

Note relative à l'arrêt Unión de Televisiones Comerciales Asociadas CJCE, 5 mars 2009, UTECA¹

Le 5 mars dernier, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a rendu un arrêt important pour les politiques audiovisuelles de nombreux Etats membres puisqu'il reconnaît la validité au regard du droit européen des dispositions nationales prévoyant une obligation d'investissement des radiodiffuseurs dans la production d'œuvres européennes et d'œuvres de la langue ou des langues officielles d'un Etat membre. Cette décision précise, en outre, que ce type de dispositions n'entre pas dans la définition des aides d'Etat, lesquelles nécessiteraient une notification à la Commission et un contrôle du caractère culturel des œuvres aidées².

La CJCE se prononce à la suite d'une question préjudicielle posée par le juge espagnol dans l'affaire UTECA. En effet, l'Unión de Televisiones Comerciales Asociadas invoquait la non-conformité au droit communautaire (directive TVSF et libertés fondamentales) de dispositions nationales obligeant les radiodiffuseurs à consacrer 5% de leurs recettes annuelles au financement anticipé de films cinématographiques et de télévision européens, 60% de ce financement étant réservé à des œuvres dont la langue originale est l'une des langues officielles de l'Espagne. UTECA considérait également que cette mesure constituait une aide d'Etat.

I. LA CONFORMITE DE L'OBLIGATION D'INVESTISSEMENT ESPAGNOLE AU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. La conformité de l'obligation d'investissement espagnole à la directive TVSF

La CJCE se prononce plus particulièrement sur la question de la compatibilité des dispositions espagnoles avec l'article 3.1 de la directive TVSF qui indique que *les Etats membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir les règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la présente directive.*

La directive TVSF ne comporte aucune règle relative à l'obligation d'investissement dans le préfinancement d'œuvres européennes ou d'œuvres réalisées dans une des langues nationales puisque les seules obligations à la charge des radiodiffuseurs sont relatives au quota de diffusion (art.4) et à l'obligation d'investissement et de diffusion des œuvres réalisées par des producteurs indépendants (art.5).

Les doutes et la question préjudicielle du juge espagnol naissaient précisément de ce constat : les obligations d'investissement espagnoles ne faisant pas partie des règles édictées par la directive, l'Etat espagnol a-t-il la faculté de les imposer aux radiodiffuseurs ?

La Cour a jugé que l'article 3.1 de la directive doit être interprété comme ne s'opposant pas à une telle mesure prise par un Etat. Elle rappelle que *la directive ne procède pas à une harmonisation complète des règles relatives aux domaines qu'elle couvre mais qu'elle édicte des prescriptions minimales pour les émissions qui émanent de la Communauté européenne et qui sont destinées à être captées à l'intérieur de celle-ci.*³

¹ Référence de l'affaire : C-222/07

² Depuis 2006, la Commission a introduit, à l'occasion des notifications d'aides d'Etat au cinéma des Etats membres, des tests culturels pour vérifier le caractère culturel des œuvres aidées. Pour mémoire, ces aides se justifient au regard du droit communautaire parce qu'elles sont destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions d'échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun (art. 87. 3 d TCE).

³ Paragraphe 19 de l'arrêt.

Ainsi, le juge considère que la question de savoir si la disposition espagnole fait ou non partie du domaine couvert par la directive n'est pas pertinente et que l'art. 3.1 de la directive TVSF n'empêche en rien l'adoption d'une obligation de préfinancement telle que celle prévue dans la réglementation espagnole.

L'avocate générale va même plus loin dans ses conclusions puisqu'elle considère que la réglementation espagnole correspond au souhait du législateur communautaire, manifeste dans plusieurs considérants de la directive⁴, de promouvoir la production de programmes télévisuels européens et d'œuvres audiovisuelles européennes. Certains de ces considérants sont repris dans le visa de l'arrêt. L'avocate générale souligne également que *la concrétisation des minima prévus aux articles 4 et 5 de la directive «Télévision sans frontières» pour la diffusion d'œuvres européennes à la télévision serait illusoire si, faute de financement adéquat, il était impossible de produire un nombre suffisant d'œuvres européennes. Les États membres qui adoptent des mesures internes pour améliorer le financement de productions européennes contribuent aussi indirectement à cette concrétisation*⁵.

Ces mesures doivent néanmoins être en conformité avec les libertés fondamentales garanties par le traité CE (TCE).

2. La conformité de l'obligation d'investissement espagnole aux libertés fondamentales du TCE

Cette question est rapidement évacuée en ce qui concerne les obligations d'investissement dans le préfinancement d'œuvres européennes puisque l'aide à la production européenne à travers des obligations d'investissement est expressément mentionnée dans la directive TVSF dont l'objectif principal est de favoriser la libre circulation des services⁶.

En revanche, l'obligation d'investissement en faveur d'œuvres de langue nationale espagnole contribue de fait à favoriser les œuvres, sociétés de production et personnel espagnols par rapport à ceux des autres Etats membres. Elle peut donc être à l'origine de restrictions aux quatre grandes libertés fondamentales du marché intérieur de la Communauté (libre prestation de services, d'établissement, des capitaux et des travailleurs).

De telles restrictions peuvent cependant être justifiées *dès lors qu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général, pour autant qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.*

Le juge communautaire considère, au regard de la jurisprudence communautaire, que l'objectif de défense du multilinguisme espagnol, invoqué par le gouvernement espagnol constitue bien une raison impérieuse d'intérêt général. De plus, il ne fait aucun doute qu'une obligation d'investissement dans des films cinématographiques dont la langue originale est l'une des langues officielles de cet Etat membre apparaît propre à la réalisation de cet objectif.

En revanche, la question du caractère proportionné de cette mesure semble plus litigieuse : la Commission⁷ a invoqué notamment le fait que la mesure du gouvernement espagnol va au-delà de ce qui est nécessaire car elle ne prévoit pas de critères permettant d'attribuer cette aide aux seuls « produits culturels ».

⁴ Considérants 19 et 22 de la directive TVSF.

⁵ Paragraphe 47 des conclusions de l'avocate générale Kokott.

⁶ Considérants 7 et 45 de la directive 97/36.

⁷ La Commission a la possibilité de déposer des observations écrites et orales devant la Cour.

Cependant, pour le juge communautaire, l'objectif de promotion d'une langue se suffit à lui-même et ne doit pas *nécessairement être assorti d'autres critères culturels pour pouvoir justifier une restriction à l'une des libertés fondamentales du traité*⁸. Le juge s'appuie ici sur le lien intrinsèque entre la langue et la culture et fait pour la première fois référence à la Convention UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles qui énonce dans son préambule que « la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle »⁹.

Le juge communautaire suit, sur cette question, la position de l'avocate générale Kokott, qui livre cependant une analyse beaucoup plus poussée.

Dans ses conclusions, l'avocate générale établit tout d'abord clairement la distinction entre la mesure espagnole à l'origine de l'affaire UTECA qui a pour but de promouvoir la diversité linguistique de la mesure à l'origine de l'arrêt *Distribuidores Cinematográficos*¹⁰ qui favorisait les films produits en Espagne et que la CJCE n'avait pu accepter. Le critère de rattachement linguistique existant dans la réglementation espagnole en cause dans l'arrêt UTECA présente un caractère culturel qui ne peut être nié et cette mesure *ne peut donc être ravalée a priori au rang de mesure protectionniste adoptée pour des raisons exclusivement économiques*.¹¹

Mme Kokott va plus loin en mettant en évidence *les conséquences négatives dans le domaine de la culture et des médias d'un contrôle de contenu et de qualité allant au-delà du critère de la langue*. Elle indique notamment qu'il lui *semble pratiquement impossible d'établir des critères objectifs, et surtout équitables, pour définir la culture et encore moins pour définir ce qu'il faut entendre par « produits culturels » susceptibles de bénéficier d'un soutien*.

Elle ajoute que le droit communautaire (selon elle) et en particulier les libertés fondamentales, n'imposent aux Etats membres d'appliquer des critères de contenu ou de qualité à la promotion de la culture.

Si l'avocate générale reconnaît dans ses conclusions le pouvoir dont dispose la Commission d'imposer un test culturel dans le cadre du contrôle des aides d'Etat au cinéma, c'est pour mieux le circonscrire à ce domaine. Mme Kokott indique ainsi expressément *qu'une telle pratique de la Commission en matière d'autorisation d'aides d'Etat ne préjuge nullement de l'interprétation des autres dispositions du traité et en particulier des libertés fondamentales*.

L'avocate générale conclut en indiquant que *rien n'empêche les Etats membres de renoncer, en dehors du domaine des aides étatiques, aux critères de contenu et de qualité et de promouvoir la culture de la façon la plus extensive possible*.

II. LA NON QUALIFICATION DE LA DISPOSITION ESPAGNOLE EN AIDE D'ÉTAT

Il est à noter qu'UTECA était la seule partie à la procédure à considérer que les dispositions espagnoles constituaient une aide d'Etat ; même la Commission n'invoquait pas cet élément.

Le juge communautaire évacue rapidement cette question préjudicielle car l'avantage que procure la disposition espagnole à l'industrie cinématographique de ce pays ne constitue pas *un avantage*

⁸ Paragraphe 33.

⁹ Alinéa 14.

¹⁰ CJCE, 4.05.93 (affaire C-17/92). La mesure espagnole en cause prévue par le Real Decreto Legislativo du 13 juin 1986 liait l'octroi de licences de doublage de films en provenance des pays tiers à la distribution de films espagnols (4 licences de doublage maximum conditionnées à la distribution d'un film espagnol).

¹¹ Paragraphe 110 des conclusions de l'avocate générale Kokott.

accordé directement par l'Etat ou par l'intermédiaire d'un organisme public, désigné ou institué par l'Etat mais résulte d'une réglementation générale.

Les conditions à la qualification d'aide d'Etat posées par la jurisprudence¹² ne sont pas remplies. Les dispositions espagnoles ne constituent donc pas des aides d'Etat et échappent ainsi à la notification préalable et aux conditions prévues par le traité et développées par la Commission relatives aux aides d'Etat à la culture.

CONCLUSIONS :

Cet arrêt est intéressant à plus d'un titre :

- la CJCE valide la liberté et la compétence des Etats membres d'édicter des obligations d'investissement chiffrées dans les œuvres européennes à la charge des opérateurs de télévision, comme le pratique nombre d'entre eux ;
- elle précise que ces obligations d'investissement ne sont pas des aides d'Etat ;
- elle reconnaît l'importance de la diversité linguistique et l'apport de la Convention UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles au corpus juridique européen.

Si le juge communautaire suit les recommandations de l'avocate générale, on peut toutefois regretter qu'il ne précise pas les conditions dans lesquelles la Commission a le pouvoir d'imposer des tests culturels et qu'il ne se prononce pas aussi clairement que Mme Kokott sur la pleine et entière liberté des Etats membres de *promouvoir, en dehors du domaine des aides étatiques, la culture de la façon la plus extensive possible.*

¹² CJCE, 24.07.2003, Altmark