

**Document de réflexion sur l'application des articles 3 et 4 de la directive sur les services de médias audiovisuels**

**Étude de cas: Suspension de chaînes russophones en Lettonie et en Lituanie**

Le présent document a uniquement été établi à des fins de discussion et ne saurait être considéré comme une prise de position officielle en ce qui concerne l'interprétation à donner de la directive sur les services de médias audiovisuels (directive SMA).

**1. CADRE JURIDIQUE**

En vertu de ses règles de transposition, la directive SMA ne s'applique qu'aux organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence d'un État membre. Par conséquent, il faut tout d'abord déterminer si les organismes de radiodiffusion télévisuelle considérés relèvent de la compétence d'un État membre (et, si oui, lequel). Si un organisme relève de la compétence d'un pays tiers, la directive SMA et les procédures qu'elle prévoit ne sont pas applicables.

L'article 2 de la directive SMA comporte un certain nombre de critères relatifs à la compétence. Ainsi, la compétence dépend de l'endroit où le fournisseur de services de médias a son siège social, de l'endroit où les décisions éditoriales sont prises et de l'endroit où opère une partie importante de ses effectifs. Si ces critères ne peuvent être appliqués, l'article 2 prévoit d'avoir recours à l'endroit où est située la liaison montante vers un satellite ou celui dont relève la capacité satellitaire utilisée.

La directive SMA vise essentiellement à garantir la libre circulation des programmes audiovisuels dans l'UE. Le principe de liberté de réception et de retransmission des services de médias audiovisuels en provenance d'autres États membres est inscrit à l'article 3, paragraphe 1, de la directive SMA.

En ce qui concerne la radiodiffusion télévisuelle, les États membres peuvent déroger à ce principe dans les deux cas suivants.

- L'État membre de réception peut, si une émission télévisée en provenance d'un autre État membre a enfreint d'une manière manifeste, sérieuse ou grave les dispositions concernant la protection des mineurs ou l'incitation à la haine<sup>1</sup> deux fois au moins au cours des douze mois précédents, déroger provisoirement au principe de liberté de réception et de retransmission (article 3, paragraphe 2, de la directive SMA).

La procédure prévue par l'article 3, paragraphe 2 doit être appliquée, c'est-à-dire que l'État membre concerné doit notifier par écrit à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle et à la Commission les violations alléguées et les mesures qu'il a l'intention de prendre au cas où une telle violation surviendrait de nouveau. Ces mesures ne peuvent être prises que si les consultations avec l'État membre de transmission et la Commission n'ont pas abouti à un règlement amiable dans un délai de quinze jours à compter de la notification. La Commission dispose d'un délai de

---

<sup>1</sup> Telles qu'elles figurent à l'article 27, paragraphes 1 et 2 et à l'article 6 de la directive SMA.

deux mois, à compter de la notification des mesures, pour adopter une décision relative à la compatibilité de ces dernières avec le droit de l'Union (la procédure de «dérogation»).

- Si un État membre a adopté des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines coordonnés par la directive, conformément à l'article 4 de la directive SMA, il peut lancer une procédure pour «contournement» s'il estime qu'un organisme de radiodiffusion télévisuelle s'est établi sur le territoire d'un autre État membre afin de contourner les règles plus strictes qui lui seraient applicables s'il était installé dans le premier État membre.

La procédure applicable dans ce cas prévoit que le premier État membre commence par contacter l'État membre d'établissement en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante. Si le premier État membre estime que les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants, il peut prendre des mesures appropriées à l'encontre de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle concerné. Il ne peut prendre ces mesures qu'*après* avoir informé de son intention la Commission et l'autre État membre et si la Commission a décidé, au préalable, que ces mesures sont compatibles avec le droit de l'Union et que l'évaluation faite par le premier État membre est fondée.

## **2. SUSPENSION DE CHAINES RUSSOPHONES EN LETTONIE ET EN LITUANIE**

En mars et avril 2014, avec la crise politique ukrainienne en toile de fond, les régulateurs nationaux de l'audiovisuel letton et lituanien ont décidé de suspendre certaines chaînes russophones en Lettonie et en Lituanie.

### **2.1 Lettonie**

Le 3 avril 2014, le régulateur letton a adopté une décision relative à la suspension de la rediffusion de la chaîne Rossiya RTR pendant 3 mois.

Pour justifier sa décision, il a indiqué que plusieurs émissions de Rossiya RTR avaient violé (entre le 2 et le 18 mars 2014) les dispositions de l'article 26.3 et 26.4 de la loi lettone sur les médias de masse électroniques. Aux termes de cet article, les «émissions ne doivent pas contenir (...) 3) d'encouragement à l'incitation à la haine ou d'appels à la discrimination à l'encontre de toute personne ou groupe de personnes, pour des motifs liés au sexe, à la race ou à l'origine ethnique, à la nationalité, à l'appartenance ou aux convictions religieuses, au handicap, à l'âge ou à toute autre circonstance; 4) d'incitation à la guerre ou au conflit militaire».

### **2.2 Lituanie**

Le 19 mars et le 2 avril 2014, le régulateur lituanien a adopté deux décisions relatives à la suspension de la rediffusion des chaînes NTV Mir Lithuania et RTR Planeta pendant 3 mois. Cette suspension ne concernait que les émissions de ces chaînes non produites dans un État de l'EEE. Cependant, dans la pratique, elle a conduit à la suspension des chaînes dans leur intégralité car les émissions produites dans un État de l'EEE y sont rares. Ces décisions ont, par la suite, été confirmées par le tribunal administratif régional de Vilnius.

Le régulateur lituanien a fondé ses décisions sur une évaluation réalisée par le bureau lituanien de surveillance de l'éthique journalistique. Selon cette étude, une émission diffusée

par NTV Mir Lithuania le 10 mars 2014 contenait une incitation à la haine et de la désinformation, en violation de l'article 3(3) et de l'article 19(1)(3) et 19(2) de la loi sur la fourniture d'informations au public. De même, une partie d'une émission diffusée par RTR Planeta le 2 mars 2014 a été considérée comme «présentant une vision partielle, diffusant de la propagande, délibérément trompeuse et en outre, incitant à la discorde et à l'instauration d'un climat militaire», ce qui serait contraire aux dispositions de l'article 3(3) et de l'article 19(1)(3) et 19(2) de la loi.

L'article 3(3) dispose que «l'information publique doit être présentée dans les médias de manière juste, exacte et impartiale.» L'article 19(1)(3) interdit tout contenu qui «incite à la guerre ou à la haine, à la ridiculisation, à l'humiliation, incite à la discrimination, à la violence, à la violence physique envers une personne ou un groupe de personnes pour des motifs liés à l'âge, au sexe, à l'orientation sexuelle, à l'origine ethnique, à la race, à la nationalité, à la citoyenneté, à la langue, à l'origine, au statut social, aux croyances, aux convictions, aux opinions ou à la religion». Aux termes de l'article 19(2), il est «interdit de désinformer et de diffuser des informations diffamatoires et offensantes pour une personne ou dégradantes pour la dignité humaine et l'honneur.» Le régulateur lituanien a fondé ses décisions sur ces deux derniers articles.

### **3. ÉLÉMENTS A PRENDRE EN CONSIDERATION**

#### **3.1 Compétence**

a) Dans le cas de la Lituanie, le régulateur soutient que ses décisions concernent des émissions de chaînes qui sont d'origine russe et pour lesquelles les décisions éditoriales sont prises sur le territoire de la Fédération de Russie. Selon l'évaluation réalisée par le régulateur lituanien, ces émissions relèvent de la compétence de la Russie et les dispositions garantissant la liberté de réception ne sont pas applicables.

En ce qui concerne *NTV Mir Lithuania*, le régulateur lituanien affirme que la majeure partie des programmes de NTV Mir Lithuania consiste en rediffusions de la chaîne russe NTV et que les décisions éditoriales relatives au contenu de cette chaîne ne sont pas prises à Londres. Il soutient, en outre, que bien que la société «Baltic Media Alliance, Ltd.» détienne, pour la chaîne NTV Mir Lithuania, une licence octroyée par le régulateur britannique OFCOM, elle n'emploie qu'une seule personne au Royaume-Uni, à une adresse où plus de 200 autres sociétés sont enregistrées. Par ailleurs, une autre société, «Baltic Media Alliance», emploierait, à Riga, 200 personnes pour la diffusion des émissions de cette chaîne et de quatre autres chaînes, pour lesquelles une licence a été octroyée par l'OFCOM à «Baltic Media Alliance, Ltd.». La liaison montante vers le satellite est aussi située à Riga. Selon l'OFCOM, «Baltic Media Alliance» est établie au Royaume-Uni et détient une licence de l'OFCOM.

En tout état de cause, si la liaison montante vers le satellite pour cette chaîne est située dans un État membre de l'UE – comme l'affirme le régulateur lituanien – elle relève de la compétence d'un territoire situé dans l'UE.

En ce qui concerne *RTR Planeta*, selon la base de données Mavise créée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, cette chaîne est enregistrée en Russie. Cependant, la question de savoir si cette chaîne ne relèverait pas plutôt de la compétence de la Suède se pose, notamment parce que son contenu semble identique à celui de Rossyia RTR, qui utilise une liaison montante en Suède. Il pourrait aussi s'agir d'une chaîne indépendante, établie en Russie mais disposant d'une liaison montante située dans un État membre de l'UE.

b) Dans le cas de la Lettonie, comme indiqué plus haut, la chaîne *Rossiya RTR* utilise une liaison montante située en Suède et relève donc plutôt de la compétence de la Suède. Le régulateur letton ne conteste pas cette analyse.

### *Questions à débattre*

- *Temps nécessaire pour déterminer la compétence dans les délais fixés aux articles 3 et 4.*
- *Échange d'informations entre les régulateurs et avec la Commission*

## **3.2 Nature du contenu considéré**

L'article 52 du TFUE prévoit la possibilité de déroger à la libre prestation de services pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Selon la jurisprudence de la Cour, il est possible d'invoquer des motifs d'ordre public et de sécurité publique en cas de «menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société. Comme toutes les dérogations à un principe fondamental du traité, l'exception d'ordre public doit être interprétée de manière restrictive»<sup>2</sup>. Toutefois, selon la Cour, il n'est pas possible d'invoquer des considérations d'ordre public lorsque des mesures protégeant des intérêts similaires sont harmonisées au niveau communautaire.<sup>3</sup>

L'article 3, paragraphe 2, de la directive SMA expose les motifs et la procédure permettant de déroger au principe de liberté de réception et de retransmission de services linéaires. Les seuls motifs qui puissent être invoqués sont ceux qui ont trait à l'incitation à la haine et à la protection des mineurs. L'article 3, paragraphe 2 ne cite pas la sécurité publique ni la sécurité ou la défense nationales parmi les motifs justifiant une dérogation<sup>4</sup>.

Cependant, l'article 3, paragraphe 4, de la directive SMA concernant les services de médias audiovisuels à la demande cite, parmi les motifs justifiant une suspension, la «sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales».

### *3.2.1 Considérations touchant à la sécurité nationale et à l'ordre public*

Dans sa décision, le régulateur letton invoque l'«intérêt de l'État en ce qui concerne la protection de la sécurité nationale, de l'unité territoriale et de la sécurité publique» comme

---

<sup>2</sup> Affaire C-355/98, *Commission/Belgique*, Rec. 2000, p. I-1221, point 28.

<sup>3</sup> «Toute mesure nationale dans un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau communautaire doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire» (voir notamment l'affaire C-322/01 *Deutscher Apothekerverband*, Rec.2003, p. I-14887, point 64, et l'affaire C-265/12 *Citroën Belux*, non encore publiée au recueil, point 31).

Voir aussi l'affaire C-389/05, *Commission/France*, Rec. 2008, p. I-5337, points 74 et 79.

<sup>4</sup> Considérant 43 de la directive SMA: «En vertu de la présente directive, les États membres peuvent encore, nonobstant l'application du principe du pays d'origine, prendre des mesures limitant la liberté de circulation de la radiodiffusion télévisuelle, mais seulement aux conditions énumérées et suivant la procédure définie par la présente directive. Toutefois, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, toute restriction à la libre prestation de services doit, comme toutes les dérogations à un principe fondamental du traité, être interprétée de manière restrictive.»

motifs légitimes pour restreindre la liberté d'expression. Sa décision est aussi en partie fondée sur l'interdiction de l'«incitation à la guerre ou au conflit militaire».

Le régulateur lituanien utilise un argument similaire, lorsqu'il déclare, par exemple, que les émissions diffusées par RTR Planeta, outre qu'elles présentent une vision partielle et trompeuse, incitent «à la discorde et à l'instauration d'un climat militaire»,

### *3.2.2 Incitation à la haine*

L'article 3, paragraphe 2, de la directive SMA prévoit que les dispositions concernant l'incitation à la haine doivent avoir été enfreintes d'une manière manifeste, sérieuse ou grave.

Il n'est pas facile de porter un jugement sur les questions de discours incitant à la haine, car ces derniers doivent être mis en balance avec la liberté d'expression. Toute la difficulté consiste à déterminer le point à partir duquel le débat animé, la contestation, la critique et la partialité se transforment en discours de haine.

Dans des affaires précédentes (Al Sahar et Al Manar) relevant de la compétence de la France, les émissions incriminées avaient un contenu antisémite et négationniste. Dans le cas d'Al Manar, elles faisaient aussi l'apologie de la violence et des attentats-suicides, qui étaient présentés comme des moyens appropriés pour atteindre des objectifs politiques et religieux.

Dans le cas présent, la Lituanie considère que la propagande et la désinformation russe concernant la crise ukrainienne sont délibérément trompeuses. Les émissions brossent un tableau chaotique de la situation en Ukraine et critiquent sévèrement les forces armées ukrainiennes. En outre, elles désignent la Lituanie ou l'UE comme les principaux responsables de l'aggravation du conflit, voire comme assurant la formation des forces spéciales ukrainiennes. Elles présentent les Russes comme des combattants luttant contre le nazisme et le fascisme. Selon la Lituanie, cette désinformation mène à la discorde et à l'instauration d'un climat «militaire».

Le cas de la Lettonie est comparable. Le régulateur letton estime que la description partielle de la situation en Ukraine présentée dans ces reportages donne l'impression que des forces fascistes se sont emparées illégalement du pouvoir en Ukraine et que ceux qui s'opposent à elles (les pro-Russes) luttent contre le fascisme. Ces reportages sont jugés incompatibles avec les intérêts de la Lettonie en matière de sécurité dans la mesure où ils divisent la société, aussi bien en ce qui concerne les attitudes à l'égard de la situation en Ukraine que les questions touchant à la politique intérieure et étrangère de la Lettonie.

### *Questions à débattre*

- *Considérations touchant à la sécurité nationale et à l'ordre public dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle*
- *Comment distinguer la propagande du discours de haine? Rôle du contexte politique*

### 3.3 Procédure

Les suspensions ont été décidées unilatéralement par les régulateurs letton et lituanien, sans consultation préalable des régulateurs britannique et suédois ou de la Commission. Les contacts et les réunions avec les régulateurs et la Commission n'ont eu lieu qu'après l'adoption des décisions.

Dans le cas de la Lituanie, en ce qui concerne les contacts avec la Commission, le régulateur n'a communiqué, *a posteriori*, qu'une seule des décisions (relative à NTV Mir Lithuania, par lettre du 14 avril 2014). Le régulateur letton n'a pas contacté les services de la Commission.

Les autorités lituaniennes n'ont pas notifié par écrit à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle et à la Commission les violations alléguées et les mesures qu'*elles avaient l'intention de prendre*, comme elles auraient dû le faire en vertu de l'article 3. La Lettonie, pour sa part, n'a pas appliqué la procédure prévue par l'article 4 en cas de «contournement». En effet, le régulateur n'a pas pris l'initiative de contacter la Suède en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante.

Il convient de noter que les procédures prévues par l'article 3, paragraphe 2 et par l'article 4 ne permettent pas de réaction rapide en cas d'urgence. Le délai de réaction le plus bref serait de 15 jours en cas d'application de l'article 3, paragraphe 2, point d) et de deux mois dans le cas de l'article 4, paragraphe 2. La situation est différente en ce qui concerne les services à la demande puisque l'article 3, paragraphe 4 prévoit une «procédure d'urgence». Les États membres peuvent, en cas d'urgence, déroger aux conditions de la procédure type à condition que les mesures soient notifiées dans les plus brefs délais à la Commission et à l'État membre de la compétence duquel relève le fournisseur de services.

#### *Questions à débattre*

- *Importance du respect des deux procédures, étant donné qu'elles permettent à la Commission d'évaluer la compatibilité des mesures avec le droit de l'Union, et notamment avec le principe de liberté de fourniture de services de radiodiffusion.*
- *Situations d'urgence dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle et notamment aspects pratiques des délais minimaux imposés par l'article 3, paragraphe 2, point d) et l'article 4, paragraphe 2.*