



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles 12.7.2023
C(2023) 4850 final

M. Antonio Tajani
Ministère des affaires étrangères et
de la coopération internationale
Piazzale della Farnesina,
00135 Rome
Italie

Objet: **Notification 2023/205/I**

Consultation publique sur l'importance des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général et l'accessibilité du système de numérotation automatique des chaînes de télévision numérique terrestre

Émission d'un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015

Émission d'observations en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015

Monsieur,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535¹, les autorités italiennes ont notifié à la Commission, le 20 avril 2023, le projet «*Consultation publique sur l'importance des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général et l'accessibilité du système de numérotation automatique des chaînes de télévision numérique terrestre*» (ci-après dénommé «projet notifié»). Il se compose du projet «*Règlement relatif à l'accessibilité du système de numérotation automatique pour les chaînes de télévision numérique terrestre*» (annexe A) et du projet «*Lignes directrices sur l'importance des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général*» (annexe B) et d'une décision de lancer une consultation publique à leur sujet.

Selon le message de notification, le projet notifié (résolution n 14/23/CONS et ses annexes) a l'intention de mettre en œuvre l'article 29 du décret législatif n° 208 du

¹ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil 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 (texte codifié), JO L 241, 17.9.2015, p. 1.

8 novembre 2021 (TUSMA) transposant l'article 7 *bis* de la directive (UE) 2018/1808 (ci-après dénommée «AVMSD»)². Le projet notifié concerne l'adoption de mesures visant à assurer l'importance adéquate des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général et du système de numérotation automatique des chaînes de télévision numérique terrestre.

Les autorités italiennes n'ont initialement notifié que la consultation publique sur l'importance des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général et l'accessibilité du système de numérotation automatique des chaînes de télévision numérique terrestre dans le cadre de la notification 2023/73/IT, mais elles ont retiré cette notification et notifié à nouveau l'ensemble des textes décrits ci-dessus en tant que nouvelle notification 2023/205/IT. Dans le cadre de ladite notification précédente, les services de la Commission ont adressé aux autorités italiennes une demande d'informations complémentaires le 24 mars 2023, afin d'obtenir des éclaircissements sur la mesure notifiée. Les réponses apportées par les autorités italiennes le 6 avril 2023 sont prises en compte dans l'évaluation suivante.

Dans le message de notification et dans leur réponse du 6 avril 2023 à la demande d'informations supplémentaires envoyée par les services de la Commission à la suite de la précédente notification 2023/73/IT, les autorités italiennes ont indiqué que l'objectif ultime de la mesure notifiée était de garantir le pluralisme, la liberté d'expression, la diversité culturelle et l'efficacité de l'information pour le public le plus large possible.

Le pluralisme des médias est une valeur fondamentale de l'Union européenne, telle que consacrée par l'article 11, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À ce titre, la Commission reconnaît et partage l'objectif des initiatives visant à poursuivre le pluralisme des médias. La Commission s'est également engagée à préserver et à promouvoir la diversité et le pluralisme des médias dans l'environnement en ligne. Dans ce contexte, l'UE a adopté la législation sur les services numériques³, qui comprend des garanties spécifiques pour protéger la pluralité des médias en ligne. En outre, la Commission a adopté une proposition de loi européenne sur la liberté des médias (EMFA)⁴, qui est actuellement examinée par les colégislateurs.

La Commission note que, selon la réponse reçue des autorités italiennes, la mesure notifiée consiste en une consultation publique d'un projet de mesure et de deux annexes: i) lignes directrices sur l'importance des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général (annexe B); et ii) projet de règlement sur l'accessibilité des chaînes de télévision numérique terrestre (annexe A). Ceux-ci sont tous inclus dans le même document dans le nouveau projet notifié. Les autorités italiennes expliquent que la décision finale à adopter par l'autorité italienne tiendra compte des contributions reçues et de l'évaluation de la Commission européenne au titre de cette notification.

² 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 (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché

³ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques)

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (loi européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE.

La Commission prend également note du fait que, comme l'ont précisé les autorités italiennes dans leur réponse, la mesure notifiée, y compris les annexes, est de nature réglementaire et est applicable à la portée des services qui y sont mentionnés.

Concernant l'annexe B, sur l'importance des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général, la mesure notifiée imposerait certaines obligations visant à assurer l'importance d'une liste de services à déterminer par l'autorité italienne, qui comprendra à la fois des prestataires de services audiovisuels et de radio publics et commerciaux. Selon les informations fournies par les autorités italiennes dans leurs notifications, les autorités italiennes considèrent que les entités soumises aux obligations d'importance devraient être celles qui sont en mesure d'influencer la manière dont le contenu et les services sont présentés aux utilisateurs. À l'annexe B, paragraphe 13, point 3), ces entités sont plus détaillées, notamment les «*télévisions connectées à Internet*» et les «*interfaces utilisateur ou applications disponibles dans un distributeur ou une boutique d'applications qui permettent l'accès à des services d'intérêt général sur d'autres appareils*».

La mesure notifiée, figurant à l'annexe B, point 6), confie à l'autorité italienne la compétence de contrôler et de superviser la conformité des services concernés par les obligations susmentionnées en matière d'importance et d'infliger des sanctions en cas d'infraction.

L'examen des dispositions pertinentes a incité la Commission à émettre l'avis circonstancié et les observations ci-après.

1. Avis circonstancié

1.1 Évaluation de l'annexe B du projet notifié à la lumière de la directive 2000/31/CE⁵

a) Applicabilité de la directive sur le commerce électronique

La directive sur le commerce électronique constitue le cadre horizontal des services de la société de l'information.

Selon les informations fournies dans la notification et dans la réponse des autorités italiennes à la demande d'informations complémentaires envoyée par les services de la Commission, au moins certains des services relevant du champ d'application de l'annexe B seraient considérés comme des services de la société de l'information en vertu de l'article 2, point a), de la directive 2000/31/CE (directive sur le commerce électronique) et de l'article 1^{er}, point b), de la directive (UE) 2015/1535.

C'est notamment le cas des interfaces utilisateur et des logiciels de téléviseurs connectés à Internet. En ce qui concerne les premiers, les autorités italiennes indiquent que les interfaces utilisateur peuvent relever de la définition des services d'information, en tant que services normalement fournis contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services. Dans la mesure où ceux-ci

⁵ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique»), Journal officiel L 178.

répondent à la définition énoncée dans ces dispositions («*tout service de la société de l'information, c'est-à-dire tout service normalement fourni contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services*»), la fourniture de services liés aux interfaces utilisateur, tels que les logiciels utilisés dans les équipements connectés et ceux fournis par l'intermédiaire de services en ligne (par exemple, les boutiques d'applications), sont considérés comme des services de la société de l'information aux fins de la directive sur le commerce électronique.

Dans leur réponse à la demande d'informations complémentaires des services de la Commission, les autorités italiennes indiquent également que les mesures et obligations énoncées à l'annexe B du projet notifié s'appliqueraient également aux prestataires de services établis en dehors du territoire italien.

Les obligations visant à donner une importance particulière à certains contenus figurant à l'annexe B du projet notifié concernent les exigences relatives à l'accès ou à l'exercice de l'activité des services de la société de l'information. En tant que telles, ces obligations relèvent du domaine coordonné de la directive sur le commerce électronique, tel qu'énoncé à son article 2, point h), i), et ont donc été évaluées au regard de la présente directive.

Dans leur message de notification, les autorités italiennes soulignent que les services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général devraient bénéficier d'une importance suffisante afin d'assurer le pluralisme, la liberté d'expression, la diversité culturelle et l'efficacité de l'information au public le plus large possible. À cet égard, la Commission tient à souligner que si l'objectif d'assurer la diversité et le pluralisme des médias est reconnu et promu par la directive sur le commerce électronique, son article 1^{er}, paragraphe 6, prévoit que les mesures adoptées pour promouvoir le pluralisme doivent néanmoins respecter le droit de l'Union, y compris les règles énoncées dans la directive sur le commerce électronique elle-même.

b) Article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive sur le commerce électronique

En ce qui concerne les services de la société de l'information, tels que définis à l'article 1^{er}, point b), de la directive (UE) 2015/1535, l'article 3 de la directive sur le commerce électronique énonce dans le droit dérivé de l'Union européenne la libre prestation de services transfrontaliers, telle qu'elle est consacrée à l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 3 de la directive sur le commerce électronique repose sur le principe selon lequel le contrôle des services de la société de l'information doit se faire à la source de l'activité et ces services de la société de l'information doivent être soumis en principe au régime juridique de l'État membre dans lequel le prestataire est établi (voir le considérant 22 de la directive sur le commerce électronique).

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, les États membres sont tenus de veiller à ce que les prestataires de services de la société de l'information établis sur leur territoire respectent les dispositions applicables de leurs législations nationales respectives applicables aux prestataires de services de la société de l'information ou aux services de la société de l'information. L'article 3, paragraphe 2, ajoute que les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre.

Comme l'ont confirmé les autorités italiennes dans leur réponse, les obligations énoncées à l'annexe B du projet notifié s'appliqueraient aux services de la société de l'information (dans la mesure où les interfaces utilisateur et les logiciels sur les téléviseurs connectés à Internet constituent des services de la société de l'information) établis en dehors du territoire italien. Par conséquent, les services de la société de l'information établis dans d'autres États membres que l'Italie seraient tenus:

- de donner une visibilité appropriée sur le territoire italien à certains services jugés d'intérêt général par l'autorité italienne;
- d'adapter pour ce faire leurs services et la manière dont ils exercent leur activité sur le territoire italien aux exigences de présentation énoncées à l'annexe B du projet notifié: i) des boutons ou des icônes dédiés, immédiatement visibles sur la page d'accueil de l'interface utilisateur; ii) l'accessibilité à ces services d'intérêt général avec un nombre maximum de deux clics (actions) par l'utilisateur; iii) et au moins une mesure supplémentaire figurant sur une liste figurant à l'annexe B du projet notifié afin de garantir la possibilité de trouver ces services d'intérêt général;
- d'identifier correctement les services d'intérêt général tels que publiés par l'autorité italienne dans une liste spécifique, mise à jour chaque année;
- de se conformer à tout autre moyen de mise en œuvre décidé par l'autorité italienne compétente;
- de notifier à l'autorité italienne les mesures mises en place pour se conformer à ces obligations.

En outre, en vertu du projet notifié, les autorités italiennes sont habilitées à contrôler et à superviser le respect des règles vis-à-vis des fournisseurs d'interfaces utilisateurs couverts par les obligations, ainsi qu'à infliger des amendes en cas de non-respect.

Dans ce contexte, la Commission estime que les obligations énoncées dans la mesure notifiée constituent une restriction à la fourniture transfrontalière de services de la société de l'information, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique, dans la mesure où elles s'appliqueraient aux fournisseurs de services de la société de l'information établis dans d'autres États membres qui fournissent leurs services en Italie.

c) Article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique

L'article 3, paragraphe 4, point a), i), de la directive sur le commerce électronique énumère de manière exhaustive les raisons permettant de déroger aux principes énoncés à l'article 3, paragraphes 1 et 2.

Il convient de noter que les autorités italiennes n'ont pas fait valoir si la mesure notifiée relèverait de l'un des motifs permettant une dérogation sur la base de l'article 3, paragraphe 4. Par conséquent, elles n'ont fourni aucune information permettant à la Commission d'évaluer le respect des exigences de fond et de procédure de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique.

En règle générale, une disposition générale et abstraite qui impose des obligations à tout prestataire de services de la société de l'information, telles que celles prévues à l'annexe B du projet notifié, ne saurait constituer une «mesure» au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive sur le commerce électronique. En vertu de cette disposition,

un État membre autre que l'État membre d'établissement ne peut déroger à la libre prestation de services de la société de l'information garantie par l'article 3, paragraphe 1, de la directive sur le commerce électronique qu'en adoptant des mesures ponctuelles et au cas par cas.

En outre, la nature d'une mesure par laquelle un État membre de destination peut déroger aux principes énoncés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive sur le commerce électronique dépend des conditions matérielles et procédurales énoncées à l'article 3, paragraphe 4, point a), b), de cette directive. L'article 3, paragraphe 4, point a), ii), exige que toute dérogation soit ciblée («prise à l'encontre d'un service donné de la société de l'information»), compte tenu du préjudice – ou du risque sérieux et grave de préjudice – du service aux objectifs invoqués pour justifier les mesures restrictives. En outre, conformément au point iii) de cette disposition, les mesures doivent être proportionnées à ces objectifs.

En outre, conformément à l'article 3, paragraphe 4), point b), certaines conditions procédurales doivent être remplies pour qu'un État membre déroge au principe du contrôle par l'État d'origine. Plus précisément, avant de prendre les mesures restrictives en question, l'État membre «d'accueil» (en l'occurrence l'Italie) devrait demander à l'État membre «d'origine» du ou des prestataires de services concernés de prendre des mesures pour résoudre le problème d'ordre public identifié. Si cet État membre ne prend pas de mesures (adéquates), il doit ensuite, avec la Commission, être informé de la mesure que l'État membre «d'accueil» a l'intention de prendre. À la connaissance de la Commission et sur la base des informations fournies dans le cadre de la présente notification, les autorités italiennes n'ont pas satisfait aux exigences procédurales prescrites par l'article 3, paragraphe 4, point b).

Compte tenu de tout ce qui précède, et sur la base des informations dont elle dispose, la Commission est d'avis que l'adoption de l'annexe B du projet notifié entraînera une restriction indue à la libre prestation de services de la société de l'information sur le territoire italien, en violation de l'article 3 de la directive sur le commerce électronique.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, selon lequel elle estime que la mesure notifiée viole l'article 3 de la directive sur le commerce électronique, si elle devait être adoptée sans tenir dûment compte des remarques susmentionnées.

La Commission rappelle aux autorités italiennes que, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 susmentionnée, l'émission d'un avis circonstancié entraîne pour l'État membre auteur du projet de réglementation technique concerné l'obligation de reporter de six mois son adoption à compter de la date de sa communication.

Ce délai prend donc fin le 21 août 2023.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention des autorités italiennes sur le fait que, dans le cadre de cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission de la suite qu'il a l'intention de donner à un tel avis.

De plus, la Commission invite les autorités italiennes à lui notifier, dès son adoption, le texte définitif du projet de réglementation technique concerné conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la Directive (UE) 2015/1535.

Si le gouvernement italien ne se conformait pas aux obligations découlant de la directive (UE) 2015/1535, ou si le texte du projet de règle technique à l'étude était adopté sans avoir dûment tenu compte des objections susmentionnées, ou s'il constituait pour d'autres raisons une violation du droit de l'Union européenne, la Commission pourrait entamer des procédures conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Commentaires

2.1 Observations générales sur l'annexe B du projet notifié

Sur la base des explications fournies par les autorités italiennes concernant l'annexe B du projet notifié, la Commission croit comprendre que trois types de services seraient inclus dans le panier de services d'intérêt général. Premièrement, les services publics de médias audiovisuels et radiophoniques, distribués gratuitement soit par la télévision numérique terrestre, par satellite ou en ligne (télévision ou radio de rattrapage, FM en ligne et DAB+). Deuxièmement, les services audiovisuels et radiophoniques commerciaux (privés) nationaux distribués gratuitement selon les modalités susmentionnées. Troisièmement, les services audiovisuels et radiophoniques commerciaux (privés) locaux distribués par l'intermédiaire de la télévision numérique terrestre.

Les trois types de services comprendront des programmes à caractère généraliste, semi-généraliste et informatif (tels que définis dans le cadre de la mise à jour du nouveau plan de numérotation automatique des chaînes de télévision numérique terrestre visée dans la décision n° 116/21/CONS), et auront un directeur éditorial.

En outre, à la suite d'une procédure d'évaluation mise en place par l'autorité réglementaire nationale, d'autres services audiovisuels et radiophoniques commerciaux nationaux, sans programmes de nature généraliste, semi-généraliste et d'information, distribués gratuitement au même titre que les services publics et les services commerciaux nationaux décrits ci-dessus, peuvent être considérés comme des services d'intérêt général lorsqu'ils contribuent à garantir le pluralisme des médias et la diversité culturelle et d'opinion. L'évaluation se fera à l'issue d'une procédure d'évaluation mise en place par l'autorité réglementaire nationale. À cette fin, les services devront adresser une demande formelle à l'autorité, au moyen d'un formulaire en ligne. L'autorité tiendra compte d'un ensemble d'indicateurs prédéterminés lorsqu'elle procédera à une évaluation concernant leur inclusion.

La Commission note qu'il ne ressort pas immédiatement de la notification ni des réponses à la demande d'informations complémentaires envoyées dans le cadre de la notification précédente combien de services de médias audiovisuels et radiophoniques pourraient potentiellement être considérés comme des services d'intérêt général et bénéficier, par conséquent, du régime d'importance. La liste des services qui sont automatiquement inclus apparaît déjà étendue. Le considérant 25 de la directive (UE) 2018/1808 modifiant la directive SMA indique que les obligations visant à assurer une importance appropriée du contenu d'intérêt général «ne devraient imposer des obligations proportionnées aux entreprises que dans l'intérêt de considérations légitimes d'ordre public».

Compte tenu du nombre potentiellement très élevé de chaînes considérées comme des services d'intérêt général, la Commission rappelle aux autorités italiennes la nécessité

d'obligations proportionnées. En conséquence, la Commission s'interroge sur l'efficacité potentielle et la mise en œuvre pratique de l'obligation d'importance.

En outre, la Commission note qu'il n'est pas clair si d'autres mesures d'importance seraient nécessaires ou accordées parmi le nombre potentiellement élevé de services audiovisuels d'intérêt général sélectionnés dans le panier global et, dans l'affirmative, sur la base de critères spécifiques. En d'autres termes, il n'est pas clair si un autre classement sera établi parmi les services d'intérêt général.

2.2 Évaluation de l'annexe B à la lumière de l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

La Commission note qu'il n'est pas non plus immédiatement clair si la procédure de qualification des diffuseurs commerciaux en tant que services d'intérêt général figurant à l'annexe B du projet notifié établit une distinction entre les fournisseurs d'offres relevant de la compétence de l'Italie en vertu de l'article 2 de la directive SMA révisée et ceux qui ne le sont pas. Il est indiqué à l'annexe B du projet notifié que l'évaluation comprendra les éléments du temps consacré à l'information nationale, régionale et locale, le temps consacré aux programmes d'actualité, sociaux, éducatifs et culturels, la proportion d'œuvres européennes et le pourcentage d'offres accessibles.

La Commission tient à rappeler qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination directe à l'encontre des fournisseurs de services de médias étrangers en ce qui concerne l'admissibilité à une demande d'inclusion parmi les services d'intérêt général.

La Commission rappelle également que la Cour de justice de l'UE a adopté une interprétation stricte des restrictions autorisées à la libre prestation des services. L'article 56 TFUE exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre des prestataires de services en raison de leur nationalité ou du fait qu'ils sont établis dans un État membre autre que celui où les services doivent être fournis, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux de services et à ceux d'autres États membres, qui est susceptible d'interdire, d'entraver ou de rendre moins avantageuses les activités d'un prestataire de services établi dans un autre État membre où il fournit légalement des services similaires⁶.

À cet égard, la Commission attire l'attention des autorités italiennes sur la nécessité de veiller à ce que les conditions pratiques entourant la procédure de demande prévue dans le projet notifié, telles que les exigences linguistiques et les informations relatives aux formulaires de demande, ne restreignent pas la libre prestation des services pour les fournisseurs de services de médias établis en dehors du territoire italien. Ce besoin découle également de l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui consacre, entre autres, la liberté de *«recevoir et transmettre des informations et des idées sans ingérence de l'autorité publique et indépendamment des frontières»*.

La Commission invite les autorités italiennes à tenir compte des observations susmentionnées.

Les services de la Commission sont ouverts à une coopération et à une discussion étroites avec les autorités italiennes sur les solutions possibles aux problèmes mis en lumière dans le plein respect du droit de l'Union européenne.

⁶ Voir, par exemple, l'arrêt du 25 avril 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, points 58) à 59)).

Veillez agréer, Madame/Monsieur, l'expression de ma considération distinguée,

Pour la Commission

Thierry Breton
Membre de la Commission