en la matière. Pour en savoir plus, voir Ofcom (2015), *Procedures for the consideration of statutory sanctions arising in the context of on-demand programme services*. Disponible sur

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0034/68794/revised_sanctions_procedures.pdf.

¹³⁷ Gouvernement britannique (2003), *Communications Act 2003*. Disponible sur

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

¹³⁸ Gouvernement britannique (2003), *Communications Act 2003*, 3^e partie, chapitre 4, section 210. Disponible sur <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/notes/division/5/3/4/48>.

¹³⁹ Ofcom (2010), *Code of Practice on Electronic Programme Guides*. Royaume-Uni Disponible sur <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/epg-code>.

¹⁴⁰ Ofcom (2019), *Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world*. Londres, disponible sur <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-prominence-regime>.



s'appuie sur ces recommandations ainsi que sur les principes généraux du nouveau cadre législatif publiés par le Gouvernement britannique¹⁴¹.

Le principal objectif de ce nouveau régime consiste à garantir la disponibilité et la visibilité des services de RSP afin d'assurer leur pérennité¹⁴². Les bénéficiaires de ces nouvelles règles de mise en valeur sont donc les cinq principaux organismes de radiodiffusion publique, sachant que non seulement leurs chaînes linéaires seront incluses, mais aussi leurs services à la demande et les applications connexes (telles que BBC iPlayer, All4 et ITV Hub), ainsi que les contenus distribués hors de leurs propres canaux de manière plus fragmentée¹⁴³.

Ces règles de mise en valeur sont une forme de subvention indirecte qui a d'ores et déjà été utilisée au Royaume-Uni dans le cadre de la politique des médias pour soutenir les radiodiffuseurs publics « en contrepartie » de leurs missions et obligations, dont, notamment, la fourniture d'offres universelles, en libre accès, diversifiées et pluralistes¹⁴⁴. En réalisant cet objectif de politique publique, l'Ofcom entend promouvoir indirectement le pluralisme et la diversité des médias, puisque les radiodiffuseurs publics britanniques doivent respecter leurs attributions légales et remplir leurs missions d'intérêt public en fournissant des programmes originaux de haute qualité qui « informent, éduquent et divertissent¹⁴⁵. »

En ce qui concerne le champ d'application, le Gouvernement britannique a déclaré que les nouvelles règles de mise en valeur devraient s'appliquer aux fournisseurs de certaines plateformes de télévision, à savoir « celles qui sont utilisées par un nombre important de téléspectateurs britanniques comme principal moyen de regarder des contenus télévisuels à la demande¹⁴⁶. » Conformément au livre blanc et aux

¹⁴¹ Au moment de la rédaction du présent document, le texte de loi définitif n'a pas encore été adopté. Néanmoins, le nouveau projet de loi britannique sur les médias devrait instaurer un nouveau régime de mise en valeur pour la télévision à la demande, tel qu'il a été défini par l'Ofcom, afin de garantir que les contenus du service public soient à la fois disponibles et facilement accessibles sur les plateformes spécifiées, telles que les télévisions connectées, les passerelles multimédia et les boîtiers numériques. Gouvernement britannique, DCMS, ministère du Numérique, de la Culture, des Médias et du Sport (2022), *Up next - the Government's vision for the broadcasting sector*. 29 avril 2022. Londres. Disponible sur <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector>.

¹⁴² Ofcom (2019), *Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world*, Londres. Disponible sur <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-prominence-regime>, p. 1.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie, Parcu P., Brogi E., Verza S. et al, *Study on media plurality and diversity online : final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019> p. 133-134.

¹⁴⁵ Ofcom (2019), *Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world*, Londres, disponible sur <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-prominence-regime>, p. 2.

¹⁴⁶ DCMS (2022) *Up next - the Government's vision for the broadcasting sector*, 29 avril 2022, Londres. Disponible sur <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector> (consulté le 23 septembre 2022).



recommandations de l'Ofcom¹⁴⁷, les fournisseurs de plateformes de télévision concernés devraient être les fabricants de téléviseurs connectés, les opérateurs de télévision à péage et les fournisseurs de plateformes de télévision globales qui offrent des services et des téléviseurs connectés. Toutefois, dans le souci d'instaurer un cadre réglementaire plus durable, l'Ofcom propose un régime qui puisse être plus facilement et plus rapidement adapté aux mutations et aux innovations technologiques, sans pour autant être trop normatif¹⁴⁸. À cette fin, le champ d'application pourra être élargi et ajusté à l'avenir, mais il devra permettre aux radiodiffuseurs publics et aux fournisseurs de plateformes de télévision de déterminer le niveau adéquat de « visibilité appropriée » et les modalités d'application au sein de leurs services.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre, ce nouveau régime doit être appliqué par l'Ofcom, l'autorité britannique de régulation indépendante du secteur des communications. Dans ce contexte, l'Ofcom devra élaborer et mettre à jour des éléments d'orientation et agira en qualité d'autorité de surveillance indépendante et d'organe de contrôle. Toutefois, en raison des incertitudes liées au climat politique à l'heure où nous écrivons ces lignes, nous ne disposons d'aucun élément sur les orientations attendues et les mesures de mise en valeur que l'Ofcom devra produire, ni sur le cadre de mise en œuvre et de contrôle connexe¹⁴⁹.

4.5.3 Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements

Le présent rapport fait apparaître que les règles de mise en valeur des œuvres européennes sont alignées sur la transposition de la Directive SMA, tandis que la révision des règles de visibilité des radiodiffuseurs publics donne lieu à l'émergence de nouveaux régimes de mise en valeur en ligne.

Alors qu'en premier lieu, les règles de mise en valeur dans les GEP des services de télévision linéaire avaient pour objectif d'assurer une répartition équitable des capacités de transmission limitées, au fil du développement du marché de la radiodiffusion, les interventions dans ce domaine visaient davantage à assurer la sauvegarde du service public de radiodiffusion. Si rien n'avait été fait à cet égard, les radiodiffuseurs privés n'auraient sans doute pas desservi les groupes sociaux et les minorités peu rentables d'un point de vue commercial, ni fourni la diversité souhaitée en termes de contenus universellement

¹⁴⁷ Ofcom (2019), *Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world*, Londres. Disponible sur <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-prominence-regime>.

¹⁴⁸ DCMS (2022) *Up next - the Government's vision for the broadcasting sector*. 29 avril 2022. Londres. Disponible sur <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector> (consulté le 23 septembre 2022).

¹⁴⁹ Le nouveau projet de loi relative aux médias, qui définit également les nouvelles règles de mise en valeur, a été reporté en raison du changement de Gouvernement. Le projet de loi devrait être adopté d'ici décembre 2022, néanmoins on ignore encore si certaines parties du projet seront révisées, ainsi que la date à laquelle l'Ofcom sera tenue d'élaborer des lignes directrices.



accessible à tous les publics¹⁵⁰. Les règles de mise en valeur applicables aux organismes de radiodiffusion de service public peuvent apporter « d'importants avantages culturels et sociétaux¹⁵¹ », sachant que l'objectif principal du cadre mis en place est de permettre à ces organismes de remplir leurs objectifs et leurs missions d'intérêt général, et de veiller à ce que leurs contenus soient facilement accessibles sur les chaînes linéaires et les services en ligne.

Les guides électroniques de programmes ne sont toutefois plus le principal point d'accès aux services de médias audiovisuels ; en effet, les utilisateurs peuvent visualiser ces contenus sur un nombre croissant de plateformes et de services intermédiaires en ligne qui sont tous en concurrence pour capter le temps et l'attention du public. La création de nouveaux régimes de visibilité en ligne capables de s'adapter à ces nouvelles formes d'intermédiation soulève des questions complexes touchant à la fois au pluralisme des médias, à la liberté des médias et à la liberté d'expression¹⁵².

À cet égard, l'exemple du Royaume-Uni illustre comment les régulateurs et les gouvernements se sont appuyés sur les dispositifs réglementaires traditionnels pour répondre à ces questions, notamment par l'extension d'un outil existant dont le champ d'application matériel et la portée étaient restreints.

Par rapport aux nouvelles règles de mise en valeur, telles que les règles allemandes¹⁵³, et en raison des capacités d'action limitées de l'Ofcom, le champ d'application matériel proposé pour ces règles de mise en valeur est réduit et couvre exclusivement les chaînes et les contenus de la RSP¹⁵⁴. Néanmoins, cette solution peut être adéquate et bénéfique pour un pays comme le Royaume-Uni¹⁵⁵, qui dispose d'un système de RSP diversifié, avec des modèles de financement mixtes et des missions de service public différenciées. Cependant, il peut s'avérer problématique d'imposer une mise en valeur des services de RSP dans des pays sous régime autoritaire ou dans des démocraties précaires,

¹⁵⁰ Voir aussi Mazzoli Eleonora Maria, 2020, « *Online Content Governance: Towards a Framework for Analysis for Prominence and Discoverability* », *Journal of Digital Media & Policy* 11 (1), et Sloot Bart Van Der, 2012, « *Walking a Thin Line: The Regulation of EPGs* », *JIPITEC*, 138–47. <http://nbn-resolving>.

¹⁵¹ DCMS (2022) *Up next - the Government's vision for the broadcasting sector*. 29 avril 2022, Londres. Disponible sur <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector>.

¹⁵² Mazzoli Eleonora Maria et Tambini Damian. 2020, *Prioritisation Uncovered. The Discoverability of Public Interest Content Online*, Strasbourg. <https://rm.coe.int/publication-content-prioritisation-report/1680a07a57>.

¹⁵³ Voir ce rapport, point 1.5.3 ci-dessus pour plus de détails.

¹⁵⁴ Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie, Parcu P., Brogi E., Verza S. et al., *Study on media plurality and diversity online : final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019>.

¹⁵⁵ Mazzoli EM (2021), *A Comparative Lens on Prominence Regulation and Its Implications for Media Pluralism. A Working Paper*. Dans TPRC49 - *The research conference on Communications, information and internet policy*, 2021, p. 1-20. *Journal électronique SSRN*. DOI : 10.2139/ssrn.3898474.

Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie, Parcu P., Brogi E., Verza S. et al., *Study on media plurality and diversity online : annexes*, Office des publications de l'Union européenne, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/150078>, p. 133-134.



où les organes de RSP ne sont pas indépendants de l'État ni à l'abri d'une ingérence politique¹⁵⁶.

À l'instar d'autres types de régimes de mise en valeur, les mesures proposées couvrent un certain nombre de nouveaux appareils connectés proposés par les plateformes médiatiques et leurs interfaces utilisateurs et sont, par ailleurs, suffisamment flexibles pour être étendues ultérieurement à de nouveaux dispositifs. Reste à savoir quelles seront les modalités pratiques qui seront mises en place. Au cours de la phase de mise en œuvre, le régulateur et les acteurs concernés devront trouver un équilibre entre les résultats souhaités au regard du service public, en s'abstenant de toute approche trop normative et en laissant suffisamment de liberté pour instaurer un marché opérationnel¹⁵⁷.

4.6 IT - Italie

Francesca Pellicanò, Direction des services médias, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

4.6.1 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

Le concept général de mise en valeur peut être mis en relation avec l'article 43 de la Constitution de la République italienne¹⁵⁸, qui dispose qu'à des fins d'utilité publique, la loi peut réserver d'emblée ou transférer, par voie d'expropriation et moyennant indemnisation, à l'État, à des collectivités publiques ou à des communautés de travailleurs ou d'utilisateurs, certaines entreprises ou catégories d'entreprises en lien avec des services publics essentiels, des sources d'énergie ou des situations de monopole et présentant un intérêt général majeur. Ce principe a été appliqué en Italie au cours des premières décennies des services de radiodiffusion, qui étaient initialement réservés à l'État.

En fait, la loi italienne a toujours reconnu les services de radio et de télévision d'« intérêt général » : par exemple, la loi n° 103 du 14 avril 1975¹⁵⁹ dispose que les activités de diffusion de programmes radiophoniques et télévisuels constituent, conformément à l'article 43 susmentionné de la Constitution, un service public essentiel d'un intérêt général

¹⁵⁶ Mazzoli Eleonora Maria, 2021, *A Comparative Lens on Prominence Regulation and Its Implications for Media Pluralism. A Working Paper*. Dans TPRC49 - *The Research Conference on Communications, Information and Internet Policy*, p. 1-20. *Journal électronique SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3898474>, p. 10.

¹⁵⁷ Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie, Parcu P., Brogi E., Verza S. *et al*, *Study on media plurality and diversity online : final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019> p. 136-137.

¹⁵⁸ *Costituzione Italiana* (Constitution italienne), mise à jour le 7 novembre 2022,

http://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/ROSSA_Costituzione_testo%20vigente_agg_7_11_2022.pdf.

¹⁵⁹ Loi du 14 avril 1975 relative à la radiodiffusion et à la télévision, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1975/04/17/075U0103/sg>.



majeur visant à élargir la participation des citoyens et à contribuer au développement social et culturel du pays, conformément aux principes consacrés par la Constitution italienne.

4.6.2 Règles de mise en valeur dans le droit national

4.6.2.1 Présentation générale

On trouve dans la législation italienne quelques références à la mise en valeur en général, notamment dans la qualification de la « diffusion de programmes radiophoniques ou télévisuels par tout moyen technique » comme un service d'intérêt général majeur, ce que confirme la loi du 6 août 1990 n° 223, qui autorise également les fournisseurs privés à exercer des activités de radiodiffusion.

L'article 7 du décret-loi du 31 juillet 2005 n° 177¹⁶⁰ (qui transpose l'ancienne Directive SMA) qualifie l'activité d'information sur un service de médias audiovisuels ou radiophoniques de « service d'intérêt général » et ce principe est réaffirmé à l'article 6, paragraphe 1 du nouveau Code SMA italien adopté en 2021 par le décret-loi n° 208¹⁶¹.

Par ailleurs, l'accord¹⁶² signé en 2017 entre le ministère du Développement économique et la RAI, le radiodiffuseur public italien, concernant le renouvellement de la concession du service public de radiodiffusion, énonce, à l'article 1, qu'une telle concession concerne le service public multimédia, radiophonique et télévisuel « à vocation de service d'intérêt général » consistant en la production et la diffusion de contenus audiovisuels et multimédias sur toutes les plateformes de distribution, y compris au moyen de nouvelles technologies, aux fins de garantir une information complète et impartiale, de promouvoir l'éducation, la prospérité, la capacité de jugement et de critique, le progrès et la cohésion sociale, de promouvoir la langue et la culture italiennes, la créativité et l'éducation à l'environnement, de sauvegarder l'identité nationale et d'œuvrer à la progression sociale.

¹⁶⁰ *Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177* (décret-loi sur la radio et la télévision). *Testo unico della radiotelevisione*, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/09/07/208/so/150/sg/pdf>.

¹⁶¹ *Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208* (décret-loi du 8 novembre 2021 portant transposition de la Directive SMA révisée de l'UE), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2021-11-08:208>.

¹⁶² La législation italienne relative à la radiodiffusion de service public prévoit un contrat entre l'État, représenté par le ministère du Développement économique (à partir de 2022, ministère des Entreprises et du Made-in-Italy), et l'organe de radiodiffusion de service public. Ce contrat détaille les autres missions et objectifs que le service public de radiodiffusion doit remplir dans le cadre de ses activités.



4.6.2.2 Règles de mise en valeur des œuvres européennes

L'autorité de régulation italienne (AGCOM) a instauré la mise en valeur des œuvres européennes pour les services de VOD dès 2015¹⁶³, alors que l'ancienne Directive SMA de 2010 était encore en vigueur. À l'époque, le cadre juridique énonçait trois critères non obligatoires pour assurer la promotion des œuvres européennes sur les services de VOD : un certain pourcentage du catalogue, un quota d'investissement et la mise en valeur des œuvres. Les deux premiers critères ont été généralement appliqués par les fournisseurs de services de médias audiovisuels (SMA), car ils restaient proches du régime précédent, applicable uniquement aux services linéaires, mais la mise en valeur était un concept totalement inédit. L'AGCOM a mis en place un plateau technique avec des représentants de toutes les parties prenantes concernées (fournisseurs de SMA, auteurs, producteurs) afin d'élaborer, dans une démarche de corégulation, les différents critères permettant de garantir une vision commune de la mise en valeur, ainsi que les outils requis pour sa mise en œuvre.

Pour inciter les fournisseurs de VOD à appliquer ce critère, le règlement de 2015 a mis en place un dispositif de gratification lié à des baisses de quotas.

Toutefois, le cadre juridique a évolué depuis 2019, reflétant les dispositions de la Directive SMA révisée alors que celle-ci n'avait pas encore été mise en œuvre. De ce fait, l'article 13 de la Directive SMA révisée a été transposé en Italie avant les autres dispositions et la mise en valeur est devenue obligatoire.

Par conséquent, le règlement AGCOM a dû être modifié par la résolution n° 24/19/CONS (une consultation publique sur la révision du règlement, conformément au Code SMA 2022, sera prochainement clôturée avec l'adoption d'un règlement révisé, mais les dispositions relatives à la mise en valeur ne font l'objet d'aucun amendement).

En décembre 2021, la Directive SMA révisée a été transposée en droit national par le décret-loi n° 208/2021 (Code SMA). L'article 55 est la principale disposition relative aux obligations des fournisseurs de VOD transposant l'article 13, paragraphe 1 de la Directive SMA. La définition des « œuvres européennes », qui suit celle de la Directive SMA, est reprise à l'article 3, par. c) du Code SMA.

Le passage du caractère facultatif au caractère obligatoire de la mise en valeur a relativement peu affecté le système instauré en 2015, qui comporte une liste de critères à appliquer. La principale différence réside dans l'approche générale du règlement : les dispositions de 2015 prévoyaient un système de gratification lorsqu'un fournisseur atteignait un certain score en termes de critères de mise en valeur, alors qu'aujourd'hui, au regard du caractère obligatoire de cette mesure, chaque fournisseur est tenu d'atteindre un score minimum.

¹⁶³ AGCOM, Résolution n° 149/15/CONS, *Approvazione del provvedimento di definizione dei criteri tecnici ed editoriali di messa in rilievo delle opere europee sui servizi di media audiovisivi a richiesta di cui all'art. 4-bis, comma 1-bis, del regolamento allegato alla delibera n. 66/09/CONS*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1662856/Delibera+149-15-CONS/d0c0d696-179c-433a-9934-2544caabd368?version=1.1>.



Les fournisseurs peuvent choisir parmi plusieurs critères de mise en valeur afin d'atteindre un certain score dans les deux catégories principales : A) le positionnement des œuvres dans le catalogue et B) l'utilisation des œuvres européennes dans le cadre des publicités, des campagnes d'abonnement et de la promotion du catalogue.

Les dispositions de 2015 se contentent de mentionner la « mise en valeur » sans en préciser la définition. Depuis la modification de 2019 et dans le nouveau Code SMA, l'article 55, paragraphe 7, dispose ce qui suit:

(...) En particulier, le règlement (qui sera adopté par l'AGCOM en application de ces articles, ndlr), lorsqu'il définit les modalités d'exécution des obligations de programmation, prévoit, indépendamment des méthodes, procédés ou algorithmes utilisés par les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande, la personnalisation des profils des utilisateurs, y compris l'adoption d'outils tels que la mise à disposition d'une rubrique dédiée sur la page d'accueil principale ou d'une catégorie spécifique pour la recherche d'œuvres dans le catalogue et l'utilisation d'un quota d'œuvres européennes dans les campagnes de publicité ou de promotion pour les services fournis.

À cet égard, il convient de noter que la loi a repris les grands principes du système précédemment mis en place par l'AGCOM.

Les critères sont les suivants :

- **Positionnement dans le catalogue**
 - Au moins 30 % des œuvres « visibles » doivent être des œuvres européennes. La visibilité consiste à fournir des informations (titres, icônes, bandes-annonces, etc.) sur les œuvres.
 - Des initiatives spécifiques (d'une durée d'environ un mois, une fois par an) promouvant des œuvres exclusivement européennes par le biais des réseaux sociaux.
 - Dans chacune des rubriques principales du catalogue (le cas échéant), au moins 20 % des œuvres « visibles » doivent être européennes.
 - Pas moins de 20 % d'œuvres européennes dans le cadre d'une campagne de promotion multimédia.
 - Rubrique spécifique regroupant toutes les œuvres de l'UE figurant dans le catalogue avec un bandeau comportant un lien vers cette rubrique.
 - Dans le cadre des campagnes promotionnelles multimédias (télévision, radio, magazines, etc.) menées au cours d'une année, les œuvres de l'UE doivent représenter au moins 20 % des œuvres promues lors de ces campagnes.
 - Conservation des œuvres européennes dans le catalogue pendant au moins sept jours (sous réserve que cela ne contrevienne pas aux droits de distribution).
- **Utilisation d'œuvres européennes dans la promotion du service de VOD.**
 - Utiliser des bandes-annonces ou des visuels promouvant les œuvres de l'UE dans la rubrique « Nouveautés » du catalogue.
 - Possibilité de rechercher des contenus européens.
 - Au moins 20 % des œuvres figurant dans les recommandations doivent être des œuvres européennes.
 - Mise en évidence de l'origine européenne d'une œuvre dans son descriptif.



- « Actions thématiques » présentant conjointement des œuvres de l'UE et de pays tiers.
- La part des œuvres européennes dans les communications commerciales envoyées aux utilisateurs ne doit pas être inférieure à 30 %.
- Utilisation de critiques, d'articles ou diverses informations relatives aux œuvres européennes, notamment leur classement (réaction des critiques et du public).

Chaque critère est assorti d'un score. Les fournisseurs de services de VOD sont libres de choisir parmi les différents critères, mais ils doivent obtenir un score minimal, ce qui signifie qu'ils sont tenus de mettre en œuvre plusieurs critères.

La première opération de contrôle menée en 2020 a permis d'établir que tous les services de VOD relevant de la juridiction italienne avaient rempli leurs obligations de mise en valeur. Chaque année, l'AGCOM envoie aux fournisseurs de SMA un formulaire de déclaration des données concernant leurs obligations en matière de promotion des œuvres européennes (formulaire QVOD), qu'ils sont tenus de retourner au plus tard le 30 septembre de la même année. À défaut de réponse ou en cas de déclaration erronée, les fournisseurs encourent une amende administrative pouvant aller jusqu'à 100 000 EUR.

Par ailleurs, l'AGCOM utilise et traite les données relatives au suivi de la programmation et des catalogues des fournisseurs de SMA effectué par des instituts spécialisés, les données contenues dans les déclarations des fournisseurs de SMA et des producteurs indépendants conformément au règlement de l'AGCOM, ainsi que les résultats de l'évaluation effectuée chaque année en envoyant une demande d'information détaillée à tous les fournisseurs de SMA concernés (formulaire QVOD susmentionné).

L'AGCOM peut également demander à toute partie prenante la transmission d'autres documents, communications ou documents jugés utiles, notamment en adressant des demandes d'informations aux producteurs indépendants mentionnés dans la déclaration d'un fournisseur de SMA.

La loi confère également à l'AGCOM un pouvoir général d'inspection et lui permet de mener des programmes d'inspection périodiques, voire systématiques.

Il convient de souligner que la loi (art. 67 du Code SMA) prévoit des sanctions très lourdes pour les infractions aux dispositions relatives à la promotion des œuvres européennes : de 100 000 EUR à 5 000 000 EUR, et jusqu'à 1 % du chiffre d'affaires annuel lorsque ce pourcentage est supérieur à 5 000 000 EUR.

4.6.2.3 Autres règles nationales de mise en valeur portant sur les services d'intérêt général

L'Italie figure parmi les quelques pays ayant transposé l'article 7 *bis* de la Directive SMA en droit national alors que cette disposition est facultative.

Cette disposition est mise en œuvre par l'article 29 du Code SMA, dont le paragraphe 1 dispose que les services de médias d'intérêt général « fournis par tout moyen de réception ou d'accès et par toute plateforme » doivent bénéficier d'une « mise en valeur



adéquate » afin de « garantir au plus large public le pluralisme, la liberté d'expression, la diversité culturelle et l'efficacité de l'information. »

Le paragraphe 2 du même article prévoit que l'AGCOM adoptera des lignes directrices pour déterminer comment qualifier un service « d'intérêt général » et définir les critères à respecter par les acteurs suivants pour se conformer à cette disposition :

- les fabricants d'appareils récepteurs des signaux de télévision ou de radio ;
- les fournisseurs de services d'indexation, d'agrégation ou de recherche de contenus audiovisuels ;
- les fournisseurs qui déterminent la manière dont les contenus sont présentés aux utilisateurs sur les interfaces utilisateurs.

Conformément à l'article 29, l'AGCOM a adopté en juin 2022 la résolution n° 149/22/CONS¹⁶⁴ ordonnant l'ouverture d'une procédure, actuellement en cours, qui sera suivie d'une consultation publique sur le projet de lignes directrices. Dans sa résolution, l'AGCOM tient compte de l'intention du législateur de préserver la disponibilité et l'accessibilité des contenus via la plateforme numérique terrestre et de veiller à ce que les services auxiliaires connexes - tels que les GEP et les interfaces utilisateurs, ainsi que les interfaces de programmation d'applications (API) - soient facilement accessibles, plus simples et plus conviviaux, afin d'améliorer l'expérience qui en découle. Par ailleurs, l'AGCOM considère que l'utilisation croissante d'appareils connectés, tels que les téléviseurs connectés et la dernière génération de décodeurs, permet aux utilisateurs d'accéder à la fois aux SMA offerts par le biais d'une plateforme numérique terrestre et aux SMA disponibles sur d'autres plateformes (satellite et internet).

L'AGCOM constate également que les fabricants d'équipements fournissent souvent des outils de navigation basés sur des logiciels qui offrent à l'utilisateur une représentation visuelle des offres de contenus disponibles - composée, par exemple, d'applications propriétaires, d'onglets avec des liens directs vers des programmes spécifiques, et de contenus proposés sur la base de l'historique de l'utilisateur - qui, même si elle peut être en partie configurée par l'utilisateur, est proposée initialement sur la base de critères a priori inconnus. L'AGCOM souligne la nécessité de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'instauration d'exigences ad hoc visant à préserver la disponibilité et l'accessibilité des services de radiodiffusion numérique terrestre et, d'autre part, la possibilité de continuer à garantir le choix le plus large possible pour l'utilisateur.

¹⁶⁴ Disponible sur

https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_assetEntryId=27063516&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_type=document



4.6.3 Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements

L'analyse des « deux régimes de mise en valeur » dans le cadre réglementaire italien fait apparaître en premier lieu une différence en termes de maturité : la mise en valeur des « œuvres européennes » fonctionne sans problème dans un système consolidé depuis de nombreuses années, tandis que la mise en valeur des services d'« intérêt général » en est à un stade très embryonnaire, la procédure correspondante étant toujours en cours et une consultation publique sur le projet de lignes directrices étant prévue prochainement.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de rendre compte également des autres objectifs de la résolution n° 149/22/CONS : outre la mise en œuvre de l'article 7 *bis* de la Directive SMA, l'article 29 du Code SMA comprend également une série de dispositions relatives à la numérotation logique des chaînes qui doit être mise en œuvre par l'AGCOM.

La loi dispose que, sans préjudice du droit des utilisateurs de réorganiser les chaînes de la télévision numérique et de la possibilité pour les opérateurs de chaînes à péage d'introduire des guides de programmes et des services supplémentaires, l'AGCOM, afin de garantir des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, peut adopter un plan de numérotation automatique des chaînes de TNT gratuites et à péage, et établir selon son propre règlement les modalités d'attribution d'un numéro aux fournisseurs de SMA.

Dans le cadre des autorisations et des licences délivrées pour la diffusion de chaînes TNT, le ministère du Développement économique (rebaptisé dernièrement Entreprises et Made in Italy) attribue à chaque chaîne un numéro sur la base du plan de numérotation adopté par l'AGCOM. L'attribution de numéros à des opérateurs déjà qualifiés pour la radiodiffusion télévisuelle au moyen de techniques numériques terrestres fait l'objet d'une disposition distincte complémentaire de la licence.

Enfin, tous les appareils récepteurs du signal TNT, y compris ceux permettant une connexion internet, doivent avoir installé le système de numérotation des chaînes de TNT mentionné ci-dessus. Ce système doit être facilement accessible. L'AGCOM spécifie les exigences réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette disposition et adopte les mesures requises pour permettre aux opérateurs qui produisent ou importent ces dispositifs de se mettre en conformité.

Cela montre à quel point la mise en valeur des services d'intérêt général est étroitement liée au vaste programme prévu par le législateur italien pour les SMA, dont la portée réelle devra être évaluée par le régulateur national.



4.7 PT - Portugal

Elsa Costa e Silva, professeure assistante, Université de Minho

4.7.1 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

Le droit constitutionnel portugais n'aborde pas la question de la mise en valeur en tant que telle¹⁶⁵. Néanmoins, la Constitution prévoit certaines règles relatives à l'activité des médias et à la préservation du patrimoine culturel, et ces règles touchent à certains aspects qui permettent de justifier une protection spécifique pour certains contenus. L'article 9 dispose que l'État a l'obligation de « protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel du peuple portugais. » En vertu de ce principe, l'État doit « promouvoir la démocratisation de la culture, en encourageant et en assurant l'accès de tous les citoyens aux plaisirs culturels et à la création artistique, en collaboration avec les médias (art. 73) » et il a l'obligation de « promouvoir la sauvegarde et la valorisation du patrimoine culturel en tant que ferment de l'identité culturelle commune (art. 78). »

Le droit constitutionnel national fixe également les règles de fonctionnement des médias. L'agence nationale de régulation des médias répond à l'obligation visée à l'article 39 de la Constitution et doit veiller au respect des règles régissant les activités des médias.

4.7.2 Règles de mise en valeur dans le droit national

4.7.2.1 Présentation générale

La Directive SMA révisée a été mise en œuvre au Portugal en novembre 2020, après l'adoption en octobre de la loi n° 74/2020 par le Parlement¹⁶⁶. Cette loi est entrée en vigueur en février 2021. Les débats et l'adoption de la loi ont donné lieu à quelques controverses, les cinéastes et producteurs portugais estimant qu'elle portait préjudice au cinéma national. En dépit de quelques modifications du projet de loi initial (notamment l'inclusion d'une taxe de 1 % sur le chiffre d'affaires des services de VOD), la contestation est restée vive dans le secteur.

¹⁶⁵ Constitution portugaise, <https://dre.pt/dre/geral/en/relevant-legislation/constitution-of-the-portuguese-republic>.

¹⁶⁶ Loi 74/2020 du 19 novembre 2020 portant transposition de la Directive SMA révisée, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/74-2020-148963298>.



4.7.2.2 Règles de mise en valeur des œuvres européennes

Les règles concernant la mise en valeur sont énoncées dans la loi n° 27/2007 sur la télévision¹⁶⁷ qui a été révisée pour intégrer les changements liés à la transposition de la Directive SMA. La mise en valeur concerne en particulier les services de VOD. Avant la transposition de la Directive SMA, la loi prévoyait depuis 2011 que les services de VOD devaient donner aux œuvres européennes une « visibilité particulière » dans leur catalogue et qu'ils devaient adopter des fonctionnalités techniques permettant au public d'effectuer des recherches par pays d'origine dans le catalogue.

Le concept de mise en valeur apparaît dans la dernière version de cette loi (résultant de la loi n° 74/2020 portant transposition de la Directive SMA) qui dispose que les services de VOD doivent « assurer un quota minimum de 30 % d'œuvres européennes et garantir leur mise en valeur. » Aucune définition de la mise en valeur n'est mentionnée et l'exigence de fonctionnalités techniques de « recherche » inscrite dans la version précédente de la loi a disparu. Les règles protégeant les créations audiovisuelles ne se limitent pas aux œuvres européennes : les œuvres nationales font l'objet d'une protection renforcée, mais uniquement dans le cadre des services linéaires.

La mise en valeur ne pose pas de problème au Portugal et n'a pas fait l'objet d'un débat public. Bien que la loi prévoie une obligation de mise en valeur, aucune explication supplémentaire n'a été donnée sur la manière dont elle s'applique à la VOD. L'agence nationale de régulation a publié un rapport sur la « Production audiovisuelle dans les services de programmation télévisuelle » en septembre 2022¹⁶⁸, mais aucune information supplémentaire n'est fournie sur la manière dont la mise en valeur doit être comprise ou sur le type de normes auxquelles on peut s'attendre. L'agence de régulation ne dispose que d'une description de la manière dont les services (pour l'instant, uniquement les services de VOD nationaux) ont compris le concept et l'appliquent, depuis l'insertion de bandeaux spécifiques, intitulés par exemple « Cinéma portugais » ou « Comédies françaises », jusqu'à la promotion périodique des œuvres portugaises et européennes. Il semble que les fournisseurs de services de VOD soient libres de décider de quelle manière ils peuvent remplir cette obligation.

En mars 2021, l'agence nationale portugaise de régulation des médias (ERC) a également publié un guide de surveillance des services de VOD regroupant les nouvelles règles de façon plus claire et plus synthétique que dans le texte de loi¹⁶⁹. Toutefois, ce guide ne fournit aucune information détaillée sur les modalités d'application de l'obligation de mise en valeur, ni sur la manière dont l'ERC surveillera son application. Comme indiqué précédemment, la version précédente de la loi établissait l'obligation d'inclure un critère de recherche par pays d'origine dans l'outil de recherche, mais la nouvelle version est muette à cet égard.

¹⁶⁷ Loi du 30 juillet 2007 sur la télévision et les services audiovisuels à la demande, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-34561375>.

¹⁶⁸ <https://www.erc.pt/pt/a-erc/noticias/erc-retrata-difusao-e-producao-audiovisual-em-2021-/>.

¹⁶⁹ <https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OjltZWRRpYS9maWNNoZWlyb3Mvb2JqZWNO0b19vZmZsaW5lLzM5Ni5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvIjtzOjUwOjlnbWlhLXBhcmEtZmlzY2FsaXphY2FvLWRvcy1zZXJ2aWNvcy1hdWRpb3Zpc3VhaXMtYS17fO==/guia-para-fiscalizacao-dos-servicos-audiovisuais-a>.



Le contrôle et la surveillance des règles régissant les services télévisuels et audiovisuels incombent à l'agence nationale de régulation des médias (ERC), une instance administrative indépendante. Les règles de mise en valeur relèvent donc de la surveillance de l'ERC, qui est tenue d'analyser « le respect des règles relatives à la promotion des œuvres européennes » et d'établir à cet égard une « évaluation annuelle ». La première évaluation portant sur 2021 a été publiée en septembre 2022 (cf. note de bas de page précédente).

Les autorités publiques chargées de la régulation des médias et du cinéma (l'ERC et l'Institut du cinéma et de l'audiovisuel) doivent coopérer et partager les données requises pour vérifier le respect des dispositions légales, notamment les obligations d'investissement. Par ailleurs, les fournisseurs de services linéaires et de services de VOD sont tenus de fournir régulièrement à l'ERC tous les éléments requis pour contrôler le respect des obligations prescrites par la loi (art. 49). Ils doivent également désigner à cette fin un représentant établi au Portugal.

L'obligation d'information s'applique également aux éléments pertinents pour la détermination de la juridiction, au nom des directeurs ou des responsables, et aux moyens de contact.

En cas d'infraction à la règle de mise en valeur, les contrevenants s'exposent uniquement à des sanctions financières. Les infractions sont spécifiées à l'article 75 de la loi sur la télévision et sont considérées comme des délits mineurs (avec des amendes allant de 7 500 à 37 500 EUR). Toutefois, le non-respect de l'obligation d'information constitue une infraction grave sanctionnée par des amendes comprises entre 20 000 et 150 000 EUR. Le contrôle de la conformité est effectué par l'instance de régulation qui est habilitée à engager une procédure administrative.

Le service public de radiodiffusion est soumis à des obligations plus lourdes en termes de promotion des œuvres portugaises et européennes. La loi sur la télévision énonce le principe d'un service public des médias dont la mission est la suivante : « promouvoir la diffusion de programmes en portugais, de genres diversifiés, et réserver une part significative de leur temps de diffusion aux productions européennes, en respectant des quotas supérieurs à ceux qui sont imposés à l'ensemble des opérateurs de télévision en vertu de cette loi. » Les quotas peuvent être définis dans le contrat de concession de service public signé entre l'État et l'organe de radiodiffusion publique (RTP). Le contrat de concession fait actuellement l'objet d'une procédure de révision.

4.7.2.2.1 Autres règles nationales de mise en valeur portant sur les services d'intérêt général

Selon les informations rendues publiques, il n'existe pas, à ce jour, d'obligation spécifique au Portugal concernant la mise en valeur au titre de l'article 7 *bis* de la Directive SMA.



4.7.2.3 Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements

Au Portugal, les règles de mise en valeur sont récentes et l'agence nationale de régulation, qui doit rendre compte du respect de ces règles, n'a pas, jusqu'à présent, accordé beaucoup d'attention à cette question. La loi elle-même n'est pas très édifiante quant à la définition de la mise en valeur. L'unique et dernier rapport existant à ce jour a été publié en septembre 2022 et, en l'état actuel des choses, il semble que les fournisseurs de services de VOD peuvent interpréter librement cette obligation et adopter les mesures qu'ils jugent appropriées. Les seuls services de VOD mentionnés dans le rapport au regard des règles de mise en valeur sont les services nationaux associés aux services de distribution de la télévision à péage. En l'état actuel des choses, les services internationaux de VOD ne sont pas concernés.

4.8 RO - Roumanie

Catalina Iordache, chercheuse postdoctorale et professeure invitée, Vrije Universiteit Brussel

4.8.1 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

Aucune règle relative à la mise en valeur n'est inscrite dans le droit constitutionnel national ni ne découle de celui-ci.

4.8.2 Règles de mise en valeur dans le droit national

4.8.2.1 Présentation générale

Le Gouvernement roumain a transposé la Directive SMA révisée en adoptant la loi n° 190 du 28 juin 2022¹⁷⁰ portant modification et complément de la loi 504/2002 relative à l'audiovisuel¹⁷¹, de l'ordonnance gouvernementale n° 39/2005 relative à la cinématographie, et de la loi n° 41/1994 relative à l'organisation et au fonctionnement de

¹⁷⁰ Loi n° 190 du 28 juin 2022 portant modification et complément de la loi n° 504/2002 relative à l'audiovisuel, de l'ordonnance gouvernementale n° 39/2005 relative à la cinématographie, et de la loi n° 41/1994 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Société roumaine de radiodiffusion :: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/256901>.

¹⁷¹ Loi n° 504 relative à l'audiovisuel du 11 juillet 2002 (dans sa version modifiée) :: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/37503>.



la Société roumaine de radiodiffusion¹⁷². La loi est entrée en vigueur le 3 juillet 2022. Les modifications apportées à la loi n° 504/2002 relative à l'audiovisuel prévoient des obligations de mise en valeur des œuvres européennes pour les services de VOD. Ces obligations ne sont pas nouvelles, puisque certaines exigences relatives à la mise en valeur des œuvres de fiction audiovisuelles européennes sur les services de VOD avaient déjà été instaurées en 2012 par une décision du Conseil national de l'audiovisuel.

Il n'existe pas de règles claires concernant la mise en valeur des contenus d'intérêt général.

4.8.2.2 Règles de mise en valeur des œuvres européennes

L'article 23, paragraphe 1 de la loi relative à l'audiovisuel dispose que les services de VOD relevant de la juridiction roumaine doivent réserver au moins 30 % de leurs catalogues à des œuvres européennes et assurer leur mise en valeur - ou, si l'on traduit littéralement, leur « promotion ». La mise en valeur peut être assurée en facilitant l'accès à ces œuvres par une rubrique spécifique accessible depuis la page d'accueil du service, par l'intégration d'une fonctionnalité de recherche des œuvres européennes dans l'outil de recherche du service, par l'utilisation des œuvres européennes dans les campagnes promotionnelles du service ou la promotion d'un quota minimal d'œuvres européennes du catalogue, par exemple, à l'aide de bandeaux ou d'outils similaires. Les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande dont le chiffre d'affaires lié à la fourniture de services de médias audiovisuels est inférieur à 2 millions d'euros ou dont la part d'audience est inférieure à 1 % sont exemptés de cette obligation en vertu de l'article 23, paragraphe 3. Aux termes du paragraphe 4, lorsqu'un service ne fournit pas de service de médias audiovisuels à la demande pendant une certaine période, le respect des obligations en matière de quota et de mise en valeur est évalué par rapport à la durée effective de la fourniture du service concerné.

L'article 26, paragraphes 2 et 3 de la Décision n° 320 du Conseil national de l'audiovisuel du 29 mai 2012 relative à la fourniture de services de médias audiovisuels à la demande¹⁷³ imposait d'ores et déjà aux services de VOD de promouvoir équitablement sur leur page d'accueil les œuvres de fiction audiovisuelles européennes disponibles dans leurs catalogues et de répertorier le pays d'origine de chaque contenu audiovisuel disponible dans le catalogue. Le non-respect des dispositions de cette décision est sanctionné conformément aux dispositions de la loi relative à l'audiovisuel (*cf.* art. 40).

Les radiodiffuseurs relevant de la juridiction roumaine doivent allouer la majeure partie de leur temps de diffusion à des œuvres européennes (ce pourcentage pouvant descendre à 30 % dans des circonstances exceptionnelles), conformément à l'article 22, paragraphe 1 de la loi relative à l'audiovisuel. Par ailleurs, l'article 24, paragraphes 1 et 2 établit que 10 % du temps de diffusion ou du budget de programmation doivent être

¹⁷² Loi n° 41 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Société roumaine de radiodiffusion du 17 juin 1994 (dans sa version modifiée): <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/245758>.

¹⁷³ Décision n° 320 du Conseil national de l'audiovisuel du 29 mai 2012 relative à l'offre de services de médias audiovisuels à la demande : <https://www.cna.ro/Decizie-nr-320-din-29-mai-2012.5314.html>.



consacrés à des œuvres récentes de producteurs indépendants. Néanmoins, il n'y a pas d'exigences spécifiques concernant la mise en valeur de ces œuvres. L'article 7 de la loi n° 41/1994 dispose également que la Société roumaine de radiodiffusion doit promouvoir et encourager la diffusion de créations audiovisuelles roumaines, mais cette exigence implique essentiellement le respect de certains quotas pour les œuvres promouvant la culture roumaine et celle des minorités nationales, sans imposer d'horaires spécifiques ni d'autres formes de mise en valeur.

Comme le prévoit l'article 10 de la loi relative à l'audiovisuel, le Conseil national de l'audiovisuel est la seule autorité de régulation des services de médias audiovisuels ; elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente, conformément à la loi relative à l'audiovisuel et au droit de l'Union européenne, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucune autre institution ou entité dans l'exercice de ses fonctions, hormis dans le cadre d'une coopération avec les organismes d'autorégulation sur la base d'accords ou de partenariats. Le Conseil adressera un rapport à la Commission européenne d'ici le 19 décembre 2022 et, par la suite, une fois tous les deux ans, pour rendre compte du respect des obligations susmentionnées relatives à la promotion des œuvres européennes.

En cas de manquement aux dispositions légales, l'article 91 de la loi relative à l'audiovisuel prévoit que le Conseil national de l'audiovisuel adressera une mise en demeure au contrevenant en spécifiant les conditions et les délais pour régulariser sa situation. Si les conditions ne sont pas remplies dans le délai imparti et selon les modalités établies par la mise en demeure ou si le contrevenant commet une nouvelle infraction, il sera passible d'une amende comprise entre 5 000 et 100 000 RON (soit environ 1 010 à 20 250 EUR). La mise en valeur n'est pas abordée de façon spécifique à cet égard, car l'infraction est régie, entre autres, par l'article 23, paragraphe 1, qui énonce l'obligation globale de respecter le quota au sein du catalogue et la mise en valeur des œuvres européennes concernées.

4.8.2.3 Autres règles nationales de mise en valeur portant sur les services d'intérêt général

La loi relative à l'audiovisuel n'établit pas de lien explicite entre les objectifs d'intérêt général et les règles de mise en valeur.

En vertu de l'article 9 de la loi n° 41/1994, les services de radiodiffusion publique sont tenus de transmettre, en priorité et gratuitement, les communications ou les messages d'intérêt public reçus du Parlement, du Président de la Roumanie, du Conseil suprême de défense ou du Gouvernement.

4.8.3 Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements

La réglementation transposant en droit roumain la Directive SMA révisée n'est entrée en vigueur que récemment. Par conséquent, le fonctionnement effectif des règles de mise en



valeur doit encore être mis en œuvre, contrôlé et évalué. Le débat public sur la modification de la loi relative à l'audiovisuel a principalement porté sur les nouvelles règles applicables aux plateformes de partage de vidéos et sur les obligations d'investissement pour les services de VOD, et non pas sur les mesures relatives aux quotas et à la mise en valeur des œuvres européennes. Il convient de noter à cet égard que ces dernières mesures ne sont pas une nouveauté, puisqu'elles ont été instaurées dès 2012 par une décision du Conseil national de l'audiovisuel. Néanmoins, aucun document n'expose clairement les modalités selon lesquelles le Conseil évalue la mise en œuvre ou les résultats de ces mesures depuis l'adoption de ladite décision.

4.9 SI - Slovénie

Tanja Kerševan Smokvina, professeure adjointe, département Journalisme et Centre de recherche sur la communication sociale, Université de Ljubljana

4.9.1 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

Le droit constitutionnel slovène ne comporte aucune règle, directe ou indirecte, relative à la mise en valeur des œuvres européennes (ou slovènes). Il n'existait pas de règles spécifiques de mise en valeur avant la transposition tardive de la Directive SMA révisée et celle-ci étant relativement récente, il n'y a pas encore, à ce jour, de jurisprudence en la matière.

4.9.2 Règles de mise en valeur dans le droit national

4.9.2.1 Présentation générale

La promotion des œuvres audiovisuelles européennes (et slovènes) est régie par la loi relative aux services de médias audiovisuels (*Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah - ZAvMS*)¹⁷⁴, qui est entrée en vigueur le 12 janvier 2022. Auparavant, le droit slovène ne comportait aucune règle spécifique sur la mise en valeur de ces œuvres, du moins pas comme le prévoit la Directive SMA révisée pour garantir que les œuvres audiovisuelles soient présentées de manière visible et facilement accessible dans les catalogues de VOD.

¹⁷⁴ *Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah* (loi relative aux services de médias audiovisuels - ZAvMS), *Uradni list Republike Slovenije, št. 87/11, 84/15 in 2004/21* (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 87/11, 84/15 et 204/21), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6225>.



Il existe d'autres instruments (indirects) destinés à la promotion et à l'exploitation des films et autres œuvres audiovisuelles en général, qui peuvent avoir un effet sur la mise en valeur des œuvres européennes. La loi relative au Centre cinématographique slovène, organisme public (*Zakon o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji - ZSFCJA*)¹⁷⁵ est la principale législation régissant le secteur du cinéma et des autres activités audiovisuelles. Le Centre cinématographique slovène (CCS) ayant également pour mission la promotion et l'exploitation de l'activité cinématographique et audiovisuelle en Slovénie, il travaille en concertation avec les fournisseurs de services audiovisuels pour promouvoir l'intégration des films slovènes dans leurs collections numériques.

4.9.2.2 Règles de mise en valeur des œuvres européennes

Les règles de mise en valeur, introduites en janvier 2022, concernent exclusivement les fournisseurs de services de médias audiovisuels non linéaires (à la demande).

En raison de la transposition tardive de la Directive SMA, il est encore trop tôt pour analyser les effets de la mise en œuvre de cette nouvelle disposition. Elle représente néanmoins, ne serait-ce qu'en théorie, une avancée par rapport à la législation encadrant les services de médias audiovisuels linéaires. En effet, il n'existe pas, dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle, de règles garantissant une plus grande visibilité et un meilleur positionnement des œuvres audiovisuelles (par exemple aux heures de grande écoute). Les fournisseurs de services linéaires sont uniquement tenus de respecter des quotas quantitatifs.

Alors que dans les services linéaires, la part des œuvres audiovisuelles européennes doit représenter au moins 50 % du temps de diffusion annuel, déduction faite du temps consacré aux informations, aux sports, aux jeux, à la publicité, au télé-achat et aux pages vidéo (art. 16, par. 4 de la ZAvMS), la part d'œuvres audiovisuelles européennes et slovènes doit représenter respectivement au moins 30 % et 5 % du catalogue du fournisseur de services de médias audiovisuels à la demande au cours d'une année civile donnée (art. 16, par. 2 de la ZAvMS). À l'instar des services linéaires, les journaux d'information, les émissions en direct, les retransmissions d'événements sportifs, les jeux, la publicité, le télé-achat et les pages vidéo ne sont pas inclus dans le catalogue de contenus proposés au cours d'une année civile (art. 16, par. 5 de la ZAvMS).

En ce qui concerne le calcul de la part obligatoire des œuvres audiovisuelles européennes et slovènes dans les services à la demande, la ZAvMS se réfère aux lignes directrices de la Commission européenne régissant le calcul de la part des œuvres européennes dans les catalogues des fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande. Un long métrage, une saison complète d'une série télévisée, etc., sont décomptés comme une œuvre (art. 16, par. 2 de la ZAvMS).

¹⁷⁵ *Zakon o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije* (loi relative au Centre cinématographique slovène, organisme public - ZSFCJA), *Uradni list RS, št. 77/10, 40/12 - ZUJF, 19/14 - odl. US, 63/16 in 31/18* (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 77/10, 40/12 - ZUJF, 19/14 - décret US, 63/16 et 31/18), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5960>.



Les règles de mise en valeur applicables aux services à la demande ne se limitent pas aux œuvres audiovisuelles européennes, mais s'appliquent également aux œuvres nationales.

Conformément à l'article 16, paragraphe 3 de la ZAvMS, les œuvres audiovisuelles européennes et slovènes doivent être mises en valeur et faire l'objet d'une promotion adéquate. Le fournisseur de services peut s'en assurer de la manière suivante :

- création d'une rubrique spécifique pour les œuvres européennes et slovènes, accessible depuis la page d'accueil du service ;
- intégration d'une fonctionnalité de recherche des œuvres européennes et slovènes dans le moteur de recherche disponible sur le service ;
- intégration des œuvres européennes et slovènes dans les campagnes promotionnelles du service ;
- promotion d'au moins 30 % d'œuvres européennes et 5 % d'œuvres slovènes dans le catalogue du service.

Le radiodiffuseur de service public slovène est tenu de consacrer au moins 25 % du temps de diffusion annuel de ses deux premières chaînes de télévision à des œuvres audiovisuelles slovènes ; un quart de ces œuvres doit avoir été créé par des producteurs indépendants (art. 92, par. 2 de la loi relative aux médias).

Selon l'article 109, paragraphe 1 de la loi relative aux médias (*Zakon o medijih*), l'Agence pour les réseaux et services de communication (AKOS) de la République de Slovénie est chargée de contrôler le respect des quotas obligatoires concernant les œuvres audiovisuelles slovènes. L'autorité de régulation nationale détermine les modalités de contrôle par le biais d'une loi générale.

En cas de non-respect par les fournisseurs de services audiovisuels à la demande de leurs obligations en matière de quotas et de mise en valeur des œuvres européennes et slovènes, le régulateur peut appliquer des sanctions pécuniaires allant de 6 000 à 60 000 EUR (art. 43 de la ZAvMS). Les amendes infligées aux chaînes de télévision pour non-respect des quotas d'œuvres audiovisuelles slovènes sont comprises entre 8 350 et 62 600 EUR (art. 134 et 135 de la loi relative aux médias).

Sont exemptés de ces obligations les fournisseurs de services de médias audiovisuels qui, sur la base du bilan de l'année civile précédente, ont enregistré un chiffre d'affaires inférieur à 200 000 EUR avec les services audiovisuels fournis en République de Slovénie.

4.9.2.3 Autres règles nationales en matière de mise en valeur

L'article 7 *bis* de la Directive SMA, qui prévoit la possibilité de prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général, n'est pas soumis à une obligation de mise en œuvre et n'a pas été transposé en Slovénie. Cette situation pourrait toutefois changer, car le Gouvernement a annoncé son intention de moderniser le cadre juridique régissant les médias, sachant que les services de médias d'intérêt général feront l'objet d'une attention particulière.



4.9.3 Principaux constats sur les règles de mise en valeur et autres développements

Du fait de la transposition tardive de la Directive SMA, qui s'est terminée en janvier 2022, on ne dispose d'aucun rapport sur la mise en œuvre et l'efficacité des règles de mise en valeur. La mise en œuvre de ces règles n'est pas remise en cause actuellement et, à ce jour, le débat public ne fait état d'aucun besoin de changement à cet égard.

Le contrôle de la conformité et du respect des règles de mise en valeur, qui incombe à l'AKOS, sera crucial pour la mise en œuvre correcte de ces règles dans l'esprit de la Directive SMA, dont l'objectif est de promouvoir les œuvres et services d'intérêt général audiovisuels d'Europe et de Slovénie.



5 Analyse comparative

Mark D. Cole, professeur de droit des médias et des télécommunications à l'Université du Luxembourg et directeur scientifique de l'Institut du droit européen des médias (EMR) / Sebastian Zeitzmann, Institut du droit européen des médias (EMR)

5.1 Introduction

Les neuf rapports nationaux de ce numéro d'*IRIS Spécial* couvrent huit États membres de l'UE - Allemagne, Belgique, Bulgarie, France, Italie, Portugal, Roumanie et Slovénie - ainsi que le Royaume-Uni, membre du Conseil de l'Europe et ex-membre de l'UE.

Les pays de ce panel couvrent des marchés de médias et des régions linguistiques pertinents en Europe. Ils sont particulièrement édifiants en ce qui concerne la mise en valeur des services de médias audiovisuels et de leurs contenus, car d'une part, ils ont transposé l'article 13 de la Directive SMA en droit national, et d'autre part, la plupart d'entre eux ont mis en place des dispositions en application de l'article 7 *bis* de la Directive SMA, qui permet aux États membres de prendre des mesures garantissant la visibilité des services d'intérêt général. Cette deuxième disposition n'exigeant pas de « transposition » en droit interne, seul un nombre limité d'États membres a instauré de nouvelles mesures au sens de l'article 7 *bis* de la Directive SMA¹⁷⁶.

Les pays étudiés couvrent à la fois des États fédéraux et des États centralisés. Dans les États fédéraux, la mise en œuvre des règles de l'UE telles que la Directive SMA peut se faire de façon différenciée par les entités fédérées.

¹⁷⁶ À savoir l'Allemagne, la Belgique (Flandres), la Bulgarie, la France, la Grèce (non étudiée ici) et l'Italie, cf. Commission européenne, *Study on media plurality and diversity online - Annexes*, 2022, p. 13 et s. De plus, une recherche des transpositions de l'article 7 *bis* dans le tableau de suivi de la mise en œuvre de la Directive SMA de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (<https://avmsd.obs.coe.int/>) fait également apparaître Chypre, qui, dans l'art. 30L de la loi relative aux organismes de radio et de télévision (version consolidée du 23 décembre 2021), confère à l'autorité de régulation nationale le pouvoir de prendre des mesures au sens de l'article 7 *bis* de la Directive SMA (sans que celles-ci ne soient prescrites par la loi), le Portugal, qui, dans l'art. 25, par. 1 de la loi n° 27/2007 relative à la télévision et aux services audiovisuels à la demande (version consolidée du 19 novembre 2020), dispose que les distributeurs doivent « donner la priorité » à certaines catégories de services considérés comme présentant un intérêt général, ainsi que la Roumanie. En Roumanie, les attributions générales de l'autorité de régulation nationale sont visées à l'art. 17, par. 1, alinéa d) de la loi n° 504/2002 du 11 juillet 2002 relative à l'audiovisuel (version consolidée du 3 juillet 2022), en vertu duquel l'autorité est investie de certaines tâches pouvant l'habiliter à prendre également des mesures aux fins de garantir la visibilité des services d'intérêt général, même si un tel pouvoir n'est pas expressément mentionné.



5.2 Le principe de mise en valeur dans le droit constitutionnel national

En règle générale, le droit constitutionnel des pays de notre panel ne comporte aucune disposition relative à la mise en valeur en tant que principe. En Belgique, une telle disposition est exclue de la Constitution fédérale qui n'a pas la compétence requise, celle-ci incombant aux instances régionales. Il en va différemment en Italie, où la Constitution établit un lien avec le concept général de mise en valeur et précise que ce concept couvre, *inter alia*, les services publics essentiels. Ce principe a longtemps été appliqué directement aux activités de radiodiffusion nationales, qui constituent des services publics essentiels d'un intérêt général majeur. Sans aborder la question de la mise en valeur, la Constitution portugaise comporte un certain nombre de règles régissant l'activité des médias et la protection du patrimoine culturel sur lesquelles on peut s'appuyer pour garantir la mise en valeur.

Dans certains pays (Allemagne, Bulgarie), la jurisprudence constitutionnelle instaure néanmoins un cadre constitutionnel général qui doit être pris en compte par les législateurs respectifs lors de l'adoption d'une loi relative à la mise en valeur dans le cadre de la transposition de la Directive SMA ou au-delà. La Cour constitutionnelle de Bulgarie, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a estimé dès 1996 que les médias avaient le devoir de publier des informations et des idées relatives aux questions d'intérêt public. En Allemagne, la jurisprudence du *Bundesverfassungsgericht* (Cour fédérale constitutionnelle - BVerfG) est plus complexe et plus détaillée à cet égard, notamment en ce qui concerne la radiodiffusion. En application du principe général de pluralisme des médias, la mise en valeur des contenus pertinents pour la formation de l'opinion publique et, partant, pour le système démocratique, est considérée comme un facteur crucial pour garantir le fonctionnement démocratique. Le BVerfG estime notamment que la multiplication des offres de radiodiffusion et la diversité croissante des fournisseurs ne permettent pas, à elles-seules, de répondre aux exigences établies par les droits fondamentaux en matière de qualité et de diversité de la radiodiffusion, et risquent, au contraire, de servir des intérêts particuliers ou des considérations purement économiques. Il souligne l'importance de la radiodiffusion publique et, partant, la nécessité de pouvoir accéder facilement à ses contenus.

5.3 Règles de mise en valeur dans le droit national ou fédéral

Dans les pays de notre panel, il existe un ensemble de règles sur la mise en valeur inscrites dans le droit ordinaire, notamment en raison de la transposition des dispositions pertinentes de la Directive SMA révisée. Le Royaume-Uni a également transposé la Directive SMA révisée, car il était encore membre de l'UE au moment de son adoption. Dans certains pays étudiés, la transposition de la Directive SMA a été réalisée hors délai, notamment en 2022 pour la Roumanie et la Slovénie et en 2021 pour l'Italie ; néanmoins cette dernière avait déjà mis en place des règles de mise en valeur non contraignantes



depuis 2015. La transposition de la Directive SMA révisée s'est généralement traduite par une modification des règles établies d'une part, dans les années 1990 (Bulgarie, Italie, Roumanie, Royaume-Uni), et d'autre part, lors de la transposition de la Directive SMA de 2007. Des règles sur la mise en valeur étaient notamment déjà en place en Bulgarie et en Roumanie avant leur adhésion à l'UE. En Allemagne, le processus législatif est allé plus loin que la simple transposition de la Directive SMA avec une réforme approfondie de la législation sur la radiodiffusion et les médias, la prise en compte des « nouveaux acteurs » tels que les plateformes médiatiques, les interfaces utilisateurs et les intermédiaires, et l'instauration d'un régime détaillé de mise en valeur des services et contenus d'intérêt public. Dans certains pays de notre panel (Royaume-Uni), les règles de mise en valeur qui existaient avant la Directive SMA révisée n'ont pas été affectées par la transposition de cette dernière. La Slovénie est le seul pays de cette étude dans lequel de telles règles n'existaient pas avant la transposition de la Directive SMA révisée. Le champ d'application des différentes règles de droit ordinaire des pays de notre panel est variable. En Roumanie, par exemple, il n'existe pas de règles explicites concernant la mise en valeur des services ou des contenus d'intérêt général. Ailleurs, il s'agit soit de mesures facultatives pour les autorités de régulation, soit de dispositions prescrites par la loi. Dans les pays de notre panel, les obligations de mise en valeur ne s'appliquent qu'aux services de médias audiovisuels à la demande.

5.4 Mise en valeur des œuvres européennes

Tous les pays de notre panel ont inscrit en droit ordinaire des dispositions relatives à la mise en valeur des œuvres européennes découlant de la mise en œuvre obligatoire de l'article 13 de la Directive SMA. Par conséquent, ces règles ne s'appliquent qu'aux services de médias audiovisuels non linéaires. Alors que ces règles de mise en valeur ne visent pas une visibilité plus générale des contenus, mais s'inscrivent comme un facteur de promotion des œuvres européennes dans le cadre du régime spécifique prévu par la Directive SMA, elles ont néanmoins été abordées dans les rapports nationaux afin de faciliter la compréhension d'éventuelles similitudes ou corrélations, le cas échéant, avec les règles de mise en valeur (ou de promotion) d'autres types de contenus, tels que les contenus d'intérêt général ou à valeur publique, voire même de services complets.

5.4.1 Fournisseurs de services de VOD

L'article 13, paragraphe 1 de la Directive SMA impose non seulement une part d'au moins 30 % d'œuvres européennes dans les catalogues des fournisseurs de services de VOD, mais exige également que ces œuvres soient mises en valeur. Tous les pays du panel ont donc inscrit ces quotas ou parts de catalogue dans leur législation, en mettant parfois un accent supplémentaire sur les œuvres nationales (Portugal, Slovénie) ou les productions dans la langue parlée dans le pays concerné (Belgique [FL]), ou en intégrant des règles complémentaires pour garantir une attention spéciale aux producteurs indépendants (RO),



tout en veillant à ce que la mise en valeur de ces œuvres soit assurée. En Allemagne, la loi énonce des exemples de contenus auxquels peuvent s'appliquer les règles de mise en valeur, en se référant aux dispositions de la Directive SMA relatives aux « œuvres européennes », mais les modalités détaillées sont ensuite définies par les autorités compétentes en matière de régulation des médias. Des dispositions similaires existent également au Royaume-Uni et en Italie. Le droit allemand définit le champ d'application détaillé d'autres termes pertinents à cet égard, tels que « catalogue » ou « titres », tandis que le droit français contient des dispositions particulièrement détaillées sur les services concernés (ou non concernés). En Slovénie, la loi dresse la liste des émissions exclues du volume d'œuvres du catalogue servant de base au calcul, tels que les journaux d'information ou le télé-achat, conformément à la Directive et aux lignes directrices de la Commission européenne.

En ce qui concerne la mise en valeur des œuvres européennes dans les catalogues des fournisseurs de services de VOD, les règles nationales laissent parfois aux fournisseurs le soin de définir eux-mêmes les modalités détaillées de mise en œuvre. En ce cas, les autorités de régulation des médias concernées ne fournissent aucune indication sur la manière d'assurer ou de garantir une telle mise en valeur (Belgique [FL], Portugal, Royaume-Uni), ni même sur la définition de la « mise en valeur » (Portugal, Royaume-Uni). Au Royaume-Uni, l'autorité de régulation mentionne explicitement dans ses orientations qu'elle laisse la décision aux fournisseurs, car il n'existe pas de « solution unique » applicable aux différents services. Les fournisseurs sont invités à innover et à développer leurs propres dispositifs de mise en valeur en disposant d'une marge de manœuvre maximale. Lorsque des règles ou des orientations plus détaillées sont en place, elles fournissent des exemples de mesures conformes à celles définies dans la Directive SMA (Allemagne, Bulgarie, France). La loi italienne prévoit une liste de mesures particulièrement détaillée. Même si elles ne sont pas directement inscrites dans la législation, ces informations figurent parfois dans les documents connexes à la procédure législative, tels que les documents de travail ou l'exposé des motifs (Allemagne, Belgique [FL]). Au Portugal, il n'existe qu'une description de la manière dont les fournisseurs nationaux ont compris le concept et l'appliquent, mais la législation ne fournit aucun détail.

Comme le soulignent les rapports nationaux, il existe plusieurs moyens d'assurer cette mise en valeur : mise à disposition des œuvres européennes directement sur la page d'accueil ou la page centrale d'un service, création de rubriques dédiées aux œuvres européennes (accessibles depuis la page d'accueil des services ou depuis un espace dédié spécifiquement à ces œuvres dans le catalogue), mise en avant des œuvres européennes dans la fonction de recherche ou dans le catalogue, ou possibilité de rechercher des œuvres d'origine européenne dans l'outil de recherche du service, campagnes promotionnelles, publicités ou recommandations distinctes, individualisées ou non, mise à disposition de bandes-annonces, de bannières (« Comédies françaises », « Cinéma portugais », etc.) faisant la promotion de ces œuvres, y compris dans les critiques et les articles des réseaux sociaux, ou encore mise en avant de ces œuvres dans le cadre de messages publicitaires ou de campagnes d'abonnement. Les dispositions détaillées de la loi italienne prévoient des quotas minimaux pour la part des œuvres européennes « visibles » dans les rubriques du catalogue, les campagnes promotionnelles multiplateformes, les recommandations et les communications commerciales envoyées aux utilisateurs, et spécifient également que les



œuvres européennes doivent être conservées dans le catalogue pendant au moins sept jours, à moins que cela ne contrevienne aux accords de licence ou à d'autres droits de distribution. Par ailleurs, l'Italie est le seul pays étudié dans lequel un système de notation est en place, attribuant à chaque mesure ou à chaque outil un certain score au moyen duquel un minimum global doit être atteint par les fournisseurs de services de VOD. Le droit français considère que la simple mention d'un titre ne suffit pas à assurer la mise en valeur. En Roumanie, il est obligatoire de répertorier le pays d'origine de chaque programme audiovisuel disponible dans le catalogue d'un service. Pour garantir une mise en valeur efficace, les moyens ou les outils susmentionnés doivent être disponibles dans la/les langue(s) parlée(s) dans l'État concerné, par exemple l'allemand en Allemagne, conformément à ce qui est requis par le droit national en la matière.

Les autorités de régulation disposent, le cas échéant conjointement avec les organismes d'autorégulation, de certains pouvoirs et compétences pour veiller à ce que les obligations de mise en valeur soient respectées par les fournisseurs de services de VOD. Dans le cadre de leurs compétences en matière de contrôle, les autorités sont généralement habilitées à demander des informations et des justificatifs concernant, par exemple, les catalogues d'un service et les titres (européens) qu'ils proposent, le nombre de vues, les outils de mise en valeur utilisés ou les motifs de dérogation. Les demandes d'information peuvent également porter sur des données financières et administratives, telles que les investissements, le nom des directeurs ou l'identité des responsables des coordonnées des personnes physiques et morales soumises aux obligations de mise en valeur. Outre le droit de collecter des données et de demander des informations aux fournisseurs de services de VOD, les autorités de régulation sont habilitées à leur demander de fournir périodiquement une déclaration officielle. Cette obligation est en vigueur dans tous les pays du panel. Il existe généralement une obligation de déclaration annuelle, comme en Belgique (communautés flamande et francophone), en France, en Italie et au Portugal. L'étendue de la déclaration est variable, de même que le type de procédure. En Belgique (FL), un tableau est disponible sur le site internet de l'autorité de régulation et les fournisseurs de services doivent le renseigner en spécifiant les « moyens de mise en valeur ». Un procédé similaire est utilisé en Italie. Au Portugal, afin d'assurer une mise en conformité efficace, les fournisseurs sont tenus de désigner un représentant établi dans le pays.

En contrepartie, les autorités de régulation rendent compte aux parlements, aux gouvernements ou aux ministères concernés (Belgique (FL)) ou directement à la Commission européenne (Bulgarie, Roumanie), et publient parfois leurs rapports et leurs évaluations (Bulgarie, Portugal).

En cas de manquement aux obligations de mise en valeur, l'autorité de régulation compétente peut appliquer des sanctions. Les sanctions peuvent être pécuniaires avec des amendes qui, en chiffres absolus, vont de 250 EUR (Belgique [FR]) à environ 285 000 EUR (Royaume-Uni), la fourchette étant plus réduite ailleurs, à savoir 1 500 à 10 200 EUR (Bulgarie), env. 1 000 à 20 250 EUR (Roumanie), 7 500 à 37 500 EUR (Portugal), ou 6 000 à 60 000 EUR (Slovénie), mais qui, en chiffres relatifs, peuvent représenter 1 % (Italie) à 3 % (Belgique [FR]) ou 5 % (Royaume-Uni) du chiffre d'affaires annuel d'un fournisseur de services. Dans certains pays du panel, les sanctions imposées peuvent être nettement plus lourdes en cas de récidive, par exemple à hauteur du double (Bulgarie) ou de 5 % du chiffre d'affaires annuel d'un fournisseur de services (Belgique [FR]). Des mises sous astreinte



peuvent également être prononcées (Belgique [FR]). Par ailleurs, le Portugal prévoit également des sanctions financières plus sévères, de l'ordre de 20 000 à 150 000 EUR, en cas de non-respect de l'obligation d'information. Des sanctions particulièrement lourdes sont appliquées en Italie, où la fourchette se situe entre 100 000 et 5 000 000 EUR pour manquement aux obligations de mise en valeur ; en cas de non-respect de l'obligation d'information l'amende s'élève à 100 000 EUR. Parmi les sanctions non pécuniaires, on note l'avertissement avec obligation de se conformer (Belgique), la mise en demeure (Royaume-Uni), l'avis de contestation (DE) et autre injonction de même nature (FR), la suspension, la révocation ou le retrait d'une licence (Belgique), ou encore l'interdiction ou le blocage d'un service pour une durée ou un champ d'application limités (Allemagne, France). En France, les manquements répétés peuvent entraîner le retrait définitif d'un agrément ou la résiliation unilatérale d'une licence. Par ailleurs, les sanctions infligées aux fournisseurs peuvent être publiées au Journal officiel. En Allemagne et en Roumanie, il existe des mécanismes permettant au fournisseur de régulariser sa situation dans un délai raisonnable. Il est à noter qu'au Portugal, aucune sanction autre que financière n'est prévue.

Tous les fournisseurs de services de VOD ne sont pas soumis à l'obligation de mise en valeur. Conformément à la Directive SMA, les petits fournisseurs peuvent bénéficier d'une dérogation dont la portée varie d'un pays à l'autre, voire, dans le cas de la Belgique, d'une région à l'autre, puisqu'elle est liée à la taille et à la structure du marché audiovisuel. En Belgique (FL), le seuil du chiffre d'affaires annuel pour les fournisseurs de services est de 500 000 EUR, alors qu'en Belgique (FR), il est fixé à 300 000 EUR. En France, le seuil se situe à un million d'euros, en Roumanie à deux millions d'euros (dans ce dernier cas, il s'agit de la fourniture de services de médias audiovisuels). Le seuil le plus bas de chiffre d'affaires annuel est celui de la Slovaquie, soit 200 000 EUR générés par les services audiovisuels dispensés dans le pays. Les fournisseurs de services à faible audience et les petites et micro-entreprises sont exclus des obligations de mise en valeur (Belgique [FL et FR], Royaume-Uni). Alors que la définition d'une petite ou micro-entreprise est généralement basée sur la Recommandation de la Commission concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, comme indiqué dans ses lignes directrices, la définition des fournisseurs ayant une faible part d'audience est différente selon les pays de notre panel. En Bulgarie et en Roumanie, la part d'audience pertinente est inférieure à 1 % de l'audience globale de tous les services de médias audiovisuels à la demande proposés sur le territoire national, tandis qu'en France, le seuil de la part d'audience est de 0,1 %, mais il est pris en compte conjointement avec le seuil de chiffre d'affaires susmentionné. En Belgique (FR), sont également exclus les fournisseurs dont le catalogue est de nature spécifique et composé d'au moins 80 % d'œuvres non européennes. La Bulgarie et le Royaume-Uni appliquent des exemptions similaires, mais d'une portée plus large. En France, par exemple, les fournisseurs qui diffusent essentiellement des programmes pornographiques sont exemptés des règles de mise en valeur, de même que les fournisseurs qui proposent un très petit nombre (moins de 10 par fournisseur) de longs métrages cinématographiques ou audiovisuels.



5.4.2 Fournisseurs de services de télévision

D'une manière générale, il n'existe pas d'obligation de mise en valeur des œuvres européennes pour les fournisseurs de services linéaires, conformément à l'article 13, paragraphe 1 de la Directive SMA, qui assigne une obligation de mise en valeur uniquement aux fournisseurs de services de VOD. Dans les États membres, les règles relatives aux quotas applicables aux œuvres européennes et aux productions indépendantes sont conformes aux dispositions de la Directive SMA, tandis que certains pays adoptent des exigences supplémentaires concernant l'intégration spécifique des œuvres nationales. Hormis en France, ces exigences ne prévoient pas explicitement de contraintes supplémentaires telles que, par exemple, une mise en valeur des contenus à une heure de grande écoute.

5.5 Mise en valeur des services d'intérêt général

Comme nous l'avons mentionné plus haut, seuls quelques États membres ont choisi d'utiliser la possibilité visée à l'article 7 *bis* de la Directive SMA de mettre en place des mesures pour assurer la visibilité des services d'intérêt général. Ces mesures présentent un intérêt particulier dans le cadre du présent rapport, néanmoins en raison de l'usage limité de cette possibilité, tous les rapports nationaux n'ont pas pu fournir d'informations spécifiques sur les dispositifs correspondants. Un certain nombre de pays de notre panel, qui ont également été sélectionnés en fonction de ce critère, disposent de règles préexistantes ou nouvellement adoptées sur la mise en valeur des services d'intérêt général (Allemagne, Bulgarie, France, Italie), ou font référence à la possibilité pour les autorités de régulation de prendre des mesures susceptibles de créer une situation similaire (Roumanie), telles que l'obligation de traiter certains contenus de façon prioritaire. Au Portugal, par exemple, certains programmes sont sélectionnés en priorité par les distributeurs. Au Royaume-Uni, des règles comparables étaient déjà en place avant l'adoption de la Directive SMA révisée. Dans notre panel, la Belgique est un cas particulier, car dans la Communauté flamande, les règles de mise en valeur des services d'intérêt général ont été adoptées sur la base de l'article 7 *bis* de la Directive SMA, tandis que dans la Communauté francophone, de telles règles étaient en place au préalable. Au Royaume-Uni et en Italie, des processus décisionnels pertinents sont actuellement en cours et pourraient modifier l'utilisation de ce dispositif.

Les règles de mise en valeur des services d'intérêt général ont généralement été adoptées en vue de garantir le pluralisme des médias, la liberté d'expression, la diversité culturelle et l'efficacité de l'information, mais aussi, au regard des mutations en cours dans le paysage médiatique, pour veiller à ce que les radiodiffuseurs de service public restent durablement au service du public (Royaume-Uni).

En Allemagne, en Belgique (FR) et en Bulgarie, les distributeurs sont soumis à des obligations de « *must-carry* » qui s'étendent dans une certaine mesure aux services non linéaires d'intérêt général. Il ne s'agit pas d'obligation de mise en valeur en tant que telle, néanmoins ces règles contribuent également à garantir la disponibilité de services



spécifiques sur les canaux de distribution, ce qui est une condition préalable pour que le public puisse y accéder. En Belgique (FR), la diffusion d'un service de base doit être assurée en garantissant l'accès au radiodiffuseur de service public régional et à une sélection de services internationaux ; sur les réseaux câblés, l'accès aux médias locaux doit également être assuré. De même, en Bulgarie, l'accès à la télévision nationale et à d'autres services de programmes audiovisuels définis par l'autorité de régulation doit être assuré sur n'importe quel type de réseau. En Allemagne, conformément à la structure fédérale du pays, les programmes de « décrochage régional » doivent se voir accorder un temps de diffusion sur les deux principales chaînes privées de portée nationale. Par ailleurs, les chaînes privées peuvent être tenues d'accorder des créneaux de diffusion à des tiers indépendants. De plus, les plateformes médiatiques liées à l'infrastructure sont soumises à des dispositions spécifiques d'attribution des capacités au bénéfice des radiodiffuseurs de service public et des radiodiffuseurs privés assurant des décrochages régionaux.

Depuis la dernière révision, le cadre juridique allemand va bien au-delà des systèmes de mise en valeur établis ailleurs. Il prévoit une obligation de visibilité pour les services de médias sur les interfaces utilisateurs ; les bénéficiaires de cette obligation sont les services reconnus porteurs d'une valeur publique. Ils doivent être facilement accessibles et les radiodiffuseurs privés peuvent demander à être qualifiés de service à valeur publique s'ils contribuent de façon substantielle au pluralisme des opinions, ce qui doit être établi dans le cadre d'une procédure de sélection par les autorités de régulation des médias.

En France, la loi exige une visibilité appropriée des services pertinents, définis comme des services diffusés par des éditeurs de médias de service public. Comme dans d'autres pays, l'autorité de régulation française peut étendre cette obligation à d'autres services de communication audiovisuelle. Le Royaume-Uni met l'accent sur la mise en valeur des chaînes, des programmes et des services des cinq principaux radiodiffuseurs de service public, y compris leurs services à la demande et les applications correspondantes.

Comme il ressort de ce qui précède, les règles de mise en valeur des services d'intérêt général sont contraignantes pour un certain nombre de destinataires. Sont concernés notamment les distributeurs (Allemagne, Belgique [FR], Bulgarie) sur tout réseau (satellite, terrestre, câble, IPTV) (Belgique [FR], Bulgarie), les fournisseurs de plateformes de télévision à la demande qui, selon la définition, peuvent inclure les fabricants de matériel comme dans le cas de la télévision connectée, les opérateurs de télévision, les fournisseurs de plateformes de télévision mondiales (nouveau régime prévu au Royaume-Uni, certaines régions d'Allemagne), les chaînes de télévision et les radiodiffuseurs privés (Allemagne), les plateformes médiatiques liées à l'infrastructure (Allemagne), les GEP (Allemagne, Royaume-Uni), les « opérateurs qui déterminent les modalités de présentation des services sur les interfaces utilisateurs » (FR) ou simplement « toute plateforme », y compris les fabricants d'équipements de radio et télévision, les fournisseurs de services d'indexation, d'agrégation ou de recherche de contenus audiovisuels, et les fournisseurs qui déterminent la présentation des contenus sur les interfaces utilisateurs (Italie). En Belgique (FR), les réseaux câblés sont explicitement mis en valeur par des règles spécifiques. La loi française fixe certains seuils pour les opérateurs entrant dans le champ d'application des règles de mise en valeur et exclut les interfaces qui proposent exclusivement des services d'un même éditeur, d'un éditeur et de ses filiales, ou d'un éditeur et des filiales de la société qui le contrôle.



En Belgique (FR), la loi comporte également une disposition concernant les interfaces utilisateurs/GEP et les algorithmes de recommandation, ces derniers devant être transparents et neutres, nonobstant le traitement préférentiel des œuvres audiovisuelles européennes. Par ailleurs, dans le droit allemand, le principe de non-discrimination en matière de visibilité des contenus est souligné à plusieurs reprises, en particulier en ce qui concerne les interfaces utilisateurs et les GEP. La législation allemande énonce également les critères à prendre en compte en ce qui concerne la « *public value* », obligeant là encore les autorités de régulation à inscrire les dispositions détaillées dans un texte de loi. En France, les obligations d'information des opérateurs vis-à-vis de l'autorité de régulation sont inscrites dans la loi, de même que la publication d'un bilan périodique par l'autorité compétente. La législation française prévoit également des sanctions en cas de non-respect des règles, qui peuvent aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours des 12 derniers mois ou 5 % en cas d'infraction répétée. Un régime similaire de mise en œuvre et d'application devrait être instauré au Royaume-Uni une fois que la législation pertinente aura été adoptée et sera entrée en vigueur.

Les mesures visant à assurer la visibilité des services d'intérêt général sont comparables à celles concernant la mise en valeur des œuvres européennes. Les rapports nationaux font état d'une accessibilité ou d'une visibilité appropriée, assurée par une présentation hiérarchisée, des recommandations aux utilisateurs, des emplacements bien visibles sur les pages d'accueil des services, les interfaces utilisateurs ou les écrans, dans les résultats des recherches effectuées par les utilisateurs, ou sur les dispositifs de contrôle à distance de l'équipement donnant accès aux services de communication audiovisuelle.

Les règles relatives à la visibilité des services d'intérêt général sont moins strictes que les règles nationales visant à garantir la mise en valeur des œuvres européennes. Cela s'explique par la différenciation expressément établie entre les deux, l'article 7 *bis* de la Directive SMA ne faisant que donner la possibilité aux États membres d'agir dans ce sens, sans imposer aucune obligation de le faire ni donner aucun détail sur la manière dont un dispositif de mise en valeur des services d'intérêt général devrait être conçu. De plus, il faut tenir compte du fait que, dans de nombreux États membres, la Directive SMA révisée n'a été transposée que récemment ; lorsque la possibilité d'instaurer des obligations nouvelles ou élargies de mise en valeur - ou d'autoriser les autorités de régulation à établir un tel cadre - a été utilisée, la mise en œuvre de ces obligations est subordonnée à des étapes complémentaires, telles que la publication des modalités détaillées par décret ou de lignes directrices, étapes qui n'ont généralement pas encore été franchies. Par conséquent, bien que des règles pertinentes soient en vigueur, dans certains pays de notre panel, aucune définition de ce qui constitue un service d'intérêt général n'est encore en place (Belgique [FL], Bulgarie, Italie). En Belgique (FL), aucune mesure d'application n'a encore été adoptée, mais un système de corégulation devrait être mis en œuvre.



6 Conclusion et perspectives

Mark D. Cole, Professeur de droit des médias et des télécommunications à l'Université du Luxembourg et Directeur scientifique de l'Institut du droit européen des médias (EMR)

Ce numéro d'*IRIS Spécial* est consacré à la notion de mise en valeur telle qu'elle est utilisée dans le cadre de la régulation des services de médias audiovisuels, principalement dans la législation pertinente de l'Union européenne. Dans un univers où les contenus audiovisuels connaissent une disponibilité croissante grâce à la multiplication des points d'accès, il est difficile pour les utilisateurs de trouver les contenus qui correspondent le mieux à ce qu'ils recherchent. Alors qu'auparavant, rien n'était plus simple que d'allumer son téléviseur et choisir entre une vingtaine de chaînes télévisées, toutes diffusées en mode linéaire, c'est-à-dire selon une grille de programmes établie à l'avance avec des dates et des horaires précis, et qu'il suffisait de savoir distinguer entre les chaînes publiques, les chaînes privées, les chaînes thématiques ou de télé-achat, aujourd'hui la situation est beaucoup plus complexe. On peut chercher un contenu à l'aide de fonctions de recherche sur différents appareils et avec différentes fonctionnalités, ce qui peut mener à des services spécifiques proposant ce contenu ou au contenu lui-même. Il est clair que cette situation n'est pas seulement problématique du point de vue de l'utilisateur, mais aussi d'un point de vue réglementaire, car la question se pose de savoir si certains services ou contenus devraient être prioritaires dans la manière dont ils sont présentés au public, par exemple dans l'affichage des résultats d'une recherche, et comment imposer de telles obligations en fonction des différents fournisseurs de services.

C'est justement cette question qui est discutée au sein de l'UE autour du concept de mise en valeur de certains contenus ou services. Ce concept est actuellement inscrit selon deux modalités différentes dans la Directive européenne sur les services de médias audiovisuels. Pour promouvoir les œuvres européennes, les fournisseurs de services de VOD doivent non seulement respecter un quota minimal dans leurs catalogues, comparable aux quotas applicables aux services de télévision, mais ils doivent également veiller à mettre en valeur les œuvres européennes. Étant donné que le nombre (plus) élevé de titres européens lié à cette obligation n'entraîne pas automatiquement une augmentation de la consommation de ces titres, la règle des quotas est complétée par l'obligation d'attirer l'attention sur les œuvres européennes. Dans le cadre de la transposition et de l'application de la Directive SMA, les États membres doivent veiller à ce que les fournisseurs relevant de leur juridiction se conforment à cette obligation, sans que la directive ne définit directement des moyens contraignants pour assurer cette mise en valeur. Seuls quelques exemples de moyens permettant une mise en valeur sont mentionnés dans le considérant correspondant, notamment un accès direct aux œuvres européennes du catalogue par le biais d'une rubrique dédiée accessible depuis la page d'accueil du service, l'intégration d'une fonctionnalité de recherche de ces titres, qui doivent avoir été répertoriés en conséquence, ou certaines mesures de marketing pour promouvoir cette partie de l'offre. Étant donné que l'obligation de mise en valeur n'a été établie que dans la dernière version révisée (2018) de la Directive SMA et que dans de nombreux États membres, la transposition



a été achevée avec (grand) retard, l'application effective de la nouvelle règle et l'efficacité des mesures choisies par les fournisseurs de VOD n'ont pas encore été évaluées.

Alors que la disposition relative à la mise en valeur des œuvres européennes dans les catalogues de services de VOD est obligatoire et que tout État membre de l'UE doit veiller à ce qu'elle soit respectée par tous les fournisseurs relevant de sa juridiction, la seconde disposition faisant référence à la mise en valeur dans la Directive SMA est juridiquement différente. Elle se contente en effet de mentionner que les États membres peuvent, sans y être tenus, prendre des mesures pour assurer une visibilité appropriée des services d'intérêt général. Formulée de manière très ouverte, cette disposition n'impose pas sa transposition et ne spécifie pas quels sont les fournisseurs concernés par d'éventuelles obligations mises en place par les États membres à cet égard. Elle n'indique pas non plus quels critères doivent être appliqués pour déterminer si un service est d'intérêt général. Enfin, elle laisse ouverte la question de savoir dans quelles circonstances la visibilité requise peut être considérée comme appropriée. Sur un mode plus déclaratoire, la disposition de la Directive SMA relative à la visibilité des services d'intérêt général se réfère à la compétence des États membres - voire les invite à en faire usage - pour conserver ou instaurer de telles règles. Dans l'exercice de leur compétence pour déterminer ce qui présente un intérêt général pour la population, certains États se réfèrent au concept de « valeur publique ». En conséquence, même le considérant correspondant ne détaille pas davantage les conditions à remplir pour l'application des mesures garantissant la visibilité de services d'intérêt général. En revanche, il justifie la mise en place de telles règles, notamment au regard de l'importance du pluralisme des médias, de la liberté d'expression et de la diversité culturelle. Ce concept de mise en valeur est ainsi lié au concept de mise en valeur des œuvres européennes, qui est fondé sur la nécessité de garantir la diversité de l'offre et renforcer le pluralisme. La mise en valeur de contenus ou de services pertinents oriente les téléspectateurs vers ces services et leurs contenus, ce qui répond à l'objectif découlant des droits fondamentaux de mettre en avant certains domaines par rapport à d'autres. Il est intéressant de noter la différence de formulation entre la disposition et le considérant concernant la mise en valeur des services d'intérêt général par rapport aux contenus.

Qui plus est, cette disposition élargit, ne serait-ce qu'indirectement, le spectre des personnes concernées par la Directive SMA : les fournisseurs de services de VOD peuvent assurer la mise en valeur de ces services d'intérêt général, mais il est beaucoup plus probable que les États membres imposent de telles obligations à d'autres types de services, notamment aux interfaces utilisateurs (en particulier les GEP), aux portails de recherche, aux menus de la télévision connectée ou des applications, aux fournisseurs d'infrastructures de réseau, etc. Le considérant souligne donc que les États membres ne doivent imposer de telles règles que si elles sont proportionnées, c'est-à-dire nécessaires pour atteindre l'un des objectifs mentionnés sans être trop contraignantes pour les entreprises concernées. Les États disposant de mesures en place, ou en cours de mise en œuvre, pour obliger différents types de fournisseurs à assurer une visibilité appropriée de certains services dans la manière de présenter leur offre au public, ont généralement inclus tout ou partie des médias de service public dans le groupe des bénéficiaires. Dans certains cas, cela s'étend à d'autres services, tels que des fournisseurs privés ou des chaînes spécifiques, par exemple destinées à des publics régionaux. Certains régimes prédéfinissent les services concernés, d'autres



ont instauré des procédures complexes dans lesquelles tout fournisseur remplissant certaines conditions peut demander à être classé comme service d'intérêt général. Une sélection est alors effectuée, que les distributeurs sont ensuite tenus de respecter.

Pour les deux approches de mise en valeur - œuvres européennes et services d'intérêt général - les autorités de régulation des États membres jouent un rôle important, comme en attestent les différents chapitres de ce numéro d'*IRIS Spécial*. Il leur faut définir de façon plus détaillée le cadre législatif, par exemple en spécifiant les mesures que les fournisseurs doivent appliquer, en sélectionnant et en déterminant la liste des services à prendre en considération, et assurant le contrôle du respect des dispositions. Ce rôle est important, car certains aspects des régimes de mise en valeur impliquent une sélection au niveau des contenus ; même si cette sélection ne concerne pas des œuvres individuelles et n'a pas lieu *ex post*, elle permet de déterminer à l'avance quels services méritent d'être reconnus d'intérêt général ou à valeur publique ; dans la mesure où ces services ne sont pas définis directement par la loi, ils doivent être désignés par des organismes indépendants extérieurs. En outre, l'implication des autorités de régulation permet une certaine souplesse dans l'élaboration des conditions relatives aux moyens et aux dispositifs à mettre en place en adéquation avec la situation du marché et les avancées technologiques. Au regard de la corrélation entre les moyens de mise en valeur retenus et les fonctionnalités d'un service spécifique et sa conception globale, il est logique que le cadre réglementaire ou le travail des autorités de régulation impliquent étroitement les fournisseurs de services pour choisir les solutions appropriées, plutôt que d'imposer certains outils de manière rigide. En ce qui concerne le contrôle de la conformité des fournisseurs avec leurs obligations - qui, pour l'instant, porte essentiellement sur l'obligation de mise en valeur des œuvres européennes, puisque les États membres sont tenus de remettre un rapport à la Commission européenne et, partant, doivent mesurer les données correspondantes - il est également logique que, dans un premier temps, il repose sur une déclaration des fournisseurs et qu'en cas de doute, ces derniers fassent l'objet d'un complément d'enquête. En cas de manquement aux obligations liées aux œuvres européennes, notamment l'obligation de mise en valeur pour les fournisseurs de VOD, les autorités de régulation des États membres peuvent imposer des sanctions comprenant parfois de lourdes amendes.

Dans le souci d'élaborer des solutions pertinentes dans un nouvel univers numérique marqué par l'émergence de fournisseurs « intermédiaires », qui se situent entre la production et la consommation des services et contenus, l'idée de soumettre ces intermédiaires à des obligations de mise en valeur de certains contenus et services est à l'étude au sein du Conseil de l'Europe. Outre les recommandations correspondantes du Comité des Ministres qui évoquent cette idée en termes généraux, le Comité directeur sur les médias et la société de l'information a publié en décembre 2021 une note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne qui fournit des orientations pour la mise en place de telles mesures par les États et souligne les éléments à prendre en compte.

Plus les intermédiaires et les tiers intervenant entre l'utilisateur - soit, dans le cas des contenus audiovisuels, le spectateur - et le producteur original du contenu ou le fournisseur d'un service seront importants, plus les règles en matière de recherche, de visibilité et de d'accessibilité des services et des contenus classés comme présentant un intérêt particulier



seront déterminantes. Ce point est crucial pour veiller à ce qu'un minimum de contenus d'intérêt public atteigne une large part de la société et éviter que certaines catégories de la société ne restent enfermées dans leurs « bulles de filtrage ». La « mise en valeur » telle que nous l'avons abordée dans ce numéro d'IRIS *Spécial* offre un panorama des approches actuelles et il est probable qu'à l'avenir, les possibilités offertes par la Directive SMA, entre autres, feront l'objet d'une exploration plus poussée. Cette question restera au cœur de la politique des médias à l'avenir.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

