

# La corégulation des médias en Europe

Publié par  
l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Si la nécessité de réglementer certains médias et services est à l'ordre du jour depuis un certain temps, l'instrument de régulation adéquat a également été au coeur des débats. De ces questions a émergé l'idée de recourir à des formes de régulation "alternatives" en marge ou en remplacement des mesures traditionnelles (lois parlementaires, règlements, directives, etc.), actuellement à l'étude. Au nombre de ces instruments, qui répondent à des notions qu'il n'est pas toujours aisé de cerner, on peut citer l'autocontrôle, l'autorégulation, et la corégulation. Cette dernière fait justement l'objet de cet IRIS Spécial.

Dans cette publication la réflexion est étayée d'une série d'exemples pour la mise en place de la corégulation et passe au crible quelques domaines d'application possibles. Les caractéristiques et les préalables juridiques de ce mode de régulation y sont décrits, ainsi que les avantages et les risques inhérents à sa mise en œuvre.

Il est impossible d'évoquer la corégulation sans s'intéresser aussi au débat actuel sur les besoins que la régulation devra satisfaire sur le fond dans le secteur audiovisuel. Acceptation, compétence, souplesse, harmonisation, simplification, respect du droit et rapidité sont quelques-unes des notions clés que l'on peut citer et qui sont développées plus largement ici.

Au-delà des besoins matériels, IRIS Spécial interroge sur les moyens requis pour réaliser techniquement la corégulation. Les interfaces entre méthodes traditionnelles et alternatives de la régulation sont développées de façon très concrète, sur la base des instruments juridiques déjà existants au niveau européen.

Quatre questions sont récurrentes dans les différents articles : existe-t-il un cadre juridique pour la corégulation ? Dispose-t-on d'exemples positifs ou négatifs de sa mise en œuvre ? De quel outil a-t-on besoin pour ce faire et qui se chargera de le contrôler ? Les divergences entre les outils de corégulation nationaux et supranationaux ne sont pas oubliées ; la nécessité de créer un cadre européen est envisagée.

La plupart des questions soulevées ne sont pas assorties de réponses péremptoires. La publication est avant tout un document d'investigation complété d'exemples actuels, qui permettent de mieux comprendre la corégulation et alimentent les débats sur ce sujet.

Les éléments d'information communiqués dans ce numéro d'IRIS Spécial ressortent d'un séminaire organisé en septembre 2002 à l'Institut universitaire européen de Florence sur le thème "La corégulation des médias en Europe". Les différentes sections du document reflètent les étapes successives en amont et en aval du séminaire, ainsi que les différentes contributions des participants. Elles sont complétées par une sélection de documents de recherche et d'informations sur le séminaire.

L'Observatoire est doublement reconnaissant à chacun des participants dont les articles sont d'un haut niveau de qualité et qui ont accepté de publier leurs observations. Nos remerciements vont également à nos deux partenaires, l'Institut du droit européen (EMR) à Sarrebruck et l'Institut du droit de l'information (IViR) à Amsterdam. Ils ont apporté leur aide à l'Observatoire dans l'organisation de ce séminaire ; chacun d'eux a eu l'amabilité de rédiger un article proposé au début de ce numéro d'IRIS Spécial. Enfin, tous nos remerciements vont à l'Institut universitaire européen de Florence pour son assistance logistique irréprochable.

**Wolfgang Closs**  
*Directeur exécutif*

**Susanne Nikoltchev**  
*Responsable du département Informations juridiques*

## **IRIS Spécial : La corégulation des médias en Europe**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2003

ISBN 92-871-5140-7  
EUR 27

### **Directeur de la publication :**

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

### **Editrice et coordonnatrice :**

Susanne Nikoltchev (LL.M. EUI et U of M)  
Responsable du département Informations juridiques  
E-mail : S.Nikoltchev@obs.coe.int

### **IRIS Spécial : la corégulation des médias en Europe**

#### **Organisations partenaires ayant collaboré à l'ouvrage :**

#### **Institut du droit de l'information (IViR)**

Rokin 84  
NL-1012 KX Amsterdam  
Tél. : +31 (0) 20 525 34 06  
Fax : +31 (0) 20 525 30 33  
E-mail : website@ivir.nl  
URL : <http://www.ivir.nl>

#### **Institut du droit européen des médias (EMR)**

Nell-Breuning-Allee 6  
D-66115 Sarrebruck  
Tél. : +49 (0) 681 99 275 11  
Fax : +49 (0) 681 99 275 12  
E-mail : emr@emr-sb.de  
URL : <http://www.emr-sb.de/>

#### **Assistante éditoriale :**

Michelle Ganter

#### **Marketing :**

Markus Booms  
E-mail : M.Booms@obs.coe.int

#### **Photocomposition/Impression :**

Pointillés, Hoenheim (France)

#### **Editeur :**

Observatoire européen de l'audiovisuel  
76 Allée de la Robertsau  
F-67000 Strasbourg  
Tél. : +33 (0)3 88 14 44 00 - Fax : +33 (0)3 88 14 44 19  
E-mail : obs@obs.coe.int  
URL : <http://www.obs.coe.int>

© Observatoire européen de l'audiovisuel, 2003.

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

# INDEX

## Partie I

|   |    |
|---|----|
| La corégulation des médias en Europe.....                                     | 1  |
| Conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe ..... | 3  |
| La possible mise en pratique d'une idée immatérielle .....                    | 15 |

## Partie II

|  |    |
|--|----|
| Quinze articles autour des débats sur la corégulation.....   | 29 |
| L'opposition entre autosurveillance, autorégulation et corégulation .....  | 31 |
| Introduction au système d'autorégulation de l'AEEP .....   | 35 |
| Conditions nécessaires aux formes d'autocontrôle dans le domaine de la régulation des médias .....               | 41 |
| Protection de la dignité humaine, diffusion de contenu raciste (discours de haine) .....                         | 47 |
| Autorégulation, le modèle suédois.....   | 51 |
| Normes techniques .....  | 55 |
| Classification convergente : Rêve ou réalité? .....  | 63 |
| Autorégulation, corégulation et réforme de la réglementation relative aux médias au Royaume-Uni ..               | 67 |
| Le cadre juridique et politique de l'Union européenne .....  | 73 |
| L'approche du Conseil de l'Europe.....   | 77 |
| Autorégulation ou corégulation? .....  | 81 |
| Quelles sont les conditions pour la mise en place<br>(pour la première fois) d'un système de corégulation? ..... | 89 |
| Mise en œuvre et application de codes de corégulation dans un contexte transfrontalier .....                     | 91 |
| Système de traitement des plaintes transfrontalières de l'AEEP: illustration et explication .....                | 95 |
| L'auto-régulation et la co-régulation dans la radiodiffusion.....  | 99 |

## Partie III

|  |     |
|--|-----|
| L'autorégulation et la corégulation:<br>Exemples de textes et documents de référence ..... | 107 |
|--|-----|

### Exemples de textes

|   |     |
|---|-----|
| Les principes communs et les normes de fonctionnement de meilleure pratique de l'AEEP .....   | 109 |
| Code international de la ICC de pratique en matière de publicité (édition 1997)   |     |
| Commission marketing, publicité et distribution, 21 avril 1997 .....  | 114 |
| Examen de la <i>Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen</i><br>(autorégulation volontaire de la télévision - FSF) du 30 juin 1995<br>(dernière version modifiée le 19 avril 2002) ..... | 119 |
| Protection de la dignité humaine et prohibition du discours de haine .....  | 124 |
| Code de déontologie de la presse, de la radio et de la télévision suédoises .....   | 126 |
| Directives de l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI) - avril 2002 .....  | 128 |

## Documents de référence

|   |     |
|---|-----|
| 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") .....  | 137 |
| Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.....  | 138 |
| Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine (98/560/CE) ..... | 139 |
| Commission de la Communauté européenne<br>Gouvernance européenne - Un Livre blanc 25 juillet 2001, COM/2001/0428 final.....   | 145 |
| Groupe Mandelkern pour une meilleure réglementation<br>Rapport final du 13 novembre 2001.....   | 146 |
| Recommandation Rec(2001)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'autorégulation des cyber-contenus (l'autorégulation et la protection des utilisateurs contre les contenus illicites ou préjudicibles diffusés sur les nouveaux services de communication et d'information).....                                       | 147 |

## Annexe

|  |     |
|--|-----|
| Atelier OBS/IViR/EMR 2002 :<br>La corégulation des médias en Europe..... | 151 |
| <b>Programme</b> .....   | 153 |
| <b>Liste des participants</b> .....                                      | 155 |

# Partie I

## La corégulation des médias en Europe

Quel peut être le rôle de la corégulation dans le secteur audiovisuel ? Qu'est-ce que la corégulation ? En quoi se différencie-t-elle de l'autocontrôle et de l'autorégulation ? Existe-il un cadre juridique communautaire pour cet instrument ?

Autant de questions que le premier des articles traite en profondeur. Ce faisant, il se concentre sur les dispositions juridiques de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe à transposer. Pour les services audiovisuels, ces règlements concernent au premier chef les conseils chargés du contrôle dans le cadre de la corégulation, leur constitution, leurs missions et compétences, enfin et surtout, leur propre surveillance.

Les moyens de concrétiser les concepts de corégulation, qui font l'objet du deuxième article, sont développés à partir d'exemples concrets issus du droit communautaire applicable à l'audiovisuel et des législations nationales relatives à l'indépendance des journalistes, à l'incitation à la haine, à la protection des mineurs, à la publicité et aux normes techniques.



# Conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe

Carmen Palzer

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

Les notions de corégulation, d'autorégulation et d'autoréglementation sont devenues des mots clés de la discussion politique et scientifique qui tourne actuellement autour des alternatives aux formes de gouvernance traditionnelles. La discussion est menée horizontalement pour de nombreux secteurs de la gestion politique, et verticalement lorsqu'il s'agit d'intégrer les niveaux nationaux ou régionaux, européens et internationaux. Quelles sont donc, en Europe, les données qui régissent ces modèles de gestion, et plus particulièrement les modèles de corégulation ? C'est de cette question que traite le présent article. Il est aussi un document de préparation à un atelier qui a été réalisé, en automne 2002, conjointement par l'Observatoire européen de l'audiovisuel (Strasbourg), l'Institut européen des médias (Sarrebruck) et l'IViR - Institut du droit de l'information (Amsterdam).

## I. Autoréglementation, autorégulation, corégulation

Bien que les termes "autoréglementation", "autorégulation" et "corégulation" soient employés communément dans la discussion, ils ne sont pas définis de manière uniforme et définitive. Il n'existe ni de termes précis pour désigner chacun des trois types de base des systèmes de gestion (gestion privée, gestion publique ou une combinaison des deux), ni d'accord sur ce que recouvre la notion considérée, même lorsque son emploi est uniformisé<sup>1</sup>. En outre, d'autres termes sont également utilisés pour désigner ces mêmes types de gestion<sup>2</sup>. Au niveau européen non plus, la terminologie n'est pas toujours uniforme. Un éclaircissement s'impose donc préalablement à toute discussion constructive sur ce sujet.

### 1. "Autoréglementation"

On dit d'un système qu'il est "autoréglementé" s'il se limite au contrôle de la bonne exécution de règles données<sup>3</sup>. Les règles dont l'application est surveillée par l'instance d'autoréglementation ne sont pas élaborées par cet organe mais, par exemple, par l'Etat.

### 2. "Autorégulation"

En revanche, un système est dit "autorégulé" si les règles servant certains objectifs précis sont établies par les organismes privés qui surveillent leur exécution. Ces règles peuvent être des normes techniques, des standards de qualité, des codes évaluant l'impact positif ou négatif d'une conduite donnée, etc. L'un des traits essentiels du modèle purement autorégulateur est la participation

1) Le terme "autorégulation", par exemple, est employé aussi pour indiquer la régulation du marché par le jeu de l'offre et de la demande : Hoffmann-Riem/Schulz/Held, *Konvergenz und Regulierung*, Baden-Baden 2000, p. 50 ; Schulz/Held, *Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens*, Gutachten, Zwischenbericht [rapport intermédiaire d'expertise sur la régulation autorégulée en tant que forme moderne de gouvernance], octobre 2001, p. A-2, avec références.

2) Pour exemple : dans les sciences allemandes de l'administration, le modèle dit ici de "corégulation" est appelé "autorégulation régulée", alors que les institutions européennes utilisent le terme de "corégulation".

3) Ukrow, *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, Munich, Berlin 2000, p. 22.

volontaire de ceux qui sont soumis à ces règles. L'initiative de la création d'un code de conduite revient aux acteurs du marché (organisations d'entreprises, associations, etc.). L'élaboration des règles peut être le fait d'un organe autorégulateur institué par les acteurs (faisant appel dans le cas idéal aux autres groupes intéressés, tels que les consommateurs) qui sont responsables aussi du respect des conduites et de l'application des sanctions éventuellement prévues par le règlement. S'agissant d'une forme de gestion non étatique, les sanctions ne peuvent relever que du droit civil, notamment du droit des associations. Les codes de conduite peuvent comporter des règles sur le règlement extrajudiciaire des litiges, notamment sur la licéité des sanctions ou sur la mise en place d'instances de recours.

### 3. "Corégulation"

Ce qui a été dit plus haut est particulièrement vrai dans le cas de la corégulation : ni la notion ni le modèle qu'elle est censée désigner ne sont clairs. La "corégulation" est un terme générique utilisé globalement pour les formes de gestion coopératives visant à transposer des objectifs souverains ; elle comporte à la fois des éléments d'autorégulation et des éléments de réglementation traditionnellement liés au niveau public<sup>4</sup>.

Le modèle de la corégulation présuppose un système autorégulateur (au sens le plus large) lui-même inscrit dans des règlements souverains : soit que les autorités définissent le cadre législatif du système autorégulateur, sans lequel ce dernier n'a pas de prise, soit qu'elles intègrent un système autorégulateur existant dans un cadre législatif. Cette définition très large permet de recouvrir différents types de corégulation selon le dosage des éléments publics et des éléments privés<sup>5</sup>. Le choix des "modules", publics ou privés, entrant dans la composition d'un cadre de corégulation dépendra plus particulièrement de la mission qui lui est allouée. S'il s'agit d'une mission qui, à l'origine, était assurée par les pouvoirs publics - par exemple la protection des mineurs dans les médias - ce seront les pouvoirs publics qui, au départ, fixeront cet objectif. L'élaboration du cadre juridique doit alors tenir compte du fait que l'Etat a encore une certaine responsabilité à assumer et qu'il doit garantir l'exécution efficace de cette mission (de l'Etat). Ce sont alors aux autorités qu'il incombera de surveiller les activités de l'instance autorégulatrice ; il sera inéluctable aussi que l'Etat ait un droit d'intervention pour le cas où la protection des mineurs ne serait pas assurée en raison d'une défaillance de l'instance autorégulatrice. Dans d'autres secteurs pour lesquels les autorités reprennent à leur compte les résultats obtenus par autorégulation de l'industrie (mise en œuvre du standard *Multimedia Home Platform* (MHP) par l'UE qui fixe les modalités d'application du multimédia interactif chez le particulier, pour la prochaine génération des décodeurs numériques, l'élément "public" est d'une tout autre nature. Les acteurs du marché sont à l'origine d'un accord visant la définition d'un objectif. Les pouvoirs publics transposent, voire insèrent, les règles dans la législation et renforcent le caractère obligatoire de l'accord. En outre, son application peut s'étendre à des parties qui n'ont pas participé à son élaboration. L'accord ayant été conclu pour des raisons économiques par les acteurs du marché, ces derniers ont un intérêt économique à ce qu'il soit respecté. L'intensité de la surveillance par l'Etat peut s'en trouver diminuée.

## II. Conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe

### 1. Généralités : la corégulation en tant que forme de gestion au sein de l'Union européenne

Les traités européens ne mentionnent pas la corégulation. Ils reposent sur un concept de gouvernance traditionnelle. Il faut donc commencer par se demander si l'Europe autorise la corégulation en tant que modèle de gestion et, dans l'affirmative, de quelle façon la corégulation peut être intégrée dans les instruments de transposition de la politique européenne qui existent déjà.

#### 1.1. Le Livre blanc sur la "Gouvernance européenne"

Au début de l'an 2000, la Commission européenne a déclaré la réforme de la gouvernance européenne comme étant l'un de ses objectifs stratégiques et elle a publié dans le courant de l'été 2001 le Livre blanc intitulé "Gouvernance européenne"<sup>6</sup>. Partant du fait que l'actuelle forme de gouvernance

4) Livre blanc "Gouvernance européenne", note 6, p. 27 ; définition très large dans le Rapport Mandelkern, note 9, p. 15: "... combining legislative or regulatory rules and alternatives to regulation".

5) L'auteur a sciemment choisi une définition très large de la corégulation pour appréhender les différentes formes de corégulation qui servent ou devraient servir à transposer les objectifs politiques en fonction des cadres nationaux mais aussi des traditions qui diffèrent d'un pays à l'autre.

6) "Gouvernance européenne", un Livre blanc du 25 juillet 2001, COM (2001) 428 fin. (dans la suite du texte : le Livre blanc), adresse Internet : [http://europa.eu.int/comm/off/white/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/index_fr.htm)



européenne rejoint ses limites, non seulement en prévision de son proche élargissement à d'autres Etats membres, mais encore parce que son action ne remporte pas l'adhésion de nombreux citoyens européens, la Commission analyse dans un premier temps les points faibles des instruments qu'elle met en œuvre pour transposer et appliquer sa politique, et élabore ensuite des propositions d'évolution.

Actuellement, de l'avis de la Commission, les règles de l'Union sont de plus en plus compliquées, leur transposition dans les Etats membres demande beaucoup de temps<sup>7</sup>. En outre, l'Union ne peut réagir assez rapidement à l'évolution de la situation sur les marchés en raison de la lourdeur de la mise en œuvre de ces règles. Il pourrait être remédié à ces déficits, notamment par des "mesures d'application [pouvant], dans certaines conditions, être élaborées dans le cadre de la corégulation. La corégulation associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique"<sup>8</sup>. Il résulterait de la participation des acteurs concernés au premier chef par l'élaboration et la transposition de ces mesures une plus large appropriation des politiques en question et un meilleur respect de la législation, même lorsque les règles, très détaillées, ne sont pas contraignantes. La forme exacte de la corégulation, le mode de combinaison des instruments juridiques et non juridiques et la source de l'initiative (les acteurs concernés ou la Commission) varieraient selon les secteurs.

### 1.2. Le Rapport Mandelkern

Le rapport final du "groupe Mandelkern", qui observe la problématique de l'amélioration et de la simplification des normes à l'échelle européenne et nationale du point de vue des gouvernements des Etats membres, arrive à des conclusions similaires<sup>9</sup>. Le "groupe de travail consultatif de haut niveau" était composé d'experts de haut rang représentant les 15 Etats membres et la Commission. Il avait été institué par les ministres de l'UE en charge des services et administrations publics par une ordonnance du 7 novembre 2000, en application de l'une des résolutions du Conseil européen de Lisbonne<sup>10</sup>.

Partant du principe que, pour les pouvoirs publics (souverains), la réglementation n'est pas forcément la meilleure ni la seule solution aux problèmes existants, le rapport propose des alternatives. L'une d'elle est la corégulation<sup>11</sup> qui permet une meilleure combinaison des objectifs de l'Etat souverain et de la responsabilité de ceux qui sont concernés par la réglementation. La corégulation peut prendre diverses formes en combinant des règles législatives et des règles régulatrices d'une part, et des formes de gestion alternatives d'autre part. Le rapport examine plus particulièrement deux approches de la corégulation : une "initial approach" et une "bottom to top approach". Dans le premier cas, les objectifs globaux, les mécanismes d'application fondamentaux et les méthodes de contrôle de leur exécution seraient réglementés par les autorités alors que le détail de l'exécution serait le fait d'acteurs privés. En revanche, dans la "bottom to top approach", les règles non contraignantes seraient négociées par les acteurs privés puis transformées par l'autorité souveraine en la matière en règles contraignantes. De la même manière, les autorités publiques seraient en mesure de sanctionner le non respect des conventions conclues au niveau privé sans pour autant donner à ces conventions l'effet contraignant de règles juridiques.

### 1.3. Conditions générales pour que la corégulation soit acceptée en tant qu'instrument de transposition du droit communautaire

Le Livre blanc et le Rapport Mandelkern citent les conditions dans lesquelles le recours aux systèmes de corégulation peut être reconnu comme un moyen efficace de réalisation des objectifs de l'Union européenne<sup>12</sup>.

#### • Domaine d'application

La corégulation n'est pas adaptée face aux droits fondamentaux ni aux choix politiques importants, ni lorsque la sécurité ou l'égalité des citoyens entrent en jeu. Selon la Commission, la corégulation ne

7) "Sur les 83 directives d'achèvement du marché intérieur qui auraient dû être transposées en 2000, cinq seulement l'avaient été dans tous les Etats membres", Livre blanc, p. 25.

8) Livre blanc, p. 27.

9) Rapport final du Groupe Mandelkern pour la qualité de la réglementation, du 13 novembre 2001, (dans la suite du texte : Rapport Mandelkern), <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf> (parmi d'autres adresses possibles).

10) La Commission, le Conseil et les Etats membres ont été appelés à fixer à l'horizon 2001, chacun dans le cadre de leurs prérogatives, une stratégie pour coordonner des mesures supplémentaires visant à simplifier le cadre réglementaire, y compris pour les missions des administrations publiques, aux niveaux national et communautaire. Cette stratégie devait aussi englober la détermination des secteurs où il était nécessaire que les Etats membres prennent des mesures supplémentaires pour rationaliser le passage du droit communautaire au droit national ; conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, n° 17 : [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm) ; pour plus d'informations sur le mandat du groupe Mandelkern, voir le rapport définitif, p. 7 et suiv.

11) Rapport Mandelkern, p. 15 et suiv.

12) Rapport Mandelkern, p. 15, 16 ; Livre blanc, p. 28.

peut pas non plus servir de moyen d'exécution de la politique communautaire dans les cas où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les Etats membres. Enfin, elle doit représenter une réelle valeur ajoutée et servir l'intérêt général.

- Cadre législatif

Le dispositif législatif doit fixer un cadre avec des objectifs globaux, des droits fondamentaux, des mécanismes d'application et de recours, ainsi que des conditions de contrôle de son exécution. Le Rapport Mandelkern déclare à ce propos que la corégulation ne signifie pas que la responsabilité en matière de réglementation doive être partagée, et que le caractère prioritaire des pouvoirs publics reste entier.

- Instances de corégulation

Les instances participantes doivent être représentatives, responsables et fiables ; elles doivent être capables de suivre des procédures ouvertes pour l'application des règles convenues<sup>13</sup>.

- Contrôle par les autorités publiques

Selon le Rapport Mandelkern, la corégulation ne signifie pas que les autorités publiques dont émanent les règles ou les lois ne soient plus impliquées dans le contrôle du respect de ces règles. Au contraire, il faut à cet effet mettre en place des mécanismes de surveillance. La Commission précise que là où la corégulation ne donne pas les résultats souhaités ou si certains acteurs ne se soumettent pas aux règles convenues, les autorités publiques doivent toujours avoir la faculté d'intervenir en arrêtant les règles spécifiques requises.

- Droit de la concurrence

La Commission exige en outre que la coopération des acteurs du marché qui résulte de la corégulation soit compatible avec le droit de la concurrence.

- Transparence

Par ailleurs, selon la Commission, les dispositifs convenus doivent être suffisamment lisibles pour que les intéressés connaissent les règles applicables et les droits qu'ils possèdent.

La corégulation est donc reconnue fondamentalement comme moyen de transposition des objectifs politiques au niveau européen, tant par la Commission que par les gouvernements des Etats membres ; le Conseil européen de Laeken a salué expressément le Livre blanc de la Commission ainsi que les travaux du Groupe Mandelkern<sup>14</sup>. Néanmoins, une question doit encore être examinée : est-ce valable aussi pour les secteurs que l'Union européenne a réglementés par des directives, autrement dit les systèmes de corégulation sont-ils admissibles en tant que moyens d'exécution à l'échelle nationale, ou la transposition des directives doit-elle être globalement associée à des règles contraignantes, imposées par les autorités ?

#### 1.4. Les systèmes de corégulation peuvent-ils être reconnus comme moyens de transposition des secteurs réglementés par des directives ?

Lorsque les directives prévoient des modèles de corégulation comme moyens de transposition de leurs dispositions<sup>15</sup> et que ces modèles remplissent en outre les conditions ci-dessus citées (1.3.), l'acceptation de la corégulation ne devrait pas poser de problèmes majeurs.

Lorsque ce n'est pas le cas, autrement dit lorsque les directives ne citent aucune mesure de corégulation, il faudra se référer aux consignes générales de transposition de leurs dispositions. Les Etats membres ne sont pas tenus de transposer littéralement et formellement les directives sous forme d'une loi expresse et particulière. Selon l'objet de la directive concernée, un cadre juridique général peut suffire à condition qu'il garantisse réellement l'application pleine et entière de la directive d'une

13) Selon le Livre blanc : "Il s'agit là d'un facteur clé pour déterminer quelle valeur ajoutée la corégulation apporte dans un cas donné", Livre blanc, p. 28.

14) Conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001 : [http://europa.eu.int/futurum/documents/press/oth151201\\_fr.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/press/oth151201_fr.htm)

15) Voir par exemple l'article 16 alinéa 1 a) de la 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"), JO n° L 178/1 du 17 juillet 2000, selon laquelle, au niveau communautaire, des codes de conduite peuvent contribuer à la bonne application des articles 5 à 15 de ladite directive ; cf. aussi l'article 27 de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO CE n° L 281/31 du 23 novembre 1995, selon lequel des codes de conduite peuvent contribuer à la bonne application des directives nationales prises par les Etats membres (en application de la directive).

manière si claire et précise que les intéressés connaissent tous leurs droits et soient en mesure de les faire valoir le cas échéant devant les tribunaux nationaux (s'il s'agit d'une directive apte à fonder les droits individuels)<sup>16</sup>. Un cadre législatif précis est donc requis. Une simple adaptation de la pratique administrative<sup>17</sup> ou une circulaire<sup>18</sup> ne suffisent pas car elles sont susceptibles d'être modifiées à un moment ou à un autre. Un règlement administratif de concrétisation des normes ne suffit que s'il a un effet extérieur<sup>19</sup>. Les autres exigences auxquelles les règlements d'application doivent satisfaire dépendent, elles aussi, du contenu de la directive : si celle-ci ordonne par exemple des sanctions en cas d'infraction à l'une de ses dispositions, ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées à la faute et dissuasives<sup>20</sup>.

Les modèles de corégulation peuvent être des moyens d'application autorisés s'ils remplissent les conditions citées. Les systèmes de corégulation étant toujours associés à un cadre législatif apte à garantir, en alliance avec les autres règles, la bonne application de la directive, ce devrait toujours être possible. Dans le cas particulier, les dispositions des directives exerceront une influence déterminante sur la forme du système selon que le cadre législatif doive, par exemple, faire mention des droits des individus, ou qu'il faille, d'une autre manière, répondre au besoin de transparence et de recours. Si la mise en œuvre de la directive oblige les individus, il faudra également envisager d'inscrire ces obligations dans le cadre législatif afin d'assurer leur respect par des sanctions imposées par les autorités publiques. En outre, les critères cités par la Commission comme préalables au recours à la corégulation en tant que moyen de contrôle de l'application doivent être remplis (voir point 1.3). Par ailleurs, la directive qu'il s'agit d'appliquer peut requérir d'autres critères d'élaboration et de formulation du système de corégulation.

## 2. Cadre européen pour l'élaboration de modèles de corégulation dans les médias audiovisuels

D'une manière générale, la forme d'un système concret de corégulation dépendra pour beaucoup du secteur dans lequel les objectifs politiques devront être transposés. Des différences notables peuvent apparaître dans le détail. Pour le montrer, deux secteurs de référence seront considérés : la corégulation de la protection des mineurs à la télévision comme exemple de transposition nationale de règles contraignantes, et la protection des mineurs dans les services audiovisuels comme exemple de corégulation dans un secteur où l'UE, aussi bien que le Conseil de l'Europe, opèrent avec des règles non contraignantes, les lois dites "douces" ("soft law").

### 2.1. La protection des mineurs dans le secteur audiovisuel

Des cadres réglementaires portant sur la protection des mineurs existent au sein de l'Union européenne<sup>21</sup>. Pour les autres pays, les traités du Conseil de l'Europe peuvent être applicables<sup>22</sup>.

#### 2.1.1. L'Union européenne

Les dispositions de la Directive "Télévision sans frontières"<sup>23</sup> règlent la protection des mineurs dans le secteur audiovisuel ; les Etats membres doivent assurer la liberté de réception et ne pas entraver la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle provenant d'autres Etats membres qui respectent les dispositions de l'Etat émetteur et celles de la directive (article 2 bis alinéa 1). Il va de soi que l'Etat émetteur doit œuvrer pour que ces dispositions soient respectées (articles 2 alinéa 1, 3 alinéa 2). Des dispositions sur la protection des mineurs sont stipulées aux articles 22 et suiv., et à l'article 16. L'article 22 alinéa 1, stipule que les Etats membres peuvent fixer, pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, des règles selon lesquelles les programmes ne doivent comporter aucune émission susceptible de nuire gravement à l'épanouissement des mineurs, et notamment aucune émission comportant des scènes de pornographie

16) Jurisdiction de la Cour de justice des Communautés européennes, par exemple affaire C-96/95, Commission/Allemagne, 1997, I-1653 ; affaire 361/88, Commission/Allemagne, 1991, I-2567.

17) Cour de justice des Communautés européennes, affaire 29/84, Commission/Allemagne, 1985, 1661.

18) Cour de justice des Communautés européennes, affaire 239/85, Commission/Belgique, 1986, 3645.

19) Cour de justice des Communautés européennes, affaire 361/88, Commission/Allemagne, 1991, I-2567.

20) Jurisdiction de la Cour de justice des Communautés européennes, voir seulement affaire C 180/95, Draehmpaehl/Urania Immobilienservice OHG, 1997, I-2195.

21) Aperçu et présentation des textes (grâce également aux liens supplémentaires) :

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/pmhd\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_fr.htm) ; présentation exhaustive de la politique de la Commission dans le secteur de l'audiovisuel jusqu'en 2004 : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14.12.1999, COM (1999) 657 fin. "Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère du numérique".

22) Le site <http://www.humanrights.coe.int/media/> donne un aperçu et de nombreuses indications sur les activités du Conseil de l'Europe dans le secteur des médias.

23) Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997, JO n° L 202 du 30 juillet 1997].

ou de violence non motivée. L'article 22 alinéa 2 précise que d'autres émissions pouvant nuire aux mineurs peuvent être diffusées à condition que l'horaire de diffusion ou des procédés techniques empêchent que les jeunes puissent y avoir normalement accès. Selon l'article 22 bis, les Etats membres veillent à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité. Enfin, l'article 16 comporte des règles pour la protection des mineurs en relation avec la publicité et le téléachat.

Actuellement, il n'existe aucune référence à des systèmes de corégulation pour appliquer ces dispositions. Il avait été demandé avant la nouvelle révision de la Directive "Télévision sans frontières", de prévoir de telles règles<sup>24</sup> mais on ne sait pas quand ce travail aura lieu ni quelle sera son ampleur<sup>25</sup>. Dans ce secteur également, il devrait être possible de transposer les objectifs communautaires par le biais de la corégulation si les conditions générales, préalables à l'application des directives (cf. 1.4.), et les critères que la Commission a établis comme conditions pour que soit reconnue la bonne exécution du droit communautaire sont remplies (cf. 1.3). Il n'est pas possible, dans le cadre du présent article, d'examiner en détail ce que devrait être un tel système de corégulation, l'auteur se contentera d'en souligner les aspects essentiels : il faudra particulièrement veiller, en élaborant ce système, à ce que des dispositions ancrées dans le droit national assurent le respect effectif des objectifs de la directive, par exemple l'interdiction de diffuser de la pornographie. En la matière, les obligations des télédiffuseurs devront être contraignantes ; leur respect devra être assuré par la pression de sanctions imposées par l'Etat. Ceci est d'ailleurs valable pour les autres obligations et interdictions émanant de la directive : elles doivent, comme les sanctions en cas de non observation, être ancrées dans le cadre national. S'agissant d'un secteur relevant du droit fondamental, il faudra aussi veiller à ce que les droits fondamentaux soient garantis par les autorités publiques. La mise en œuvre de la corégulation en tant qu'instrument de gestion ne doit pas conduire à ce que les individus soient limités de manière illicite dans l'exercice de leurs droits fondamentaux. En revanche, la transposition de la directive dans le détail peut être réalisée par des instances de corégulation organisées par la société civile. C'est également à celle-ci qu'il pourra revenir de contrôler l'application des règles à condition que l'Etat, qui est en dernier lieu responsable de leur observation, se réserve un droit d'intervention en cas de contrôle défaillant par l'instance de corégulation.

Il est un autre aspect dont il faut tenir compte en élaborant un système de corégulation : c'est la disposition de l'article 3 alinéa 3 de la Directive "Télévision sans frontières" selon laquelle les Etats membres doivent prévoir des procédures appropriées pour permettre à des tiers directement concernés, y compris des ressortissants d'autres Etats membres, de saisir les autorités compétentes, judiciaires ou autres, pour faire respecter effectivement les textes de la directive, conformément aux dispositions nationales en vigueur. Si ces dispositions comportent aussi des codes de conduite ou d'autres règles pour un système de corégulation, il faut se demander si les "autres autorités" dans le sens de l'article 3 alinéa 3 peuvent être des instances de recours au sein du système de corégulation, instances auxquelles les personnes pourraient s'adresser, par exemple dans les cas où le code de conduite aurait été enfreint. Conformément à l'article 3 alinéa 3, la voie de recours devrait alors être ouverte à tous les citoyens de l'Union. L'énoncé de cet alinéa porterait plutôt à penser que ces "autres autorités" sont d'autres services publics. Néanmoins, cette disposition peut être interprétée comme favorable à la corégulation<sup>26</sup>. Dans le cas contraire, l'article 3 alinéa 3 devrait être remanié et adapté à une application "corégulatrice".

### 2.1.2. Le Conseil de l'Europe

Hors des frontières de l'Union européenne, il est possible d'appliquer pour la protection des mineurs les dispositions de la Convention européenne de la télévision transfrontière<sup>27</sup>. Selon l'article 1, le but

24) Conformément à l'article 26 de la Directive "Télévision sans frontières", la Commission doit présenter d'ici fin 2002 un rapport sur l'application de la directive et si nécessaire des propositions pour son adaptation aux évolutions dans le secteur audiovisuel, et notamment à la lumière des nouvelles évolutions technologiques. Elle devra donner un importance particulière à l'application des dispositions sur la protection des mineurs et de l'ordre public (article 22ter alinéa 1). Informations sur l'avancement des travaux préparatoires à la révision de la Directive "Télévision sans frontières" : [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm)

25) La Commission envisage trois options : la modification radicale de la directive dans un futur proche (la "grande" réforme), le "processus de toilette" (la "petite" réforme) ou la préparation d'un programme de travail pour présenter une proposition ultérieure. Mme Viviane Reding, commissaire en charge du dossier, a déclaré lors de son discours du 21 mars à Bruxelles que la troisième option, la mise en place d'un groupe de travail, était la plus probable : [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_de.htm)

26) Pour le bien-fondé d'une interprétation favorable à l'autorégulation et à l'autoréglementation, voir Ukrow, loc. cit., p. 39 et suiv.

27) Convention européenne sur la télévision transfrontière, ouverte à la signature à Strasbourg le 5 mai 1989, texte révisé conformément aux dispositions du protocole du 1<sup>er</sup> octobre 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2002 ; version consolidée, informations sur les signatures et la ratification : <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm> et in IRIS 2002-5 : 8-11.

de la convention est de faciliter, entre les parties, la transmission sans frontières et la retransmission de services de programmes de télévision. En conséquence de quoi les parties, à l'article 4, garantissent la liberté de réception et ne s'opposent pas à la retransmission, sur leur territoire, de programmes conformes aux dispositions de la convention. Elles sont tenues de veiller à ce que tous les programmes transmis par un radiodiffuseur relevant de leur compétence soient conformes aux dispositions de la Convention transfrontière (article 5). L'article 7 de la même convention comporte des dispositions relatives aux mineurs et aux contenus illégaux : selon l'alinéa 2, les éléments des services de programmes qui sont susceptibles de porter préjudice à l'épanouissement des enfants ou des adolescents ne doivent pas être transmis lorsque ces derniers sont susceptibles, en raison de l'horaire de transmission et de réception, de les regarder. L'alinéa 1 de cet article 7 interdit la diffusion d'éléments de programmes qui seraient contraires aux bonnes mœurs, qui contiendraient notamment de la pornographie, mettraient en valeur la violence, ou seraient susceptibles d'inciter à la haine raciale. D'autres dispositions portant sur la protection des mineurs dans le contexte de la publicité se trouvent à l'article 11 alinéa 3 et à l'article 15 alinéa 2 a. Etant donné qu'entre les Etats membres de l'UE, le cadre communautaire s'applique en priorité (article 27 de la convention), et que s'applique donc la Directive "Télévision sans frontières", les règles découlant de la Convention sur la télévision transfrontière ne s'appliquent qu'en absence de règle communautaire régissant le domaine particulier concerné, ou si l'Etat qui émet ou qui reçoit les programmes n'est pas membre de l'Union européenne.

Si, en l'occurrence, les dispositions relatives à la protection des mineurs à la télévision doivent être appliquées au moyen de systèmes de corégulation, ce ne peut être qu'en considérant ce que la convention a d'impératif en terme de droit international public. Les parties signataires sont tenues de respecter les obligations pour lesquelles elles se sont engagées. Le choix de mesures nationales destinées à l'application de la convention est du ressort de chaque Etat mais chaque Etat est responsable vis-à-vis des autres parties de l'application effective des dispositions relatives à la protection des mineurs<sup>28</sup>. Il sera donc conseillé, ici aussi, d'inscrire dans le cadre national les obligations des diffuseurs découlant de la convention et d'assurer leur respect par des sanctions requérant l'intervention d'autorités publiques, alors que l'exécution des mesures de détail pourrait avoir lieu dans le cadre de la corégulation, par l'intermédiaire d'une instance d'autorégulation.

## 2.2. Services audiovisuels

### 2.2.1. L'Union européenne

L'Union européenne s'emploie aussi activement à protéger les mineurs dans le secteur des services audiovisuels et sur le réseau Internet, même si ce n'est pas avec des instruments juridiques à caractère contraignant. L'essentiel est une Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998, traitant de la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information, et indiquant dans son annexe des lignes directrices pour la mise en œuvre de "cadres d'autoréglementation"<sup>29</sup>. La recommandation porte sur tous les services audiovisuels et d'information mis à la disposition du public, quels que soient les modes de diffusion (radiodiffusion, services en ligne propriétaires, services sur Internet, etc.)<sup>30</sup>. Le Conseil recommande notamment aux Etats membres de faciliter la création de cadres nationaux pour la protection des mineurs et de la dignité humaine et encourage à la participation de toutes les parties concernées<sup>31</sup>. Il invite expressément à considérer la nécessité d'une coopération à l'échelle communautaire pour développer une méthodologie d'évaluation des mesures prises, en accordant une attention particulière à l'évaluation de ce que la coopération au niveau de la Communauté peut apporter en ce domaine<sup>32</sup>. Les parties concernées peuvent être des instances (publiques) chargées de la mise en œuvre et de l'adaptation des cadres d'autoréglementation, des instances d'autoréglementation et des instances de recours, ou encore des entreprises et associations professionnelles concernées.

28) Voir à ce sujet les dispositions en cas de violations alléguées de la Convention, article 24 et suiv.

29) Recommandation 98/560/CE du Conseil, du 24 septembre 1998, concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine, JO n° L 270 du 7 octobre 1998, p. 48 - 55 (dans la suite du texte : Recommandation "protection des mineurs et de la dignité humaine", avec l'annexe : "Lignes directrices indicatives pour la mise en oeuvre, au niveau national, d'un cadre d'autoréglementation pour la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information en ligne").

30) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", point 5 des "considérants" (radiodiffusion, services en ligne propriétaires ou services sur Internet).

31) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", I 1).

32) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", I 3), III.



En annexe de la recommandation se trouvent des lignes directrices indicatives sur la mise en œuvre de "cadres d'autoréglementation"<sup>33</sup>, notamment sur le contenu des codes de conduite :

- Cadre juridique

L'objectif principal du processus d'autoréglementation est de compléter la réglementation en vigueur<sup>34</sup> ; le cadre d'autoréglementation ne remplace pas le cadre national.

- Consultation et représentativité des parties concernées

Le Conseil appelle toutes les parties concernées, pouvoirs publics, utilisateurs, consommateurs et entreprises, à contribuer pleinement et entièrement à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation du "cadre d'autoréglementation" national<sup>35</sup>.

- Séparation des niveaux publics et privés

Les responsabilités et le rôle de chacune des parties concernées, tant publiques que privées, doivent être clairement fixées<sup>36</sup>.

- Elaboration de codes de conduite

Les parties concernées doivent élaborer des règles de conduite sur une base volontaire en tenant compte de la diversité des services et fonctions assumés par les différentes catégories d'opérateurs, de la diversité des types d'environnement et d'application parmi les services en ligne, diversité qui peut conduire les opérateurs à devoir se doter de plusieurs codes de conduite. Les principes de liberté d'expression, de protection de la vie privée, de libre circulation des services, et de faisabilité technique et économique doivent être respectés, étant entendu que l'objectif global est, en toute proportionnalité, le développement de la société de l'information en Europe. Les codes de conduite devraient couvrir au moins les domaines suivants :

- Information des utilisateurs : elle doit être la plus large possible sur les risques que peuvent comporter les contenus de certains services en ligne et les moyens que les mineurs peuvent utiliser pour s'en protéger<sup>37</sup> ;
- Règles sur la mise en place d'un système de gestion des plaintes et sur les procédures de traitement des plaintes<sup>38</sup> ;
- Mesures dissuasives proportionnées à la nature des violations du code<sup>39</sup> ;
- Règles sur les moyens de recours et de médiation en cas de différends sur les mesures dissuasives appliquées<sup>40</sup> ;
- Pour les contenus illégaux : règles concernant la procédure de coopération entre les opérateurs et les autorités publiques compétentes (judiciaires et policières).

- Mise en réseau des institutions compétentes

Faciliter la coordination au niveau de la Communauté par la mise en réseau des structures compétentes dans les Etats membres. A cet effet, le Conseil recommande d'instituer un organisme représentatif au niveau national pour le développement d'un "cadre d'autoréglementation", ainsi qu'un point de contact national pour la gestion des plaintes, auxquels participeraient toutes les parties intéressées<sup>41</sup>.

- Suivi de l'efficacité du cadre par les Etats membres

Le Conseil invite les parties concernées à se doter d'un système d'évaluation du "cadre d'autoréglementation" au niveau national, qui leur permette de suivre l'efficacité du cadre destiné à protéger les intérêts généraux en question<sup>42</sup>. Ce système devrait se fonder sur une coopération

33) Ces "cadres d'autoréglementation" seraient intégrés dans un cadre juridique ; les administrations seraient également partie prenante de sorte que selon la définition de l'auteur, il s'agirait plutôt de "corégulation".

34) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe, remarques introductives.

35) Idem.

36) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 1.

37) Pour de plus amples détails, par exemple sur le moment propice d'avertir les utilisateurs des risques que les contenus leur font encourir, sur la forme à donner à ces avertissements, ou sur les dispositifs de filtrage, notamment sur les mesures de soutien aux parents, voir la recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 2.2.1. a), b), c) ; cette recommandation est valable pour les contenus légaux susceptibles de nuire au mineurs comme pour ceux, illégaux, qui portent atteinte à la dignité humaine (2.2.2. a)

38) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 2.2.1. d), cette recommandation est, elle aussi détaillée par la suite et s'applique également aux contenus illégaux, 2.2.2. b).

39) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 2.2.3 ; ceci pour promouvoir la crédibilité des codes de conduite.

40) Idem.

41) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 3.

42) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 4.

appropriée au niveau européen, notamment pour la mise au point de méthodes d'évaluation comparables.

Au début de l'année courante, la Commission a présenté son rapport d'évaluation sur les effets de la recommandation<sup>43</sup>. Elle y note que les résultats de l'application de la recommandation sont globalement encourageants, mais également que les utilisateurs, notamment les consommateurs auraient dû être mieux associés, et "que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour parvenir, en ce qui concerne la protection des mineurs et de la dignité humaine, à une approche cohérente adaptée à chaque mode de diffusion de l'audiovisuel" : Internet, radiodiffusion, jeux vidéo, supports comme les vidéocassettes et les DVD. Vu la convergence croissante de la télévision sur Internet, des services de radiodiffusion interactive et des offres de téléchargement de jeux vidéo à partir du réseau Internet, il est nécessaire de continuer à œuvrer pour une approche globale cohérente.

En ce qui concerne les messages Internet à contenu illégal et préjudiciable, les mesures de l'Union européenne se révèlent être un moyen supplémentaire efficace. Il faut citer dans ce contexte notamment le plan d'action visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet<sup>44</sup>, et qui propose un soutien financier des projets susceptibles d'encourager l'autorégulation et les systèmes de suivi des contenus, la mise au point de dispositifs de filtrage et de systèmes de classement, ainsi que l'organisation de campagnes de sensibilisation des utilisateurs aux services et aux risques d'Internet.

### 2.2.2. Le Conseil de l'Europe

La protection des mineurs dans les services audiovisuels est un sujet également traité par le Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'il a publié le 5 septembre 2001 une recommandation sur la promotion de l'autorégulation et de la protection des utilisateurs contre les contenus illégaux ou préjudiciables dans les nouveaux services de communications et d'information<sup>45</sup>. En annexe<sup>46</sup> de cette recommandation, il présente des principes et des mécanismes pour la réalisation de cet objectif. Les Etats membres sont appelés à transposer ces principes, dont la liste suit, dans leur cadre national<sup>47</sup>.

#### • Instances d'autorégulation

- Les Etats membres sont appelés à créer des instances représentatives des acteurs d'Internet (fournisseurs de services et de contenus Internet, utilisateurs, etc.) et à encourager ces instances à élaborer dans leurs domaines des mécanismes de régulation, notamment des codes de conduite, et à en contrôler l'application.
- Les instances qui, dans l'environnement médiatique, disposent d'ores et déjà de normes autorégulatrices, devraient être encouragées à les appliquer également aux nouveaux services de la communication et de l'information.
- La participation des instances d'autorégulation à l'élaboration du cadre national concerné et à l'application des normes devrait être favorisée, de même que la coopération entre les instances d'autorégulation, aux niveaux européen et international.

#### • Elaboration et application de descriptifs pour les contenus

- Les Etats membres sont appelés à encourager la définition de descriptifs des contenus pour un territoire géographique aussi étendu que possible, en coopération avec les instances

43) Rapport d'évaluation de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'application de la Recommandation du Conseil, du 24 septembre 1998, sur la protection des mineurs et de la dignité humaine du 27 février 2001, COM (2001) 106 fin., (dans la suite du texte : Rapport d'évaluation) ; voir aussi les conclusions du Conseil du 23 juillet 2001 sur le rapport d'évaluation de la Commission, 2001/C 213/03 JO n° C 213/10 du 31 juillet 2001, et la Résolution du Parlement européen sur le rapport d'évaluation, adopté le 11 avril 2002 : <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PV2&LANGUE=FR>

44) Annexe de la Décision n° 276/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 janvier 1999, sur l'adoption du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre de l'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, JO n° L 33 du 6 février 1999. Selon de nouveaux projets de la Commission, la durée du Plan d'action sera prolongée jusqu'au 31 décembre 2004, d'autres mesures s'avérant nécessaires, selon la Commission, pour promouvoir l'autorégulation ; voir à ce sujet la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – Poursuite du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, COM 2002 152 du 22 mars 2002, avec une proposition de décision pour modifier la décision du Parlement européen et du Conseil n° 276/1999/CE.

45) *Recommendation No. R (2001) 8 on self-regulation concerning cyber content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services*, <http://cm.coe.int/ta/rec/2001/2001r8.htm> ; on y trouve une liste des recommandations, antérieures, du Conseil de l'Europe, par exemple sur la représentation de la violence dans les médias électroniques, n° R 97 (19), les jeux vidéo sur fond de racisme, n° R 97 (17), etc.

46) *Appendix to Recommendation No. R (2002) 8 – Principles and mechanisms concerning self-regulation and user protection against illegal or harmful content in new communications and information services.*

47) Recommandation, 1.

d'autorégulation, l'objectif étant un étiquetage neutre des contenus. Cet étiquetage devrait signaler par exemple les contenus comme la pornographie ou la violence, les jeux de hasard ou la publicité pour l'alcool et le tabac, ou ceux qui permettent le contact anonyme avec des mineurs en dehors de toute surveillance.

- Les fournisseurs de contenus devraient être encouragés à utiliser ces descriptifs de manière à ce que les utilisateurs les reconnaissent et puissent filtrer de tels contenus, indépendamment de leur origine.
- Filtrage
  - La mise en œuvre de dispositifs de filtrage activés par l'utilisateur ou à sa demande pour sélectionner des contenus sur la base de systèmes de classement devrait être promue.
  - Les fournisseurs de contenus et de services devraient être encouragés à utiliser des dispositifs de contrôle d'accès pour les contenus préjudiciables aux mineurs : vérification de l'âge de l'utilisateur, codes personnels d'identification, mots de passe, cryptage ou cartes dotées d'un code électronique.
- Traitement des plaintes
  - Les Etats membres devraient promouvoir la mise en place de systèmes de gestion des plaintes tels que les "hotlines" proposées par les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de contenus, les associations d'utilisateurs ou autres organisations. Les pouvoirs publics sont appelés à organiser eux-mêmes une "hotline" dans les cas où un contenu illégal le requerrait. Les opérateurs et les autorités compétentes devraient conjointement élaborer des normes minimales et des modalités d'action en mettant par exemple à la disposition du public des adresses Internet permanentes, en instituant des permanences accessibles 24 heures sur 24, en indiquant les personnes et les unités juridiquement responsables chez les opérateurs de "hotlines", en fournissant les informations nécessaires sur les règles et les procédures de plaintes ; le Conseil recommande aussi de travailler avec l'administration judiciaire en ce qui concerne les contenus présumés illégaux, d'informer les auteurs de plaintes sur l'avancement de leur dossier et d'établir des liens électroniques vers d'autres systèmes de traitement des plaintes.
  - Par ailleurs, les Etats membres devraient établir un cadre national de coopération entre les structures de traitement des plaintes et les autorités publiques par rapport aux contenus présumés illégaux et, à cet effet, fixer les responsabilités juridiques et les privilèges des responsables des structures de traitement des plaintes en matière de réception, copie, collecte et communication aux autorités judiciaires des contenus présumés illégaux. La coopération entre les structures de traitement des plaintes devrait également être encouragée aux plans européen et international. En outre, les Etats membres devraient prendre toute mesure juridique et administrative susceptible d'assurer une coopération transfrontalière des administrations pénitentiaires en ce qui concerne les plaintes et les investigations relatives aux contenus présumés illégaux.
- Règlement extrajudiciaire des différends

Des institutions et des procédures basées sur le caractère volontaire, l'équité, l'indépendance et l'efficacité devraient être mises en place au niveau national, de même que des procédures d'arbitrage, pour le règlement extrajudiciaire des différends relatifs aux contenus. La coordination européenne et internationale entre les instances de médiation et d'arbitrage devrait être encouragée pour que tous les citoyens y aient un accès libre, indépendamment des frontières ; les décisions prises devraient être reconnues mutuellement et appliquées dans le respect de l'ordre public national et des droits fondamentaux en matière de procédure.
- Information du public

Enfin, les Etats membres devraient inciter à une large information des utilisateurs et du public sur les principes susmentionnés. De même, ils devraient encourager l'établissement de labels de qualité pour les contenus Internet en distinguant par exemple les contenus gouvernementaux, les contenus éducatifs ou les contenus proposés aux enfants.

### 2.2.3. Application et adaptation des recommandations

Ces recommandations du Conseil de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe n'ont pas directement force de droit : les Etats membres ne sont pas contraints d'inscrire dans leur cadre national les dispositions qui y sont stipulées<sup>48</sup>. Néanmoins, les Etats membres de l'Union européenne sont considérés comme devant se tenir aux principes énoncés dans les traités instituant les communautés européennes (article 10 TUE) et doivent fonder leur action sur les recommandations du Conseil<sup>49</sup>.

48) Cf. article 249 (anciennement 189) alinéa 5 Traité CE : "Les recommandations et les avis ne lient pas" ; à propos des recommandations du Conseil de l'Europe : Seidl-Hohenfeldern/Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, Rz. 1548.

49) Voir par exemple Hetmeier in Lenz, *EGV-Kommentar*, Art. 249 Rn. 19 avec références.



Celles-ci visent en effet à inciter les Etats membres à une certaine conduite. Indépendamment du caractère contraignant ou non de ces recommandations, il est nécessaire, vu la nature transfrontalière d'un média comme Internet, de créer des normes communes applicables au delà des frontières afin d'assurer une protection efficace des mineurs à l'intérieur de chaque Etat. Il est donc pertinent, lors de la création ou de la modification des modèles nationaux de protection des mineurs sur Internet, d'englober ces recommandations dans le cadre national, pour autant que le permettent les systèmes juridiques ainsi que les us et coutumes nationaux.

### III. Questions en suspens

Il ressort de ce qui précède qu'il existe d'ores et déjà un ensemble de conditions détaillées, tant à l'échelle de l'Union européenne qu'à celle, plus large, du Conseil de l'Europe, pour l'établissement de cadres de corégulation visant à assurer la protection des mineurs dans les médias audiovisuels.

Néanmoins, des questions restent à résoudre en ce qui concerne la réalisation des modèles de corégulation. Quelle doit être (et peut être) la densité des dispositions d'un cadre national ? Les modèles de corégulation peuvent être tendanciellement plus proche d'une réglementation par les autorités souveraines, ou plus proche d'une autorégulation par les acteurs de la société. Quels sont alors les éléments d'une gestion traditionnelle et impérative qu'un cadre de corégulation doit obligatoirement comporter pour pouvoir agir efficacement ? Mais dans quelle mesure des éléments de gestion des autorités souveraines peuvent-ils être impliqués sans que le caractère propre à la corégulation ne s'efface, autrement dit, où commence la régulation par l'Etat ?

La question de la composition des instances autorégulatrices au sein du cadre de la corégulation n'est pas réglée, et on ne sait pas qui nommera les personnes impliquées. Il pourrait être envisagé de choisir ces dernières exclusivement dans les milieux concernés - représentants des entreprises ou des consommateurs - ou de déléguer des représentants de l'Etat, ou encore de demander la participation d'experts indépendants. On pourrait aussi penser à des représentants "indépendants" de l'Etat, pour lesquels seraient garanties, en cette qualité, l'indépendance et la liberté d'action. La question des personnels est étroitement liée à celle du droit de vote qui pourrait ou non être donné aux représentants de l'Etat, et de la caractérisation de ce droit : doit-il être décisif (droit de veto par exemple), ou seulement consultatif ? Le principe de séparation présente peut-être une solution : la gestion publique et la gestion privée ne devraient pas être mélangées. Il découle du principe de séparation<sup>50</sup> que la partie qui est à l'origine d'une décision, en l'occurrence l'Etat ou l'instance d'autorégulation, doit être clairement reconnaissable. En ce sens, la voix consultative ou la qualité d'observateur d'un représentant des autorités dans une instance d'autorégulation ne peut pas nuire. Cependant, si les représentants de l'Etat doivent avoir une influence décisive sur l'action de l'instance autorégulatrice, l'identité du système est remise en question : s'agit-il encore d'un cadre de corégulation ? Ne se trouve-t-on pas en présence d'un système étatique tirant bénéfice de compétences privées ?

Les conclusions du rapport d'évaluation de la Commission sur les effets de la recommandation du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine<sup>51</sup> soulèvent d'autres questions : comment concrétiser le principe de cohérence inhérent à la convergence ? Tous les médias devraient-ils être inclus dans un seul et même cadre de corégulation ou faudrait-il instituer différents cadres et obtenir la cohérence des décisions par une mise en réseau ? Les réflexions qui ont conduit à considérer que la cohérence était un principe impératif peuvent donner des éléments de réponse : en raison de la convergence, les mêmes contenus peuvent parvenir aux destinataires par différents supports techniques. Or, les mêmes contenus devraient faire l'objet d'une même évaluation. Un élément qui contient, par exemple, de la pornographie, et qui est illégal en tant qu'émission télévisée, est tout aussi illégal s'il arrive via Internet sur un écran d'ordinateur. Il pourrait donc être intéressant de constituer une instance centrale "intermédiatique" qui évaluerait les contenus à partir de critères descriptifs<sup>52</sup>. Quant à la manière d'agir pour arrêter ou limiter la diffusion de ces contenus, elle peut différer selon le média et être laissée à l'appréciation des différentes instances de corégulation. En outre, il convient de tenir compte du fait qu'il existe déjà, dans quelques pays, des systèmes d'autorégulation pour

50) Le principe de séparation découle du principe démocratique et des règles de transparence du droit constitutionnel, cf. Ukrow, loc. cit., p. 29 et suiv. ; Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 1.

51) P. 2.2.1., vers la fin.

52) Voir le modèle NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisueel Media) aux Pays-Bas, et : <http://www.kijkwijzer.nl/>

différents médias<sup>53</sup> ; il serait profitable d'utiliser leur expérience et d'en inclure avec circonspection les résultats dans le cadre à établir. En dernier lieu, le choix de l'un ou l'autre modèle dépendra aussi des réalités du pays concerné.

Une dernière question, mais qui n'est pas sans importance pour l'établissement d'un cadre de corégulation opérationnel, est celle de son financement : par les entreprises participantes, par l'Etat ou mixte. Là aussi, diverses solutions peuvent être envisagées. Si le cadre de corégulation est destiné, par exemple, à se substituer à l'Etat dans une mission précise, et qu'il en déleste donc celui-ci, il est normal que l'Etat assure au moins un financement initial. Dans ce cas, il faut veiller à ce que le financement public ne conduise pas à la domination du cadre de corégulation par les pouvoirs publics.

En définitive, de nombreuses questions sont encore en suspens alors que la région étudiée est relativement limitée. Il paraît difficile d'y répondre avec précision et seules des alternatives peuvent être proposées en fonction du cadre national et des traditions des différents Etats. Ceci est d'autant plus vrai si l'on considère la variété des secteurs où se pose la question d'utiliser des cadres de corégulation pour transposer des objectifs politiques très divers. Si des normes européennes communes sont nécessaires pour aboutir à l'objectif fixé, ou si le fonctionnement du système le requiert, les cadres de corégulation appliqués dans chacun des Etats manifesteront des concordances. Cependant, dans le détail, ils seront aussi hétérogènes que les Etats européens le sont eux-mêmes. ■

---

53) Voir les résultats de la Commission dans son Rapport d'évaluation, et également l'étude de droit comparatif sur les systèmes d'autoréglementation en Europe in Ukrow, loc. cit., p. 205 et suiv.

# La possible mise en pratique d'une idée immatérielle

Tarlach McGonagle

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

## Une idée immatérielle

Ces derniers temps, la recherche à l'échelon européen d'une meilleure régulation, plus efficace et envisagée comme un moyen d'améliorer la gouvernance, a conduit à l'examen minutieux des systèmes réglementaires traditionnels. Il n'est donc pas étonnant que les discussions en la matière aient porté sur les médias.

Comme la régulation contemporaine des médias s'est "développée par accumulation, au gré d'adaptations ponctuelles aux nouvelles technologies", elle peut être qualifiée de "complexe et difficilement maniable"<sup>1</sup>. Les différents médias sont souvent soumis à des régimes distincts et chacun de ces régimes possède ses spécificités propres. Identifier ou uniformiser ces différents régimes peut ainsi s'avérer difficile. La réalité des changements technologiques projetés ou actuels a déjà précipité le cours des idées nouvelles sur le meilleur moyen (réglementaire) d'atteindre les objectifs souhaités et de respecter les spécificités de ce domaine. C'est particulièrement vrai au regard de la tendance à la convergence et à l'individualisation.

Les notions d'autorégulation et de corégulation ont été introduites dans le débat à ce moment précis. Comme la démonstration en a été faite ailleurs de façon évidente<sup>2</sup>, il s'agit de notions diffuses, dont il est difficile de donner une définition incontestable. Ce dilemme lié aux définitions s'est aggravé d'un défaut d'uniformisation dans l'interprétation des termes en question (et des autres termes voisins), sans parler des difficultés linguistiques nées des traductions. Tout ce que l'on peut dire avec certitude, c'est que ces termes désignent des formes de régulation "plus légères" que le modèle de régulation classique de type étatique.

Il est d'autant plus difficile de donner un caractère concret au débat sur la régulation que l'établissement de lignes directrices en matière de corégulation *in abstracto* s'avère délicat. Le terme de corégulation revêt plusieurs nuances distinctes, suivant le degré d'implication des parties en présence. Il est essentiel de savoir si la participation de l'Etat est directe, quasi-directe ou plus indirecte encore. Le degré d'implication des pouvoirs publics dans la corégulation pourrait être déterminé par un large éventail de techniques et de principes différents. Dans tous les cas de figure, la corégulation sera toujours susceptible de trouver sa place à l'ombre du droit général traitant d'objectifs sociaux et de valeurs immuables.

1) T. Gibbons, *Regulating the Media* (2<sup>e</sup> édition) (Londres, Sweet & Maxwell, 1998), p. 300.

2) C. Palzer, "La corégulation des médias en Europe : conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe", *IRIS plus* 2002-6 ; W. Schulz & T. Held, "L'autorégulation régulée, une forme de gouvernement moderne", étude commandée par le commissaire fédéral d'Allemagne aux Affaires culturelles et médiatiques, rapport provisoire (octobre 2001).

Le présent article<sup>3</sup> étudie la possibilité d'une mise en œuvre de la corégulation dans le secteur audiovisuel (bien qu'il fasse appel à l'occasion à des exemples d'autorégulation à titre d'illustration ou de comparaison).

## Conseil de l'Europe

A la lumière de la conscience de plus en plus marquée de la nécessité d'une plus grande diversité des modes de régulation, la démonstration est faite que la conception du Conseil de l'Europe (COE) transcende les paramètres traditionnels de la régulation. Cette conception est le fruit d'une succession de Conférences ministérielles européennes sur la politique des communications de masse<sup>4</sup>.

La Résolution n° 2 sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme exprime la conviction "que ceux qui sont engagés dans la pratique du journalisme sont particulièrement bien placés pour déterminer, par le biais notamment de codes de déontologie volontairement établis et appliqués, les devoirs et les responsabilités liés à l'exercice de la liberté d'expression journalistique"<sup>5</sup>. Le Principe 8 de la Résolution complète ce préambule en déclarant que les pouvoirs publics "devraient reconnaître à tous ceux qui sont engagés dans la pratique du journalisme le droit d'élaborer des normes d'autorégulation, tels que des codes de conduite, décrivant la manière dont leurs droits et libertés doivent être conciliés avec d'autres droits, libertés et intérêts avec lesquels ils peuvent entrer en conflit, ainsi que leurs responsabilités."

La Conférence ministérielle européenne ultérieure sur la politique des communications de masse refusa de suivre les voies de régulation traditionnelles de la société de l'information<sup>6</sup>. Bien que le thème de cette conférence ne s'inscrive pas totalement dans le domaine des médias audiovisuels classiques, il présente bien plus qu'un simple intérêt passager. Le contexte de convergence et de radiodiffusion numérique, notamment, offre de plus en plus de possibilités dans le cadre d'une application analogue de normes et de pratiques issues de domaines adjacents, tels que les services de la société de l'information<sup>7</sup>.

Selon les termes de la Déclaration "Une politique de la communication pour demain", "l'adaptation du cadre réglementaire des médias à la lumière des changements en cours"<sup>8</sup> figure au cœur de la réflexion.

D'autres réflexions récentes témoignent de cette conscience de la nécessité d'une plus grande flexibilité de la régulation dans l'univers des réseaux dont a fait preuve le COE, comme par exemple sa double approche des questions cybernétiques. Cette approche se matérialise dans la Convention sur la cybercriminalité<sup>9</sup> (qui représente l'approche traditionnelle de l'édiction de normes du Conseil) et la Recommandation sur l'autorégulation des cyber-contenus<sup>10</sup>. Depuis, dans le secteur audiovisuel répondant à une définition plus traditionnelle, le Comité permanent sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe a publié une Déclaration sur la dignité humaine et les droits fondamentaux d'autrui<sup>11</sup>. Cette Déclaration incite en particulier les autorités de régulation et les radiodiffuseurs à rechercher "des solutions consensuelles et fondées sur la corégulation et l'autorégulation" pour traiter des programmes susceptibles de porter atteinte à l'intégrité et à la dignité humaine.

3) L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à Natali Helberger pour les éclaircissements et les informations fournis lors de la préparation de cet article. Toute omission ou inexactitude n'engage cependant que la seule responsabilité de l'auteur.

4) Les textes adoptés lors des Conférences ministérielles sur les communications du Conseil de l'Europe sont disponibles sur : [http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences\(E\).doc](http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences(E).doc).

5) 4<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, 7-8 décembre 1994) *Les médias dans une société démocratique*, Résolution n° 2 : Libertés journalistiques et droits de l'homme.

6) 5<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Thessalonique, 11-12 décembre 1997) *La société de l'information : un défi pour l'Europe*. Voir, notamment, la Résolution n° 2 : Repenser le cadre de régulation des médias, (tout particulièrement les paragraphes 4 et 7(v) du préambule).

7) Pour plus de précisions, voir T. McGonagle, "Le cadre réglementaire en vigueur en matière de télévision est-il applicable aux nouveaux médias ?", *IRIS plus* 2001-6 et "La radiodiffusion en voie de changement : nouveaux territoires et nouveaux défis", *IRIS plus* 2001-10.

8) *Une politique de la communication pour demain*, 6<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Cracovie, 15-16 juin 2000).

9) STE n° 185. Pour plus de détails, voir *IRIS* 2001-10 : 3.

10) Recommandation Rec(2001)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'autorégulation des cyber-contenus (l'autorégulation et la protection des utilisateurs contre les contenus illicites ou préjudiciables diffusés sur les nouveaux services de communication et d'information) du 5 septembre 2001.

11) Déclaration (2002)1 sur la dignité humaine et les droits fondamentaux d'autrui du Comité permanent sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, 12-13 septembre 2002, disponible sur : <http://www.humanrights.coe.int/media/>. Pour plus de détails, voir *IRIS* 2002-9 : 5

## Union européenne

Alors que le débat politique survenu au sein des institutions de l'UE sur la possibilité de choisir la corégulation comme modèle de gouvernance dans certains secteurs a déjà fait l'objet d'un précédent article<sup>12</sup>, le moment est peut-être venu d'examiner les possibilités concrètes d'adoption de mécanismes de corégulation dans le secteur audiovisuel offertes par la législation en vigueur de l'UE. Une partie de ce potentiel a déjà été exploitée. L'article 16 de la Directive relative au commerce électronique<sup>13</sup> et l'article 27 de la Directive relative à la protection des données<sup>14</sup>, par exemple, témoignent du fait que les Etats membres et la Commission préfèrent nettement encourager un recours accru aux codes de déontologie comme un moyen de contribuer efficacement à une transposition du droit de l'UE. Cette tendance nouvelle à s'éloigner des cadres traditionnels de la régulation gagne également l'échelon national. La législation nationale en matière audiovisuelle se réfère de plus en plus couramment à des codes ou à un mélange de règles législatives et de règles de corégulation reconnues par l'Etat.

La question de savoir si le droit de l'UE peut être valablement et intégralement transposé par des instruments d'autorégulation ou de corégulation présente cependant davantage d'implications. Pour répondre à cette question, on peut partir de l'article 2(1) de la Directive "Télévision sans frontières", qui enjoint chaque Etat membre de veiller au respect "des règles du droit" applicable aux émissions destinées au public dans cet Etat membre<sup>15</sup>. De quelles règles s'agit-il ? Les codes de déontologie établis par l'industrie audiovisuelle peuvent-ils être considérés comme faisant partie du système juridique d'un Etat membre, aux fins de déterminer si la directive a été transposée de façon adéquate ? L'article 3 de la directive soulève des questions similaires sur la nature des mesures prises au niveau national pour sa transposition. Le fait de déterminer si les mesures de corégulation constituent des mécanismes de transposition satisfaisants de la directive dépend des termes de "procédures appropriées", "les autorités compétentes, judiciaires ou autres" et "faire respecter effectivement", employés par l'article 3(3).

La réponse à ces questions sera donnée par l'arbitre ultime des questions juridiques de l'UE, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). La jurisprudence existante – et croissante – de la Cour sur la question de la transposition adéquate des directives CE a déjà apporté quelques clarifications en la matière. Les mesures nationales de transposition doivent présenter un caractère spécifique, précis et clair. Dans l'arrêt *Commission c. Pays-Bas*<sup>16</sup>, la Cour a estimé que "afin de garantir la pleine application des directives, en droit et non seulement en fait, les Etats membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné".<sup>17</sup> Dans l'arrêt *Commission c. Allemagne*<sup>18</sup>, la Cour a en effet rejeté l'exemple particulier de la transposition d'une directive CE par des mesures administratives, au motif que cette transposition était inadéquate. Elle a estimé que : "la conformité d'une pratique avec les impératifs de protection d'une directive ne saurait constituer une raison de ne pas transposer cette directive dans l'ordre juridique interne par des dispositions susceptibles de créer une situation suffisamment précise, claire et transparente, pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits et leurs obligations"<sup>19</sup>. Par ailleurs, et cela est plus significatif encore pour le sujet qui nous occupe, la Cour a également fait référence à sa jurisprudence antérieure en rappelant que : "la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, afin que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales"<sup>20</sup>.

12) Voir C. Palzer, *op. cit.*, p. 2-4.

13) 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"), JO L 178, 17 juillet 2000, p. 1.

14) Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281, 23 novembre 1995, p. 31.

15) Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, adoptée le 3 octobre 1989, JO L 298 du 17 octobre 1989, p.23 et modifiée par la Directive 97/36/EC du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 30 juin 1997, JO L 202 du 30 juillet 1997, p. 60.

16) Affaire C-339/87, Commission des Communautés européennes c. Royaume des Pays-Bas, arrêt de la CJCE du 15 mars 1990.

17) *Ibid.*, para. 25.

18) Affaire C-361/88, Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne, arrêt de la CJCE du 30 mai 1991.

19) *Ibid.*, para. 24.

20) *Ibid.*, para. 15.

Tout examen du degré de liberté accordé aux Etats membres de déléguer des pouvoirs normatifs aux autorités d'autorégulation doit se faire à la lumière de ces arrêts – et des autres<sup>21</sup> – de la Cour. Il ne faut cependant pas oublier que les deux affaires mentionnées concernent des modes de transposition spécifiques, ni que les citations tirées des motifs de la Cour n'excluent pas nécessairement la possibilité de l'adoption légitime de mesures de corégulation visant à transposer une directive. Comme toujours, tout dépend des modalités spécifiques de la structure, du champ d'application et du statut de la corégulation.

Il pourrait être pertinent à ce stade de se demander à quel niveau les mécanismes de corégulation doivent être créés et dans quelle mesure les ordres juridiques en vigueur accordent de l'importance à la cohérence et à l'uniformité des normes et de leur application. On peut apporter une réponse collective à ces questions, tout en gardant à l'esprit que la corégulation permet de traiter différents problèmes de façon optimale et à divers niveaux. En matière de droits fondamentaux, le respect d'une série de normes non négociables s'impose et, de ce fait, les instruments internationaux dans lesquels ces normes sont énumérées doivent bénéficier d'une application uniforme (voir ci-dessous). L'uniformité d'application s'impose également aux normes jugées essentielles au fonctionnement du marché intérieur, comme par exemple certains aspects de la publicité, de la concentration des médias, du droit de la concurrence<sup>22</sup>, etc. Malgré la diversité des systèmes de valeur qui entrent ici en considération, ces deux points peuvent prétendre à une position centrale dans l'ordre juridique européen en vigueur. D'autres questions se prêtent plus aisément à une prise en compte et à une application à l'échelon national. C'est par exemple le cas de la morale et du respect de la personne humaine, pour lesquelles la Cour européenne des Droits de l'Homme s'est toujours montrée extrêmement respectueuse des spécificités locales et régionales et soucieuse de la plus large adaptation possible<sup>23</sup>. Cela conduit à se demander dans quelle mesure un système de corégulation devrait englober la morale et le respect de la personne humaine – et, par extension, l'éthique (voir plus loin).

## L'étendue possible de la corégulation

Il existe un consensus général sur le fait que la corégulation est inadaptée à la protection des droits fondamentaux<sup>24</sup>. Cette opinion repose sur une conception du droit international qui veut que la mission de protection des droits de l'homme incombe exclusivement aux Etats. Au niveau national, les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression et d'information visent généralement (comme l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales – CEDH) à limiter les possibles restrictions de cette liberté, sauf dans des cas bien définis. La *Grundgesetz* (GG, loi fondamentale fédérale allemande) en est une illustration<sup>25</sup>. L'article 5(1) consacre la liberté de la presse et la liberté de reportage au moyen d'émissions et de films. Selon l'article 5(2) de la GG, toute limitation de ces libertés doit être le fait d'une loi à caractère général ou visant, notamment, à la protection de la jeunesse et au respect de l'honneur personnel (pour plus de détails, voir plus loin). On peut également citer l'article 19(4), qui dispose que le recours au système judiciaire doit être possible pour toute personne faisant état d'une violation de ses droits de l'homme par les pouvoirs publics. Tout cela montre qu'un système de corégulation pourrait être amené à se montrer respectueux du système judiciaire admis par tous, mais aussi que toute proposition de transposition de directive au moyen de la corégulation devrait porter une attention particulière aux dispositions constitutionnelles nationales (voir ci-dessus).

Quelles que soient les normes constitutionnelles nationales qui puissent aider à tracer les éventuels contours de la corégulation des médias, il ne faut pas sous-estimer l'importance des obligations précitées des Etats, qui découlent des traités internationaux (portant sur les droits de l'homme). Le fait que les Etats soient, en fin de compte, chargés de garantir les droits de l'homme laisse croire à une apparente impossibilité de déléguer cette mission à des instances de régulation privées. Le terme "apparente" est ici crucial, car cela dépend pour beaucoup des modalités exactes de cette délégation. Confier la défense des droits de l'homme à un dispositif d'autorégulation librement consenti ne

21) L'objet du présent article n'est pas de se livrer à une analyse détaillée de la jurisprudence en la matière.

22) En faisant l'hypothèse du pire, l'autorégulation ou la corégulation, qui sont une des formes d'organisation essentiellement privée, pourraient conduire à la constitution de cartels susceptibles d'ignorer les principes établis ailleurs pour la protection des marchés libres.

23) *Müller c. Suisse*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 24 mai 1988, série A, n° 133 ; *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 20 septembre 1994, série A, n° 295-A, etc.

24) Voir C. Palzer, *op. cit.* ; rapport final du Groupe Mandelkern pour une meilleure régulation du 13 novembre 2001 ; Livre blanc sur la gouvernance européenne, Commission des Communautés européennes du 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final.

25) Disponible sur : [http://www.oefre.unibe.ch/law/the\\_basic\\_law.pdf](http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf)



dispense pas l'Etat de ses obligations en la matière, même lorsque l'efficacité de ce dispositif est avérée. Une instance de corégulation, de par sa compétence plus large, est en revanche plus à même d'assurer efficacement le respect des obligations de l'Etat, ce dernier conservant toutefois sa responsabilité première. Ces possibilités sont renforcées par les mécanismes propres de recours contre les décisions de l'instance de corégulation, les procédures d'appel, etc. La législation et le recours aux tribunaux établis par la loi pourraient offrir les structures nécessaires à la garantie du respect, par les Etats, de leurs obligations internationales en la matière.

L'adoption de systèmes de corégulation modifierait considérablement le rôle des diverses parties impliquées. Edicter et faire respecter la réglementation ne relèverait plus de la compétence exclusive des pouvoirs publics, comme c'était ordinairement le cas. Parallèlement, les professionnels seraient placés dans un nouveau cadre réglementaire – dont ils contribueraient à définir les critères. Les normes réglementaires qui en résulteraient représenteraient une fusion des anciennes pratiques et leur application serait revigorée de part et d'autre grâce à la compétence acquise en la matière et canalisée vers la réalisation d'objectifs communs.

## Caractéristiques essentielles

Avant d'aborder une série de caractéristiques essentielles (souhaitées) des systèmes de corégulation, une réflexion préliminaire sur les avantages des différentes procédures s'impose. En d'autres termes, l'examen des procédures en question révélerait-il qu'elles ont pour solide fondement les principes élémentaires du droit ? Il s'agit essentiellement d'une préoccupation liée aux *modi operandi* et qui ne se limite pas aux objectifs et aux résultats. C'est pourquoi la participation, la responsabilité, les procédures de prise de décision et de fixation des règles, les dispositifs d'information et de révision, etc. revêtent tous une importance capitale.

L'objectif d'une participation complète ou tout au moins équitable de l'ensemble des membres de la société pose le problème de la représentation (c'est-à-dire de la sous-représentation ou de la sur-représentation de certains groupes d'intérêt). Il est indispensable de parvenir à un équilibre entre le sexe, l'ethnie et l'âge des personnes concernées. Il importe également de veiller à ce qu'un mélange harmonieux de groupes d'intérêt sectoriels et sociaux soit représenté dans la procédure de corégulation. La représentation doit conduire à une participation significative à l'ensemble des activités de corégulation. La représentation de tendances très variées doit être réelle et ne pas présenter un caractère purement symbolique.

Comme l'indique le terme lui-même, la corégulation implique une responsabilité collégiale dans tous ses aspects. Bien qu'il bénéficie de l'apport synergique des divers acteurs concernés, le système doit être préservé de toute ingérence excessive des forces politiques et économiques, ainsi que des groupes de pression et des industriels. Cette protection peut être assurée par un financement approprié (provenant, soit de sources indépendantes, soit de sources partisans comme l'Etat ou les industriels, mais dont la contribution ne serait soumise à aucune condition). Elle est également subordonnée à un ferme engagement du monde politique et industriel en faveur de ses buts et de son action. Il importe surtout qu'il n'existe aucune participation secrète de l'Etat, ni aucune manipulation à distance par des pouvoirs publics théoriquement indépendants.

Un système de corégulation doit jouir de la confiance de toutes les parties en présence : professionnels, représentants de l'Etat (directs ou quasi-directs) et membres du public. Le soutien des professionnels passe par la garantie de leur participation à l'élaboration des codes de déontologie, lesquels doivent être le reflet de leur expérience professionnelle pratique. Parallèlement, l'Etat rechigne souvent à se voir totalement dépossédé de ses anciennes prérogatives réglementaires au profit d'un accord de corégulation. Il conviendrait de lui accorder le maintien de sa participation, mais sous une forme nouvelle. Afin de gagner la confiance du public, l'instance de corégulation doit être soucieuse des intérêts des citoyens et faire respecter les normes en vigueur, tout en s'efforçant de les améliorer. Toutes les procédures qui concernent le public, en particulier la diffusion de l'information, les demandes, les plaintes et les mécanismes d'appel, doivent être souples, rapides et à la portée du public ordinaire. L'ensemble de ces critères opérationnels doit se vérifier de la même manière dans un contexte transfrontière, dont l'importance sera largement illustrée dans la partie ultérieurement consacrée à la publicité. L'aptitude des instances de corégulation à traiter de questions internationales doit être considérée comme faisant partie intégrante de leurs fonctions.

L'efficacité des modèles d'autorégulation existants repose pour l'essentiel sur l'efficacité de leurs sanctions. Celles-ci doivent être soigneusement conçues et systématiquement appliquées. Elles doivent

être significatives du point de vue quantitatif et qualitatif. On peut imaginer une myriade de combinaisons et de permutations : avertissements, condamnations publiques, sanctions administratives, amendes à caractère dissuasif ou répressif, etc. La gestion d'un régime de sanctions aussi détaillé et efficace présuppose nécessairement l'existence d'un modèle d'autorégulation bien organisé, cohérent et fonctionnant correctement.

Cette liste non exhaustive de caractéristiques souhaitées que nous venons d'énumérer pourrait peut-être alimenter un projet de corégulation. Mais il ne faut pas négliger la difficulté que représente la détermination préalable, puis la mise en œuvre des "meilleures normes" au niveau national. Le terme de corégulation a une résonance politique considérable. Dans certains pays, il peut être synonyme d'une approche souple de la régulation, caractéristique du libéralisme économique adopté par de nombreux gouvernements européens à l'heure actuelle ou, de façon plus radicale, être considéré comme une première étape vers la dérégulation. Dans d'autres pays, la corégulation peut être perçue comme un leurre agité par l'Etat, destiné à donner l'impression qu'elle s'apparente à une compétence réglementaire, alors qu'en réalité elle assure le maintien déguisé du *statu quo* au profit de l'Etat. La charge émotionnelle de ce terme dépend véritablement de la situation politique et culturelle qui règne dans un Etat. C'est pourquoi il convient de veiller à ce que la croissance organique des normes de corégulation se déroule en harmonie avec les spécificités de chaque Etat. L'établissement de normes et de lignes directrices par un simple exercice de "couper-coller" sera voué à l'échec s'il ne tient pas pleinement compte de l'environnement dans lequel elles sont destinées à s'appliquer.

## Indépendance des journalistes

L'incroyable pouvoir exercé par les médias de masse ne fait plus aucun doute. C'est dans ce contexte que les notions de liberté des médias et de liberté de la radiodiffusion ont fait leur apparition, revendiquant ainsi fermement le statut institutionnel qui convient à leur rôle<sup>26</sup>. Ce pouvoir des médias a pour corollaire le respect que de nombreuses juridictions nationales et internationales accordent elles-mêmes à la notion d'autonomie et d'autorégulation des médias. La jurisprudence extensive de la Cour européenne des Droits de l'Homme en est un excellent exemple<sup>27</sup>.

La maxime selon laquelle il n'existe pas de liberté sans responsabilité constitue l'élément central à la fois de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de l'éthique journalistique. C'est pourquoi la corégulation pourrait constituer une option viable pour le journalisme, sous réserve d'une approche sérieuse. L'éthique ne rime pas toujours avec la légalité : la première est en général l'apanage de la profession, tandis que la seconde est celui du législateur et des tribunaux<sup>28</sup>. S'il est impossible de qualifier d'inconciliables leurs caractères distinctifs, on ne peut cependant présumer du fait qu'ils coïncideront éternellement. Certains médias montrent de fortes réticences à autoriser la participation de l'Etat dans la formulation de leurs principes de déontologie professionnelle. C'est particulièrement vrai pour la presse, qui jouit d'une longue tradition d'autonomie opérationnelle.

Bien que le substrat déontologique du journalisme soit bien adapté à l'autorégulation<sup>29</sup>, il ne faut pas en exagérer la portée. Le principal inconvénient de la conception la plus absolue de l'autorégulation, c'est-à-dire une régulation limitée aux normes et aux mécanismes de contrôle interne, est son défaut de responsabilité externe. Quel que soit le degré d'idéologie du code de déontologie interne d'une entité de radiodiffusion donnée et quel que soit le degré de sophistication de sa mise en œuvre, ces deux points demeurent essentiellement des préoccupations internes, définies par leur subjectivité. De tels codes de déontologie internes (voire intériorisés) risquent d'être "façonnés par la mainmise des propriétaires, parfois imposés, les journalistes n'ayant d'autre choix que de s'y conformer"<sup>30</sup>. En outre, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux autres problèmes déontologiques peuvent faire

26) Sur le débat général en matière de "liberté de radiodiffusion" envisagée comme un droit institutionnel, voir E. Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study* (Oxford, Clarendon Press, 1993), p. 40-42.

27) Voir, par exemple, *Jersild c. Danemark*, op. cit. ; *Thorgeirson c. Islande*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 25 juin 1992, série A, n° 239 ; *Oberschlick c. Autriche*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 23 mai 1991, série A, n° 204 ; *Bladet Tromsø & Stensaas c. Norvège*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 20 mai 1999, comptes rendus des arrêts et décisions de 1999 et *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt c. Autriche*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 26 février 2002.

28) Voir, par exemple, D. Flint, "Media Self-Regulation", in T. Campbell et W. Sadurski, Eds., *Freedom of Communication* (Royaume-Uni, Dartmouth Publishing Company, 1994), p. 281-296, en p. 285.

29) Voir, par exemple, la Résolution 1003 (1993) sur l'éthique du journalisme, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 1<sup>er</sup> juillet 1993, disponible sur : <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/ERES1003.HTM>

30) G. Bervar, *Freedom of Non-Accountability: Self-regulation of the media in Slovenia* (Slovénie, Institut de la paix, 2002), p. 37.



partie intégrante des contrats de travail. Cependant, ces protections et codes de déontologie et de conduite font toujours l'objet de suspensions et d'interrogations : leur nature même les prive de l'autorité morale des codes négociés et approuvés par une large représentation industrielle.

## Discours de haine

L'examen d'une approche corégulatrice des "discours de haine" est particulièrement intéressant dans la mesure où il s'agit d'une question qui possède des ramifications dans les droits fondamentaux, mais qui occupe invariablement une place prépondérante dans les codes de déontologie des médias, quelles que soient les circonstances de leur élaboration. Le terme de "discours de haine" fait référence à tout un éventail de propos négatifs, depuis la haine et l'incitation à la haine, en passant par les injures, la diffamation, les insultes, les substantifs et qualificatifs blessants, jusqu'aux exemples extrêmes de préjugés et partis pris<sup>31</sup>. En bref, pratiquement toutes les déclinaisons racistes et avoisinantes d'expressions odieuses et d'agressions identitaires peuvent être réunies sous l'acception large de ce terme. Le "discours de haine" n'est pas défini en tant que tel par une convention internationale<sup>32</sup>, bien qu'un certain nombre de dispositions tiennent lieu de baromètres des limites de l'expression tolérable.

Ces dispositions prévoient expressément les freins et contrepoids considérés comme faisant partie intégrante du droit à la liberté d'opinion, d'information et d'expression<sup>33</sup>. Au niveau européen il s'agit essentiellement des articles 10(2) et 17 de la CEDH. Ce dernier article, intitulé "interdiction de l'abus de droit", est un dispositif de sécurité inhérent à la Convention, qui a été conçu pour prévenir tout recours aux dispositions du texte qui seraient favorables à des activités contraires à sa lettre ou à son esprit. La plupart des affaires relatives à un discours raciste ou haineux cherchent à s'appuyer sur ce socle : elles sont invariablement déclarées comme manifestation infondées<sup>34</sup>. L'examen de la jurisprudence existante révèle que, malgré leur respect habituel du principe de l'autonomie des journalistes, les juridictions internationales sont clairement réticentes à transiger sur leur refus constant d'accorder une protection juridique aux discours haineux<sup>35</sup>.

Au niveau national, en grande partie du fait d'une réflexion sur le passé, l'histoire récente ou les expériences contemporaines des Etats, la diffusion de discours de haine tend généralement à être qualifiée de délit. A première vue, cette incrimination laisse peu de place à des initiatives de corégulation dans le secteur des médias (qui fait systématiquement l'objet de dispositions pénales uniformément admises) susceptibles d'influer sur les approches légales et réglementaires de la sanction du discours de haine. Les délits représentent le seuil inférieur du droit pénal. Le rôle putatif de la corégulation en matière de discours haineux pourrait donc être de relever ce dernier au-dessus du seuil du droit pénal ordinaire, afin de revendiquer des normes supérieures pour les secteurs de l'audiovisuel et du journalisme.

Mais un tel rôle pourrait se trouver controversé dans le détail de sa mise en œuvre. Le premier élément à considérer ici pourrait être la méfiance que certains cercles de défense des droits de l'homme témoignent à l'égard de l'adoption de toute restriction supplémentaire du droit à la liberté d'expression<sup>36</sup>. L'idée sous-jacente est naturellement que l'observation scrupuleuse des normes en vigueur supprimerait la nécessité de l'adoption de règles supplémentaires de toutes sortes. La création d'un environnement assaini du discours public pourrait, en théorie du moins, écarter le risque d'un rabotage des aspérités indispensables au droit à la liberté d'expression. Cela pourrait entraver la protection systématiquement accordée au journalisme provocateur par la Cour européenne des Droits de l'Homme, tout au moins en matière de discours raciste.

31) J. Jacobs & K. Potter, *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics* (New York, Oxford University Press, 1998), p. 11.

32) Voir néanmoins l'explication du "discours de haine" contenue en annexe de la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le "discours de haine", adoptée le 30 octobre 1997.

33) Par exemple l'article 19(3) de la Convention internationale sur les droits civils et politiques (ICCPR), l'article 20 de l'ICCPR (qui doit être lu conjointement avec l'article 19) et les articles 4 et 5 de la Convention internationale sur la suppression de toute forme de discrimination raciale.

34) Voir, par exemple : *Glimmerveen & Hagenbeek c. Pays-Bas*, requête n° 8348/78 & 8406/78, 18 DR 187 ; *T. c. Belgique*, DR 34 (1983), p.158 ; *H., W., P. et K. c. Autriche*, requête n° 12774/87, 62 DR (1989) 216, et *Kühnen c. RFA*, requête n° 12194/86, 56 DR 205 (1988). Pour plus d'informations, voir T. McGonagle, "Wresting (Racial) Equality from Tolerance of Hate Speech", (2002) 23 *Dublin University Law Journal* (ns) 21, p. 21-54.

35) Pour plus de détails, voir *ibid.* et en particulier *Jersild c. Danemark*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 23 septembre 1994, série A, n° 298.

36) Cette réticence apparaît dans la récente Déclaration commune sur le racisme et les médias faite par le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et le rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression du 27 février 2001, disponible sur : <http://www.article19.org/docimages/950.htm>

Cette argumentation néglige néanmoins l'utilité des lignes directrices opérationnelles relatives au discours de haine. Les codes de déontologie et de conduite oublient rarement, voire n'oublient jamais, cette question. Comme ces codes sont souvent conçus par les professionnels des médias eux-mêmes, ils sont empreints d'une spécificité sectorielle et prennent une coloration qui est fonction de l'expérience pratique de la profession. De telles considérations sont rarement prises en compte dans la régulation traditionnelle dirigée par l'Etat (dont la portée est, par nature, plus générale que celle des codes de déontologie), ce qui la prive du même coup de la sensibilité aux attaques du travail de l'industrie des médias. En conséquence, on peut dire que l'interstice entre ces deux catégories de normes offre un espace pour l'élaboration d'une politique de concertation et de consultation, qui conduira finalement à une forme de corégulation des médias en charge du discours de haine. C'est pourquoi cette corégulation ne devrait pas nécessairement être écartée. Il existe de ce fait une possibilité de synergies, mais elle doit être soigneusement envisagée.

## Protection des mineurs

La perspective d'une approche corégulatrice de la protection des mineurs a déjà été examinée dans le numéro *IRIS plus* 2002-6. Aussi le présent article s'attache-t-il à certaines considérations pratiques qui découlent de deux études de cas consacrées à l'Allemagne et aux Pays-Bas<sup>37</sup>.

Les particularités structurelles du système constitutionnel allemand font que la mise en place d'un cadre juridique pour le secteur audiovisuel relève de la compétence de chaque Länder. L'article 5 de la GG interdit la censure préalable. Cela signifie en pratique que les diverses ramifications de l'administration ne sont compétentes que pour un examen *ex post facto*, une situation insatisfaisante aux yeux de l'industrie cinématographique, qui demande que la classification des films bénéficie du plus haut degré de certitude juridique. Cette impossibilité d'examen préalable des films a bien évidemment des conséquences commerciales. Mais les instances d'autorégulation ne sont pas soumises aux mêmes contraintes constitutionnelles que les organes administratifs.

Aussi l'industrie cinématographique s'est-elle personnellement engagée à soumettre les films à la *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft* (autorité d'autorégulation volontaire de l'industrie cinématographique – FSK) avant leur sortie dans les salles. La FSK classe les films par groupes d'âge. Les *Oberste Länderjugendbehörden* (les autorités régionales supérieures en charge de la jeunesse) ont l'obligation légale d'exiger la classification d'âge de tout film avant qu'il puisse être soumis à approbation. Elles acceptent généralement la classification attribuée par la FSK. Néanmoins, les autorités régionales peuvent opposer leur veto aux décisions de la FSK. Dans la pratique cependant, la nécessité d'intervenir dans les classifications de la FSK est quasiment inexistante, car les autorités régionales sont majoritairement représentées dans les instances de direction et de censure de la FSK. Le système semble fonctionner à la satisfaction des parties intéressées : il offre à l'industrie cinématographique un dispositif qui rend les décisions rapides qu'exige l'instantanéité des marchés des médias concernés et facilite le respect des obligations imposées aux autorités régionales (tout en étant largement financé par l'industrie cinématographique).

Dans le secteur de la radiodiffusion télévisuelle, la *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (autorité d'autorégulation volontaire de la télévision – FSF) a été instituée pour exercer les mêmes fonctions et remplir les mêmes objectifs que la FSK dans le secteur du cinéma. Bien qu'elle ait été créée par les radiodiffuseurs eux-mêmes, ceux-ci ne nomment qu'un tiers des membres de l'instance de direction de l'organisme, les deux autres tiers se composant généralement d'experts reconnus, issus de milieux divers. Contrairement à la FSK, dont le travail de classification est sanctionné par les autorités régionales compétentes, la FSF ne dispose pas d'une semblable coordination de son travail par les *Landesmedienanstalten*, les autorités régionales des médias, qui veillent au respect de la législation en vigueur. En conséquence, le dédoublement des rôles et des responsabilités pose clairement problème et a quelque peu entravé le développement d'une cohérence dans les approches et les résultats de la classification. La récente question de l'heure de diffusion du film de Steven Spielberg "Il faut sauver le soldat Ryan" illustre l'absence de cohérence entre l'approche de la FSF et celle de la *Gemeinsame Stelle Jugendschutz und Programm der Landesmedienanstalten* (instance commune de protection des mineurs et des programmes des autorités régionales des médias)<sup>38</sup>.

37) Ce choix de pays correspond à l'ordre du jour de l'atelier de Florence.

38) Voir *IRIS* 2002-8 : 6.

Un nouvel accord entre länder sur la protection des mineurs dans les médias a été conclu en septembre et devrait entrer en vigueur en avril 2003<sup>39</sup>. Il propose que la régulation de l'ensemble des médias de communications électroniques soit placée sous l'autorité d'une nouvelle instance, la *Kommission für den Jugendmedienschutz* (Commission pour la protection des mineurs dans les médias – KJM). Les instances d'autorégulation procéderont à la mise en œuvre des règles en matière de protection des mineurs sous les auspices de la KJM. Cette situation devrait supprimer la pratique actuelle du double contrôle exercé par la FSF (préalable) et les autorités régionales des médias (postérieur). En outre, la KJM ne pourra annuler les décisions d'une autorité d'autorégulation que si celle-ci ne se montre pas à la hauteur des critères professionnels.

Aux Pays-Bas, la situation est plus simple. Le *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media* (Institut néerlandais pour la classification des médias audiovisuels, NICAM) a été créé en 1999<sup>40</sup>. Il trouve sa place dans une initiative de corégulation de l'intégralité du secteur audiovisuel. Le NICAM est chargé de la mise en œuvre du *Kijkwijzer*, un système de classification uniforme de la télévision, de la vidéo, du cinéma et des jeux. Le grand avantage de cette uniformité du système réside dans une explication claire des classifications, qui s'applique systématiquement aux médias audiovisuels. La cohérence de l'information fournie familiarise davantage le public avec les six signalétiques de contenu (violence, peur (suscite un sentiment de peur), sexe, abus de drogue/alcool, langage et discrimination) et les catégories d'âge (tous âges, accord parental pour les enfants de moins de 6 ans, 12 ans et 16 ans). Cela encourage l'utilisation qui peut être faite du système. L'importance que ces indicateurs parviennent à prendre aux yeux du public est essentielle à cette stratégie.

Le système de classification du *Kijkwijzer* a été conçu par des experts indépendants et des codeurs spécialement formés par le NICAM. Un produit est en général classifié par un codeur, qui peut avoir recours à l'avis d'un comité de codeurs (composé de trois membres) si nécessaire. Bien que chaque "produit" audiovisuel soit théoriquement classifié à vie (par souci de cohérence), le système s'efforce d'être aussi pratique et souple que possible ; c'est pourquoi un renouvellement de la classification peut être demandé en cas de changement de circonstances. Le dépôt d'une plainte est accessible et facile ; là encore un système uniforme s'applique à toutes les sections de l'industrie audiovisuelle. Des sanctions efficaces sont infligées par une commission des plaintes indépendante<sup>41</sup>, qui vont de l'avertissement jusqu'aux amendes.

Bien que le *Kijkwijzer* soit l'œuvre de la loi d'habilitation en vigueur depuis février 2001<sup>42</sup>, le NICAM conserve une indépendance opérationnelle soumise au respect d'un certain nombre de critères fixés par l'article 53 de la *Mediawet* (loi néerlandaise relative aux médias<sup>43</sup>). La participation de l'Etat est limitée : il finance partiellement les activités du NICAM en partenariat avec les organismes audiovisuels membres (dans une proportion respectivement d'environ trois pour un). En ce qui concerne son suivi, le *Commissariaat voor de Media* (autorité néerlandaise des médias)<sup>44</sup> est chargé d'émettre un avis sur le fonctionnement global du NICAM dans son rapport annuel et le gouvernement a confié à une agence d'étude indépendante le soin de procéder à une évaluation de l'efficacité du système fin 2002.

Cette description des systèmes de protection des mineurs dans le secteur audiovisuel révèle un certain nombre de caractéristiques souhaitées que nous avons énumérées plus haut. Quelle que soit l'appellation retenue pour décrire les deux modèles, les expériences documentées à ce jour ont démontré que ces critères essentiels seront les véritables pivots des dispositifs de corégulation.

## Publicité

Dans bien des pays, le secteur publicitaire peut s'enorgueillir d'une assez longue expérience d'autorégulation réussie. L'autorégulation de la publicité satisfait en effet à de nombreux critères souhaités de la corégulation énumérés plus avant. Son intérêt, pour ce qui nous intéresse, est de

39) *Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV*, (Traité inter-länder sur la protection de la dignité humaine et des mineurs à la télédiffusion et aux télémedias) Projet du 9 août 2002.

40) Pour de plus amples informations, voir : <http://www.nicam.cc> or <http://www.kijkwijzer.nl>

41) Il existe également une commission d'appel.

42) *Wet van 14 december 2000 tot wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen*, Stb. 2000, 586.

43) Telle qu'amendée par la loi du 14 décembre 2000, *ibid.*, disponible sur [http://www.cvdm.nl/pages/regelgeving.asp?m=w&\(NL\)](http://www.cvdm.nl/pages/regelgeving.asp?m=w&(NL)) et sur [http://www.ivir.nl/legislation/nl/media\\_act.pdf](http://www.ivir.nl/legislation/nl/media_act.pdf) (EN).

44) Pour plus de détails, voir : <http://www.cvdm.nl>

permettre une application extensive de certaines de ses caractéristiques à un système de corégulation du secteur audiovisuel.

Le consensus des publicitaires sur des valeurs fondamentales et sur la façon de les respecter a été l'une des forces motrices de l'autorégulation de la publicité. Ils ont parfaitement compris que l'autorisation sans contrôle de publicités malhonnêtes, mensongères ou choquantes aurait des conséquences défavorables sur la confiance des consommateurs envers l'ensemble de l'industrie publicitaire. Aussi est-ce l'intérêt de tous les acteurs que des normes exigeantes tirent l'ensemble de la profession vers le haut.

L'autorégulation joue dans le secteur publicitaire un rôle très distinct, voire quelque peu complémentaire, de celui de la législation en la matière, qui tend à ne fixer que des principes plus généraux. Le recours à la loi n'est utilisé qu'en dernier ressort, quand la dynamique interne des structures d'autorégulation ne parvient pas à résoudre un problème. Ces structures privilégient la mise à disposition des consommateurs de moyens rapides, accessibles, simples et gratuits de dépôt et de poursuite d'une plainte. Le respect des normes établies par les publicitaires ne pose généralement pas de problème, étant donné le soutien important dont bénéficie le système de la part à la fois des publicitaires et des éléments constitutifs de l'industrie. C'est là une force supplémentaire de l'autorégulation dans le secteur de la publicité : elle est présente à chaque niveau du processus publicitaire. Cette situation est particulièrement adaptée à l'application efficace de sanctions, qui peuvent de ce fait comprendre le retrait d'un espace publicitaire ou le refus de fournir cet espace publicitaire en premier lieu.

Comme on pouvait s'y attendre, les systèmes d'autorégulation des différents Etats présentent généralement des caractéristiques propres. Certains principes demeurent néanmoins immuables et communs à l'ensemble de ces systèmes : l'adaptation aux besoins des consommateurs, la facilité d'accès du public, l'indépendance dans leur composition et dans l'exercice de leurs fonctions (sans parler de leur réputation d'indépendance), la transparence de leurs activités, un financement approprié par l'industrie publicitaire, etc. L'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP) se fonde sur ces points communs<sup>45</sup>, ainsi que sur les objectifs partagés des instances nationales d'autorégulation et favorise leur développement au niveau européen. Elle a adopté dans ce contexte un document intitulé "Autorégulation – déclaration de principes communs et de normes d'exploitation pour une meilleure déontologie"<sup>46</sup> le 13 juin 2002, qui regorge d'idées qui pourraient être adaptées et incorporées dans une série similaire de normes de corégulation.

La dimension transfrontière de la publicité revêt une importance cruciale et devrait être abordée dans le cadre de la corégulation de la même manière qu'elle a dû être abordée dans les sphères de l'autorégulation. Le système de traitement des plaintes de l'AEEP présente une dimension transfrontalière et vise à offrir aux plaignants la même réparation que celle dont bénéficient les éventuels plaignants du pays dans lequel les médias ont initialement diffusé la publicité. En vertu de ce principe du "pays d'origine", les publicités doivent être conformes aux règles en vigueur dans le pays où la publicité a été initialement diffusée. Le système de plaintes transfrontalières prend appui sur le réseau des instances d'autorégulation membres de l'AEEP. Les plaintes sont traitées grâce à une coopération entre ces instances d'autorégulation et grâce à leur adhésion au principe de "reconnaissance mutuelle", qui permet certaines différences d'approche des instances d'autorégulation. Le secrétariat de l'AEEP suit attentivement l'évolution de ces affaires transfrontalières. Une fois encore, un grand nombre de ces procédures pourraient inspirer des régimes de corégulation du secteur audiovisuel, car ceux-ci seraient inévitablement confrontés à des problèmes similaires.

## Normes techniques

Le choix et l'adoption légale de normes techniques pour la radiodiffusion télévisuelle ont toujours été extrêmement politisés et, dans une plus ou moins large mesure, guidés par le marché. Les marchés tendent à développer *de facto* des normes sans intervention réglementaire : ces normes s'imposent sur le marché, sont portées par les courants commerciaux et évoluent avec ceux-ci. Cependant, le parrainage juridique des normes dans leur processus de mise en œuvre imposée fait l'objet d'intenses

45) On peut mentionner un autre point commun : les codes nationaux de déontologie publicitaire se fondent souvent sur les codes de la Chambre de commerce internationale.

46) Disponible sur : [http://www.easa-alliance.org/about\\_easa/en/common\\_principles.html](http://www.easa-alliance.org/about_easa/en/common_principles.html)

intrigues politiques<sup>47</sup>. Ce n'est pas faire preuve d'un scepticisme excessif que d'affirmer qu'en l'absence d'une résolution partagée ou d'un objectif commun (comme c'est probablement le cas dans le journalisme et la publicité), les fondements altruistes de la corégulation pourraient ne pas prévaloir sur les intérêts commerciaux limités des parties en présence. C'est la raison pour laquelle les appels à l'établissement et à l'adoption légale de normes technologiques pourraient trouver un écho favorable<sup>48</sup>.

Les normes techniques sont importantes pour plusieurs raisons. Se fonder sur des normes divergentes peut compromettre l'interopérabilité des services/systèmes et devenir ainsi un frein à la jouissance du droit à la liberté d'information (y compris du droit d'accès à l'information) garanti par l'article 10 de la CEDH. D'un point de vue commercial, la différence de norme peut constituer une entrave au commerce (à la libre circulation des services), car l'absence d'interopérabilité empêche les consommateurs de bénéficier de services concurrents. Cela peut également permettre aux fournisseurs de services d'agir en gardiens et de consolider par-là même leur propre position commerciale en contrôlant la chaîne de valeur de la radiodiffusion. Sans solutions d'interopérabilité, il existe un risque de mainmise sur le marché. Ces considérations éthiques, juridiques et commerciales conduisent à d'autres réflexions labyrinthiques et on peut dire sans trop s'avancer que le contrôle des goulots d'étranglement techniques est au cœur même de la politique contemporaine de la concurrence et de l'information<sup>49</sup>.

Les régulateurs étaient traditionnellement réticents à intervenir dans les questions de normalisation, par crainte de décourager l'investissement dans les diverses formes originales de radiodiffusion et sous la pression des acteurs du marché<sup>50</sup>. Les exemples de ce type d'intervention au niveau de l'UE n'ont pas toujours été remarquables. Au milieu des années quatre-vingt, la quête d'une norme européenne uniforme de télévision par satellite a conduit à l'adoption étendue de la norme MAC, comme en témoigne la Directive 86/529/CEE<sup>51</sup> (faisant de MAC la norme obligatoire pour les satellites de radiodiffusion en Europe). Mais cette directive n'a jamais eu d'impact réel. Un destin similaire attend le HD-MAC, la norme de télévision haute définition favorisée par l'UE dans, notamment, la Directive 92/38/CEE du Conseil, relative à l'adoption de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision<sup>52</sup>. Dans cette affaire, la norme HD-MAC a eu le vent en poupe grâce à l'avènement de la télévision numérique. L'objectif de la Directive 95/47/EC relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision<sup>53</sup> est de promouvoir et de soutenir le développement accéléré des services de télévision en format 16/9 grand écran et utilisant 625 ou 1250 lignes. Son préambule prouve qu'il est issu du même creuset conceptuel que les deux directives créatrices de normes précitées.

La meilleure illustration des approches actuelles de la normalisation par l'UE est peut-être celle de la directive cadre<sup>54</sup>, qui promeut l'idée de la normalisation technique en vue de parvenir à l'harmonisation/ l'interopérabilité entre les normes. Dans la même veine, la meilleure synthèse de la pensée qui anime l'approche actuelle de l'UE se trouve peut-être dans les considérants 30 et 31 du préambule de la directive cadre, dont le premier énonce : "Il convient que la normalisation demeure un processus essentiellement conduit par le marché. Il peut toutefois rester des situations où il est judicieux d'exiger le respect de normes spécifiées à l'échelon communautaire afin d'assurer l'interopérabilité dans le marché unique. [...]"<sup>55</sup>.

47) N. Helberger, "L'accès aux installations de goulots d'étranglement techniques: la nouvelle approche européenne", *Communications & Stratégies*, n° 46, 2<sup>e</sup> trimestre 2002, p. 33-74, en p. 57.

48) Les articles 17 et 18 de 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), JO L 108 du 24 avril 2002, p. 33, reflètent largement cette situation.

49) Voir en général N. Helberger, *op. cit.*

50) Pour plus de détails, voir S. Kaitatzi-Whitlock, "La privatisation du contrôle de l'accès conditionnel dans l'Union européenne", *Communications & Stratégies*, n° 25, 1<sup>er</sup> trimestre 1997, p. 91-122.

51) Directive 86/529/CEE du Conseil du 3 novembre 1986 relative à l'adoption des spécifications techniques communes de la famille MAC/paquets de normes pour la diffusion directe de télévision par satellite, disponible sur : <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/86529eec.html>

52) Disponible sur : <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/9238eec.html>

53) Directive 95/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, disponible sur : <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/legreg/docs/dir95-47en.html>

54) Dans la Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive "accès"), JO L 108 du 24 avril 2002, p. 7, l'accent est mis sur l'obligation faite à tous les opérateurs de services d'accès conditionnel d'offrir leurs services (à tous les radiodiffuseurs) "à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires" (voir le supplément à l'article 6, Annexe I, première partie).

55) Voir également à ce sujet le considérant 9 du préambule de la directive "accès". Pour plus de détails, voir N. Helberger, *op. cit.*, p. 46.



Dans l'article 17 de la directive cadre, la Commission européenne entreprend d'établir "une liste de normes et/ou spécifications destinée à servir de support pour encourager une fourniture harmonisée d'accès aux réseaux de communications électroniques, de services de communications électroniques et de ressources et services associés". Mais elle se réserve le droit de solliciter l'élaboration de normes par les organismes européens de normalisation. Elle se réserve également le droit de rendre obligatoire la mise en œuvre des normes et/ou spécifications lorsque celles-ci n'ont pas été correctement appliquées du point de vue de l'interopérabilité entre les Etats membres. L'article 18 impose aux Etats membres de promouvoir l'utilisation d'interfaces de programme d'application (API) ouvertes – et la conformité à ces interfaces – une fois encore dans l'intérêt de l'interopérabilité. Dans cet article, la Commission se réserve également le droit de rendre obligatoires les normes en question (conformément à l'article 17) si l'interopérabilité et le libre choix des utilisateurs ne sont pas concrétisés dans un ou plusieurs Etats membres dans un délai d'un an à compter du 25 juillet 2003<sup>56</sup>.

Après avoir examiné le *statu quo* à l'échelon de l'UE, on peut à présent envisager de quelle façon le cadre corégulateur pourrait procéder à la répartition des compétences d'élaboration et de promotion des normes techniques en faveur de l'interopérabilité. Si cette tâche était ou devait être une prérogative des acteurs du marché (avec une participation de l'Etat), soumis aux dispositions claires précitées, et qu'ils ne parvenaient pas à s'entendre sur les normes en question, les régulateurs interviendraient-ils de manière active et assumeraient-ils cette responsabilité eux-mêmes ? Employer la carotte et le bâton serait-il judicieux ? La question pertinente du moment où cette intervention des régulateurs pourrait ou devrait avoir lieu se pose également : des mesures *ex ante* pourraient se révéler nécessaires car le droit de la concurrence, par exemple, n'est applicable qu'en cas de preuve tangible de l'abus de position dominante, ce qui ne serait pas conciliable avec l'objectif d'assurer l'interopérabilité. Quoi qu'il en soit, il paraît indiscutable que l'interopérabilité sera l'un des meilleurs moyens de protéger le droit des citoyens à la liberté d'information et le droit des consommateurs à la protection et à la liberté de choix. Ces objectifs devraient demeurer le principe directeur de ce processus.

## Conclusion

Bien que la notion de corégulation en soit encore à ses premiers pas, sa croissance future semble assurée. Cette croissance se déroulera dans le périmètre enclos des ordres constitutionnels et juridiques internationaux, européens et nationaux en vigueur. Elle sera stimulée par l'interaction de toutes les parties intéressées, en vue de décider des caractéristiques structurelles et procédurales essentielles qui assureront l'efficacité de la corégulation dans diverses circonstances. Au premier plan de ces caractéristiques figurent la participation équitable, l'autonomie opérationnelle, des dispositifs de contrôle et de conformité, la souplesse et la réactivité des procédures de plainte et d'appel, etc. Comme nous l'avons vu plus haut, la corégulation est parfaitement capable de jouer différents rôles, suivant le contexte dans lequel elle s'applique (par exemple le journalisme, la protection des mineurs et de la dignité humaine, la publicité et les normes techniques). Quelle que soit la polyvalence théorique de la notion de corégulation, sa pertinence dans la pratique sera finalement déterminée par une multitude de considérations politiques et contextuelles. ■

56) Il s'agit de la date d'application fixée par l'article 28(1).







# Partie II

## Quinze articles autour des débats sur la corégulation

Les articles qui suivent reprennent largement les informations et idées échangées lors du séminaire. Les sujets sont traités dans le respect de l'ordre du jour établi à Florence et recouvrent différents aspects :

- Les définitions possibles de notions essentielles : autorégulation et corégulation ;
- Des exemples concrets de corégulation – puisés dans divers domaines, ils se rapportent à différents pays et, pour certains, aux normes européennes ;
- Des explications sur des problèmes juridiques concrets ;
- Des informations sur les implications sociales, culturelles, économiques et politiques de la corégulation.

Dans leur majorité, les auteurs ont rédigé leurs articles en amont du séminaire et les ont légèrement remaniés aux fins de publication.



# L'opposition entre autosurveillance, autorégulation et corégulation

*Carmen Palzer*

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

En raison de l'absence de définitions généralement acceptées, les termes "autosurveillance" ou "autocontrôle", "autorégulation" et "corégulation", décrivant différents systèmes réglementaires, ne sont pas bien utilisés, même par les experts. Ces différences d'utilisation de la terminologie pertinente s'observent tant au niveau national que communautaire. Malgré tout, lorsque la corégulation est évoquée comme système réglementaire composé d'éléments de régulation par l'État et d'autorégulation, il faut essayer de trouver des définitions communes pour les systèmes réglementaires fondamentaux : régulation par les pouvoirs publics, autorégulation et corégulation. La définition des différentes approches réglementaires peut être considérée comme superflue dans une situation où le système en question fonctionne bien. Néanmoins, dans certaines situations, la définition et la différenciation entre les approches réglementaires, fondées sur les éléments clés de ces concepts, sont pertinentes. Lorsque les parties prenantes planifient et évoquent la mise en œuvre d'un nouveau régime réglementaire, il serait plus qu'utile de travailler sur la base d'un consensus à l'égard des éléments clés du modèle en question, par exemple l'implication des pouvoirs publics ou la participation volontaire des intéressés. Autre situation dans laquelle des définitions généralement acceptées peuvent avoir leur utilité : la mise en œuvre d'un nouveau système réglementaire mal décrit, par exemple la mise en œuvre d'une régulation par les pouvoirs publics qualifiée d'autorégulation. L'existence d'une définition reconnue pour un régime d'autorégulation permettrait aux parties concernées de porter à l'attention de l'État la signification trompeuse de son action.

De ce fait, j'essaierai d'éclaircir certaines notions. Ces définitions ne doivent pas être considérées comme définitives. Toutefois, il serait souhaitable qu'elles servent de référence pour les débats futurs afin de trouver des dénominateurs communs.

## **Régulation par les pouvoirs publics**

Ce terme décrit le système réglementaire traditionnel : les pouvoirs publics sont l'autorité réglementaire globale, fixant la législation ou la réglementation, veillant à leur respect et les appliquant en imposant des sanctions. Des personnes physiques ou des organisations peuvent être impliquées dans ce système lorsqu'elles assistent les pouvoirs publics, par exemple en leur apportant leur expertise. Néanmoins, l'État reste responsable de mettre en œuvre les règles visant à atteindre les buts visés par les politiques publiques.

## **Autorégulation**

À l'autre extrémité de l'"échelle réglementaire" se situe l'autorégulation. Dans ce système, les groupes privés (producteurs, prestataires, etc.) établissent leurs propres réglementations afin d'atteindre leurs objectifs et prennent pleinement en charge la surveillance du respect de ces réglementations. Elles peuvent prendre la forme de normes techniques ou qualitatives, voire de codes

de conduite définissant les bonnes et mauvaises pratiques. Les codes de conduite peuvent également contenir des règles sur la médiation amiable et sur la structure des organismes de réclamation concernés. Ces règles peuvent être établies par un organisme d'autorégulation créé par les parties concernées (impliquant idéalement d'autres parties intéressées, telles que les consommateurs). Cet organisme peut également veiller au respect des règles et imposer des sanctions, le cas échéant. Il est également possible que l'organisme réglementaire ne soit pas celui qui les applique. De ce fait, la réglementation peut être à la charge de l'association ayant adopté le système d'autorégulation et créé l'organisme d'autorégulation, tandis que son application relève de l'organisme d'autorégulation. Ce modèle peut même être considéré comme étant préférable, car le pouvoir réglementaire – "législatif" – est distinct du pouvoir d'application – "exécutif".

Étant donné que l'État n'est pas impliqué dans cette forme de réglementation, les sanctions des pouvoirs publics ne peuvent pas être imposées, contrairement à celles prévues par le droit civil, notamment par les statuts (des associations). En conséquence, les sanctions les plus sévères sont des pénalités financières ou l'exclusion de l'association qui a adopté le système d'autorégulation. De ce fait, l'approche d'autorégulation n'est pas principalement fondée sur l'application par le biais de sanctions punitives ou exemplaires. Partant d'un consensus, la connaissance que les parties concernées ont des objectifs commun devrait garantir l'efficacité de ce système.

Le principal élément clé d'un système réglementaire ainsi défini est la nature volontaire de la participation de ceux qui sont soumis à cette réglementation.

## Autosurveillance

Il convient de distinguer le modèle de l'autorégulation d'un système d'autosurveillance ou d'autocontrôle. Ce dernier se borne à surveiller le respect d'un ensemble donné de réglementations établies par une autre partie, par exemple un organisme public. Les approches d'autosurveillance peuvent être une façon d'impliquer les organisations privées ou les groupes sociaux dans la mise en œuvre de la réglementation ou de la législation nationale. Elles peuvent aussi être considérées comme faisant partie d'un système d'autorégulation. Par opposition aux approches d'autosurveillance, les systèmes d'autorégulation ne se bornent pas au contrôle autodéterminé de règles, ils ont également le pouvoir de créer les règles leur permettant d'atteindre eux-mêmes leurs propres objectifs. Cette différenciation n'est pas aisée à mettre en pratique, puisque dans le langage courant, le terme "autocontrôle" est souvent utilisé pour décrire les systèmes d'autorégulation. Certains, comme les organismes allemands FSM (*Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter* – Autocontrôle volontaire des fournisseurs de services multimédias) et FSF (*Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* – Autocontrôle volontaire de la télévision) utilisent la notion d'"autocontrôle" pour se décrire, bien que leur qualité soit celle d'organismes d'autorégulation indépendants de l'État (le FSF étant un organisme d'autorégulation jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme du système de protection des jeunes dans les médias en Allemagne, date à laquelle il entrera dans un cadre de corégulation). Néanmoins, dans le discours théorique, cette distinction est importante, parce que les deux systèmes sont des régimes réglementaires conceptuellement différents, l'autorégulation étant un modèle réglementaire privé et l'autosurveillance – au sens propre – faisant partie d'un modèle déterminé par l'État.

## Corégulation

Le terme "corégulation" au sens le plus large représente les formes coopératives de régulation qui sont conçues pour permettre aux objectifs des pouvoirs publics d'être atteints, la coopération s'opérant entre pouvoirs publics et société civile<sup>1</sup>. Un régime de corégulation combine des éléments d'autorégulation (et d'autosurveillance) et de réglementation traditionnelle par les pouvoirs publics à un nouveau système réglementaire autonome. Dans cette perspective, il existe forcément de nombreux modèles différents de corégulation, en fonction de la combinaison des éléments publics et privés. L'une des possibilités pour la création d'un système de corégulation est que l'État intègre un système d'autorégulation existant dans un cadre public, comme c'est le cas avec l'implication du FSF dans le nouveau cadre légal de protection des jeunes en Allemagne. Une autre approche consisterait à ce que l'État soit l'initiateur d'un système de corégulation. Dans ce cas, les pouvoirs publics établiraient la

1) Cette définition de la corégulation est délibérément large, afin d'inclure les diverses formes de corégulation qui, au vu des diverses dispositions légales et traditions de chaque État, sont ou pourraient être utilisées pour poursuivre des objectifs politiques.

base légale du système de corégulation pour qu'il puisse commencer à fonctionner. De nombreuses autres formes de modèles réglementaires pourraient se trouver dans la définition large de la corégulation donnée plus haut. Les éléments choisis comme fondation au cadre de corégulation dépendent aussi et surtout de la tâche à accomplir. Une caractéristique commune se retrouvera dans chaque cas : l'objectif visé sera public.

L'un des éléments clés d'un régime de corégulation est l'élaboration autonome de règles exécutoires par l'organisme de corégulation et la responsabilité de ce dernier à cet égard.

## Différences principales

Cette responsabilité quant à l'établissement des règles est l'une des principales différences entre les systèmes de corégulation et les systèmes d'autocontrôle et de régulation par les pouvoirs publics. Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'il est difficile de faire une distinction sans ambages entre ces modèles. Il y a une transition graduelle d'un système à un autre, que l'on pourrait qualifier de "continuum".

On pourrait considérer que le degré d'autonomie de l'organisme de corégulation par rapport à l'influence de l'État, par exemple sa capacité à prendre ses propres décisions ou l'influence éventuelle des représentants des pouvoirs publics sur la prise de décisions ou sur la réglementation adoptée par l'organisme de corégulation, est l'un des principaux critères pour faire la distinction entre corégulation et régulation publique.

Un critère important pour faire la distinction entre régimes d'autorégulation et de corégulation est la participation volontaire. Dans un système de corégulation, le non-respect des règles est directement ou au moins indirectement (par exemple sous forme d'une possible révocation de licence) sanctionné par l'État. De ce fait, les acteurs du marché concernés ne sont pas réellement libres dans leur décision de participer au système. De fait, dans un système d'autorégulation fonctionnant bien, il y a aussi des pressions en vue d'une participation, bien que cette pression ne soit pas exercée par l'État, mais par le public, les clients, bref, par les institutions sociétales. Plus l'État est impliqué dans un modèle de corégulation, moins la participation à l'organisme de corégulation inclusif<sup>2</sup> peut être considérée comme volontaire. L'absence de caractère volontaire est l'une des concessions que les organismes d'autorégulation inclus dans un cadre de corégulation doivent faire. En retour, ils reçoivent l'assistance des pouvoirs publics pour faire appliquer leurs règles. ■

---

2) En raison de l'absence de caractère volontaire, le système réglementaire inclusif n'est pas réellement un système d'autorégulation. Par conséquent, il ne doit pas être désigné comme tel ; on pourrait peut-être utiliser le terme organisme de corégulation à la place.



# Introduction au système d'autorégulation de l'AEEP

*Oliver Gray, PhD  
Directeur général de l'AEEP, Bruxelles*

Je représente l'AEEP (Alliance européenne pour l'éthique en publicité), association regroupant les organismes d'autorégulation de toute l'Europe ainsi que les organismes de l'industrie publicitaire européenne qui supportent l'autorégulation. Cet atelier étant consacré à l'autorégulation et à la corégulation, il convient de commencer par une définition de l'autorégulation.

## Publicité et principes

La publicité doit inspirer confiance au public, elle doit être légale, décente, honnête et reproduire la vérité. Si de mauvaises publicités (qu'elles soient de mauvaise foi, mensongères ou offensantes) parviennent à être diffusées sans contrôle, même si elles ne représentent qu'un infime pourcentage de la production globale, elles ébranleront progressivement la confiance des consommateurs et, en fin de compte, c'est l'ensemble du secteur qui en souffrira. En conséquence, l'industrie publicitaire a tout intérêt à promouvoir une réglementation appropriée de son domaine. Traditionnellement, cette réglementation prenait deux formes : d'une part, une législation détaillée et, d'autre part, l'autorégulation.

La législation est idéale pour établir des principes généraux, par exemple que la publicité ne doit pas être mensongère, et elle constitue le dernier recours dans les rares cas où toutes les autres solutions ont échoué. Elle est toutefois moins efficace lorsqu'il s'agit d'aborder les détails : la loi est souvent d'une mise en œuvre trop lente, difficile à comprendre et trop onéreuse pour les consommateurs ordinaires. En conséquence, la protection qu'elle assure en théorie ne se retrouve pas souvent dans la pratique. De plus, le contenu des publicités, bien que celles-ci concernent de près les consommateurs, est souvent trop détaillé pour que la loi puisse s'y intéresser.

D'autre part, l'autorégulation est spécifiquement conçue pour traiter ces "futilités importantes". Elle constitue un moyen rapide, simple et (parce que financé par l'industrie de la publicité) gratuit de gérer les plaintes. Comme elle bénéficie du soutien de l'industrie de la publicité, les annonceurs et les agences sont souvent plus désireux de coopérer volontairement à un système d'autorégulation qu'à un système basé sur la législation. Par ce moyen, l'industrie prouve sa capacité à s'autoréguler de manière responsable, en promouvant activement les normes éthiques les plus élevées dans les communications commerciales et en protégeant les intérêts des consommateurs. L'autorégulation fournit un complément indispensable à la législation nationale relative à la publicité.

## Le statut de l'autorégulation

L'une des premières questions posées au sujet d'un secteur est : tout d'abord, avez-vous adopté une **approche responsable** ? Comme j'espère le démontrer, je pense que dans le secteur de la publicité, la réponse est sans aucun doute oui. Cette industrie a pris, il y a plus de 65 ans, la décision irrévocable

d'être responsable. Après tout, si elle ne l'était pas, les consommateurs n'achèteraient plus les produits. Ses **règles sont-elles appliquées** et sur quels principes sont-elles basées ? Les règles en vigueur sont établies par l'industrie de la publicité en tenant compte des changements sociaux et technologiques ainsi que des attitudes des consommateurs envers la publicité. Elles partagent toutes une base ou inspiration commune, à savoir les codes de la Chambre de commerce internationale (CCI), acceptés dans le monde entier, dont les principes fondamentaux sont que la publicité doit être légale, décente, honnête et reproduire la vérité, avoir le sens de la responsabilité sociale et respecter les règles de la concurrence loyale. Des systèmes d'autorégulation existent dans tous les pays de l'Union européenne, ainsi que dans la majorité des pays d'Europe et des candidats à l'Union européenne. Leur portée et leur application varient en fonction de l'environnement juridique, économique et politique de chaque pays. Ainsi, par exemple, dans des pays tels que le Royaume-Uni et l'Irlande, où la législation détaillée est reléguée au profit d'une tradition d'autorégulation, cette dernière est largement développée, alors qu'en Scandinavie, où la législation est conséquente et où le système existant est centré autour d'un médiateur pour les consommateurs, le champ d'application de l'autorégulation est plus limité. Nous avons perçu comme un encouragement la manière dont les nouvelles démocraties d'Europe ont adopté l'autorégulation et dont les nouvelles lois sur la publicité y font référence.

**Les règles sont-elles appliquées et par qui ?** Les règles sont appliquées par des organismes d'autorégulation indépendants et impartiaux, conformément à des processus établis à ces fins par l'industrie de la publicité. Ces organismes veillent au traitement des plaintes (déposées principalement par les consommateurs), au contrôle de la conformité et à la promotion des règles. Les plaintes sont traitées gratuitement pour le consommateur et, si elles s'avèrent fondées, il peut être demandé à l'annonceur de modifier ou de retirer sa publicité. Via le réseau d'organismes d'autorégulation européens, plus de 50 000 plaintes sont gérées chaque année, la majorité émanant de consommateurs. Soit moins de 0,1 % du total des publicités diffusées. Environ 20 % des plaintes sont confirmées. L'autorégulation de la publicité présente l'avantage d'enrôler toutes les parties impliquées dans le processus publicitaire et, en ce qui concerne la mise en application, elle peut faire appel aux médias pour s'assurer du respect d'une décision.

Les exemples suivants montrent comment l'autorégulation fonctionne, de manière générale, eu égard aux notions de tromperie, de bon goût et de décence. Tromperie : mon premier exemple concerne une campagne publicitaire, pour la chaîne de supermarchés Sainsbury's, montrant deux pommes rouges côte à côte différenciées par les titres Pesticide et Campagne placés dessous. Une coccinelle est posée sur la pomme "campagne". Le texte indique "Tous les fruits et légumes britanniques vendus par Sainsbury's sont cultivés en utilisant des méthodes agricoles naturelles, comme cette coccinelle pour lutter contre les insectes". La plainte pour tromperie a été confirmée dans la mesure où cette publicité sous-entendait que l'annonceur n'utilisait pas de pesticides, ce qui n'était pas le cas. Mon deuxième exemple concerne les questions générales relatives à la sécurité et a été diffusé au Royaume-Uni. Cette publicité montrait une automobile en train d'accélérer, et le slogan "Puissance grisante, contrôle total". L'impression donnée était que l'automobile resterait sous contrôle quelles que soient les circonstances, ce qui n'était pas vrai. Par ailleurs, l'argument de la vitesse était utilisé. La publicité a été retirée suite aux plaintes déposées et à l'enquête menée à bien car elle enfreignait les règles imposées aux publicités pour automobiles.

Mon premier exemple en rapport avec la décence est une publicité publiée dans la presse, pour un nouveau magazine néerlandais, qui portait le slogan "la méthode idéale pour le café et les croissants" et montrait un policier portant le cercueil d'un enfant. Cette publicité a été retirée après le dépôt de plusieurs plaintes. Mon deuxième exemple concernant la décence est une publicité diffusée dans un magazine informatique allemand pour un jeu vidéo de guerre, Battlecruiser, qui était montré entre les jambes d'une femme nue avec le slogan "elle le veut vraiment". Cette publicité a été jugée sexiste par l'organisme allemand d'autorégulation, le *Deutscher Werberat*, suite à la plainte déposée par un consommateur autrichien. Elle a été retirée.

L'autorégulation de la publicité a, jusqu'à présent, suivi plusieurs **principes directeurs**, le premier étant que le principe du pays d'origine est appliqué dans le traitement des plaintes afin de déterminer les règles qu'il convient de respecter. Deuxièmement, le principe de la reconnaissance mutuelle bénéficie réciproquement aux règles de tous les pays. Troisièmement, conformément au principe de subsidiarité, l'autorégulation dans le secteur de la publicité, bien que dérivée des règles de l'ICC acceptées au niveau international, s'applique au niveau national. La convergence et la cohérence dans l'élaboration et l'application des règles sont encouragées par l'AEEP en termes de principes directeurs.



## L'AEEP

L'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP) est la voix unique par laquelle s'exprime l'industrie de la publicité en Europe au sujet de l'autorégulation du secteur. Elle constitue le point de coordination européen des organismes et systèmes d'autorégulation de la publicité de toute l'Europe. L'AEEP a été fondée en 1992 afin de soutenir et de promouvoir l'autorégulation, de coordonner le traitement des plaintes transfrontalières et de fournir des informations et des études sur l'autorégulation. Les objectifs de l'AEEP sont... encourager une meilleure pratique et des normes communes élevées dans l'autorégulation de la publicité... stimuler l'amélioration, si nécessaire, des systèmes d'autorégulation nationaux... travailler à établir des principes communs de meilleure pratique et une plus grande convergence des principes fondamentaux...

L'AEEP s'est développée jusqu'à devenir un réseau d'excellence pour l'autorégulation, assurant à la fois la promotion et le soutien. Elle réunit régulièrement 28 organismes d'autorégulation et 12 organismes de l'industrie de la publicité représentant les annonceurs, les agences et les médias, afin d'étudier et de coordonner la politique relative à l'autorégulation. Elle est la principale responsable du contrôle de la gestion et de la coordination du système de traitement des plaintes transfrontalières (dont je parlerai lors d'une autre présentation au cours de cet atelier) qui a géré plus de 700 plaintes depuis 1992. Les codes sont établis par les entreprises du secteur de la publicité, y compris les annonceurs, les agences et les médias. Ils sont effectivement appliqués et les systèmes sont gérés au niveau national par des organismes d'autorégulation indépendants.

## Développer l'autorégulation

### Principes communs

Face au débat actuel sur l'autorégulation et la corégulation au sein de l'Union européenne, l'AEEP a renforcé son rôle en encourageant une autorégulation efficace et une convergence vers la meilleure pratique d'autorégulation. Ce travail a débouché concrètement sur l'approbation, en mai dernier, du premier ensemble de principes communs de meilleure pratique et de meilleure pratique de fonctionnement recommandée de l'AEEP à l'attention des organismes d'autorégulation indépendants nationaux conçus afin de guider tous les participants au processus d'autorégulation dans leur travail. Ils s'appliquent à l'autorégulation de la publicité en ligne et hors ligne.

Les **principes communs** sont les valeurs fondamentales qui devraient étayer chaque système d'autorégulation des membres de l'AEEP. Les **meilleures pratiques de fonctionnement** sont les normes recommandées vers lesquelles tous les systèmes nationaux devraient tendre. Les points clés des principes communs sont résumés ci-après.

### **Avantages pour le consommateur**

L'objet d'un système d'autorégulation est de préserver la confiance du consommateur dans la publicité en apportant une réponse rapide et efficace à ses préoccupations. Il doit surtout s'assurer que chaque consommateur est le centre d'attention de son action.

### **Indépendance**

L'autorégulation doit être impartiale et doit être considérée comme telle. Son fonctionnement et les résultats/décisions des systèmes d'autorégulation doivent être indépendants des gouvernements, des intérêts spécifiques et des groupes d'intérêts.

L'accès au processus de dépôt de plainte doit être facile et gratuit pour le consommateur. Le fonctionnement et les résultats/décisions d'un système d'autorégulation doivent être transparents pour toutes les parties.

### **Efficacité**

Nonobstant le cadre législatif national, l'autorégulation doit être efficace et doit être considérée comme telle, dans son fonctionnement et ses résultats. L'autorégulation doit être rapide, flexible, actualisée et appliquée de manière non bureaucratique. Ses règles et procédures doivent être appliquées selon l'esprit mais aussi la lettre, et régulièrement révisées.

### **Gestion efficace des plaintes et mise en application des décisions**

Un système d'autorégulation doit avoir les moyens de gérer les plaintes des consommateurs, et ce gratuitement. Il doit disposer de sanctions appropriées et dissuasives ainsi que du pouvoir de soutenir et de mettre en application ses décisions.

### **L'autorégulation et la loi**

L'autorégulation doit toujours respecter la loi, et aucune partie du processus d'autorégulation ne doit priver un consommateur de la protection assurée par la loi.

### **Coopération**

Les systèmes et organismes d'autorégulation membres de l'AEEP sont tenus de coopérer les uns avec les autres.

### **Ressources**

Les systèmes d'autorégulation doivent disposer de ressources et d'un soutien suffisants pour pouvoir atteindre leurs objectifs.

Nous pensons que l'acceptation continue de l'autorégulation par les consommateurs et gouvernements européens, à la fois au niveau national et au niveau de l'Union européenne, bénéficiera de la mise en exergue de ces principes communs et des normes de meilleure pratique dans l'ensemble des systèmes nationaux d'autorégulation. L'AEEP garantit leur respect par ses propres membres.

## **C. Regarder vers l'avenir**

### **Impliquer les parties concernées**

Nous pensons nous trouver à un moment important pour la prochaine génération d'autorégulation. L'industrie de la publicité souhaite conserver ce système, qui lui permet de pouvoir toujours établir elle-même les règles et les faire appliquer. Toutefois, la priorité donnée au consommateur est primordiale et il est indispensable que les systèmes fonctionnent efficacement et préservent la confiance des consommateurs et des gouvernements dans la capacité de l'industrie de la publicité à se réguler elle-même. Conformément à nos principes de transparence et d'impartialité, nous examinons les moyens d'établir, pour la rédaction des codes, une consultation compatible avec les intérêts de la société civile et nous réalisons régulièrement des études sur les attitudes des consommateurs envers la publicité et l'adéquation des décisions d'autorégulation, et nous en tenons compte. En fait, nos principes de fonctionnement récemment adoptés indiquent que "les organismes d'autorégulation devraient veiller à ce que toutes les parties impliquées dans la publicité connaissent le système national d'autorégulation, ses règles et ses procédures, et à ce qu'elles en assurent la promotion. Dans le cadre du développement des codes, les organismes d'autorégulation devraient s'assurer que les avis significatifs de toutes les parties concernées sont pris en compte".

Des comités ou jurys de plaintes seront encouragés à s'étoffer de représentants de la société civile qui seront nommés par l'industrie de la publicité. Nous n'acceptons pas que le gouvernement nomme des représentants ou qu'il détermine la nature des règles. Nous demanderons également à la Commission européenne de considérer le code ICC de pratique publicitaire comme support des principes de base de l'autorégulation de la publicité appliquée en Europe. Enfin, pour prouver notre volonté de coordonner et faire converger les diverses règles en vigueur ainsi que pour participer à leur application et à leur interprétation, nous suggérons que la Commission européenne étudie la possibilité de créer un groupe spécialement choisi d'organismes d'autorégulation et d'associations de l'industrie comme groupe d'experts habilité à formuler des conseils sur les sujets en rapport avec l'autorégulation.

Enfin, nous sommes déterminés à assurer la capacité continue de l'industrie de la publicité à s'autoréguler dans le cadre de la législation. L'autorégulation existe comme un complément et nous reconnaissons qu'elle doit être efficace. Cependant, l'autorégulation ne doit pas être codifiée ni ressembler forcément à la loi. Procéder de la sorte nous conduirait sur la route de la destruction. Une destruction de ses caractéristiques mêmes (sa flexibilité, sa rapidité et sa simplicité) qui aident l'autorégulation à traiter de manière si appropriée et efficace des problèmes liés à la publicité et aux récents développements du marché.

Dans plusieurs domaines, l'autorégulation et la loi peuvent coopérer afin d'arrêter les escrocs et nous encourageons tous les efforts, tels que le réseau de surveillance international du marketing, visant à améliorer la communication et la coopération entre les régulateurs. La loi est le dernier retranchement lorsque les annonceurs ne se conduisent pas de manière responsable, n'ont aucune intention de le faire et déménagent d'un pays à l'autre.

Nous pensons que l'autorégulation de la publicité est le parfait exemple de plus de 65 ans d'expérience dans la gestion et la résolution quotidiennes des plaintes des consommateurs. Dans notre poursuite de la meilleure pratique continue, nous avons établi un ambitieux programme d'action afin de développer et promouvoir l'autorégulation dans toute l'Europe. Nous espérons ainsi que la meilleure pratique diminuera l'incidence et l'importance de la pire pratique, dans l'intérêt de la confiance que nous témoigne le consommateur. ■

*Lundi 2 septembre 2002*



# Conditions nécessaires aux formes d'autocontrôle dans le domaine de la régulation des médias

Joachim von Gottberg

Directeur général du Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF), Berlin

## En ce qui concerne le terme autocontrôle

Le terme "autocontrôle" laisse supposer que ceux qui gagnent de l'argent avec un certain produit, sont en même temps prêts à se plier à certaines contraintes selon des principes qu'ils ont eux-mêmes formulés. C'est justement lorsque des manques à gagner sont liés à des décisions portant sur la protection des mineurs qu'une telle forme d'autocontrôle a le moins de chance de réussir, puisque c'est apparemment la recherche de profit qui domine sur l'intérêt porté à la protection.

Une telle forme d'autocontrôle n'est justifiable dans le domaine des médias que lorsque, par exemple chez certains diffuseurs (d'informations scientifiques notamment), une violation des dispositions législatives en matière de protection est fort peu probable.

Pour le contrôle des médias de la presse écrite, il a été créé par exemple en Allemagne le Conseil allemand de la Presse (le *Deutsche Presserat*), qui examine les plaintes les plus diverses portant sur des articles de presse selon un code qu'il a établi lui-même. Des personnes du milieu journalistique et de l'édition participent à cette procédure. Aussi le diffuseur ne se contrôle pas lui-même, mais c'est la presse dans son ensemble qui dresse certains principes et qui désigne dans ses rangs des personnalités veillant au respect de ces principes. Cette instance du Conseil allemand de la Presse est non seulement acceptée par l'État, mais celui-ci prend même également en charge les coûts d'autogestion du Conseil. A la différence de la télévision, il y a manifestement dans la presse écrite un moindre risque d'abus ou d'influence sur la société, en particulier sur les jeunes et les adolescents. L'étendue des sanctions du Conseil allemand de la Presse est relativement limitée, celles-ci se limitent généralement à ce que les publications en question doivent faire paraître les blâmes du Conseil de la Presse. Précisément, en référence à l'article 5, paragraphe 1 de la Loi fondamentale, l'État veut se garder d'une régulation législative de la presse et ainsi cette forme d'autocontrôle organisée par l'industrie, exercé par des juges désignés et employés par elle reste jusqu'à présent en tout cas reconnue par tous.

Pour l'application de la protection des mineurs au cinéma et en vidéo, il existe l'association d'autorégulation volontaire de l'industrie cinématographique (la *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft*, FSK), qui dépasse largement la simple auto contrainte des diffuseurs.

## La corégulation : un mélange d'autocontrôle et d'institutions officielles

La FSK a été fondée après 1945 pendant l'occupation des forces alliées. Sa mission consista d'abord à remplacer la censure militaire très différente selon les zones par un contrôle unique exercé par des personnes reconnues de tout côté et qui n'avaient pas pu avoir été approchées par l'idéologie national-socialiste. Avec l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale et de l'entière souveraineté de la République fédérale allemande, il n'y eut plus de censure militaire et la FSK devint un organe d'autorégulation avec

pour but la protection des mineurs. Les groupements réunis à la tête de l'industrie cinématographique (SPIO) s'engageaient à soumettre tous les films à la FSK (cela concerne les distributeurs de films), et à ne passer que les films disposant de l'autorisation de la FSK (cela concerne les cinémas). En outre, les gérants de salles de cinéma s'engageaient à contrôler aux caisses le respect de l'âge autorisé des spectateurs établi par la FSK.

Cette forme d'abord première de l'autorégulation (elle était complètement indépendante de toute influence de l'État ou de lois sur la protection des mineurs) prit fin en 1954 avec l'adoption de la première loi sur la protection des mineurs. L'État, semblait-il, ne croyait pas un autocontrôle organisé par l'industrie capable de réaliser de façon neutre et étendue la protection des mineurs. A sa place, le classement des films selon l'âge des spectateurs est passé sous la responsabilité des instances supérieures de la jeunesse des länders (les *obersten Landesjugendbehörden*). Mais puisque celles-ci n'étaient pas en mesure à court terme de classer la quantité de films se trouvant déjà sur le marché et de contrôler régulièrement les divers films nouveaux qui sortaient à cette époque au cinéma, les *obersten Landesjugendbehörden* décidèrent de reprendre dans le cadre d'une convention interétatique (entre länders) le classement par âge de la FSK. Joua également un grand rôle l'idée qu'une forme de surveillance audiovisuelle organisée seule par des instances de l'État pourrait facilement entrer en conflit avec l'interdiction de censure (article 5 de la Loi fondamentale). L'efficacité de la protection des mineurs au cinéma ne pouvait réussir que si les films étaient examinés avant leur sortie. Les sociétés cinématographiques ne pouvaient d'ailleurs pas y être forcées en raison de l'interdiction de censure. Il n'est pas interdit en revanche que le diffuseur se plie par autorégulation à ce classement par âge des spectateurs.

Les länders ont d'abord considéré cette reprise des autorisations de la FSK comme provisoire. A moyen terme, comme il était prévu, un organe de contrôle organisé par les länders devait être créé. L'industrie cinématographique était cependant prête à garantir aux représentants des länders un large droit de cogestion lors de la fixation de principes sur lesquels devaient se fonder la surveillance et lors de la composition des commissions de surveillance. De cette façon, ils ont pu effectivement réaliser leur projet d'empêcher la création d'un organe de contrôle organisé par les länders.

Une institution naquit ainsi qui, certes, se faisait appeler autorégulation, mais qui ne devint en réalité au cours de son histoire qu'une surveillance organisée par l'industrie, par des experts indépendants, avec une participation de l'État. Les commissions de surveillance de la FSK sont occupées aujourd'hui dans leur majorité par ce qu'on appelle les pouvoirs publics. La présidence est détenue par un représentant permanent des *obersten Landesjugendbehörden*, un expert en protection de la jeunesse est nommé selon un certain procédé de rotation directement par une des *obersten Landesjugendbehörden*, deux autres juges sont recrutés à partir d'une liste regroupant des représentants des Eglises, des ministres de la Culture des länders, du ministère fédéral de l'Intérieur etc. Trois autres juges sont nommés par l'industrie cinématographique; ceux-ci ne doivent cependant pas être employés par une société cinématographique et sont responsables de la protection de la jeunesse. Les quatre représentants de la partie publique ont, dans les commissions en tout cas, toujours une majorité de quatre contre trois.

La commission de la FSK, qui détermine les principes sur lesquels se fonde la surveillance, la procédure d'autorisation aussi bien dans son contenu qu'en ce qui concerne la sélection des juges, reflète ce rapport pouvoirs publics – représentants de l'industrie. Les *obersten Landesjugendbehörden* disposent dans toutes les décisions d'un droit de veto corrélativement à leur droit établi par la loi d'octroyer une autorisation. L'industrie cinématographique profite de la puissante position qu'occupent les *obersten Landesjugendbehörden* dans la FSK, dans la mesure où les résultats du contrôle deviennent un acte administratif des länders. L'industrie cinématographique est satisfaite des procédures au sein de la FSK, bien qu'on ne puisse les définir ni comme volontaires ni comme une forme d'autorégulation. L'avantage pour l'industrie cinématographique réside avant tout dans le fait qu'elle a la maîtrise de la vitesse de procédure et qu'elle participe directement à la prise de décision. On craignait que, dans le cas d'un organe de surveillance organisé par les länders, des inconvénients considérables pour l'industrie naissent des interminables procédures de demande, par exemple que des premières de film prévues aient lieu sans avoir encore obtenu l'autorisation pour la jeunesse. L'expérience prouve que l'industrie cinématographique ne cherche pas à obtenir par la FSK une pratique d'autorisation la plus intéressante possible au niveau économique, il s'agit bien plus pour elle d'arriver à des décisions rapides et sûres afin de savoir dans un court délai comment elle pourra exploiter un film.

Même les *obersten Landesjugendbehörden* sont absolument satisfaites de cette procédure, en premier lieu parce que presque tous les coûts sont supportés par l'industrie cinématographique elle-même et qu'elles gardent cependant au sein de ces institutions une grande influence.

## L'autorégulation parallèle à la surveillance de l'État

Lorsqu'au milieu des années quatre-vingt des chaînes privées sont apparues en Allemagne, les établissements publics autonomes pour les médias (les *Landesmedienanstalten*) ont été créés dans chaque land pour l'octroi de licence et la surveillance des chaînes dans les länder. Leur mission consiste également à exécuter et à contrôler les dispositions en matière de protection de la jeunesse. Chaque établissement dispose d'un délégué pour la protection de la jeunesse, ceux-ci se réunissent en cercle de travail et décident si ce qui est appelé "dérogation exceptionnelle" doit être accordée ou si certains programmes doivent être contestés à la suite d'une violation des dispositions en matière de protection de la jeunesse. La loi associe les projections de films qui sont déjà sortis en salles ou en vidéo à certains créneaux horaires. Des films, qui ne sont autorisés qu'à partir de 16 ans ne doivent être diffusés qu'après 22 heures, d'autres qui n'ont pas reçu d'autorisation en dessous de 18 ans, seulement après 23 heures. Si une chaîne ne veut pas s'en tenir à ces créneaux horaires, elle a besoin d'une dérogation exceptionnelle du *Landesmedienanstalt* dont elle dépend. Pour tous les autres programmes, qui n'ont pas été précédemment projetés en salles ou en vidéo, les chaînes sont d'abord elles-mêmes responsables quant au respect des dispositions en matière de protection de la jeunesse, les *Landesmedienanstalten* ne peuvent que contester a posteriori les programmes, ce qui a pour conséquence que la chaîne n'a plus le droit de diffuser ces programmes sous la forme qu'elle a choisie ou à l'heure qu'elle a choisie. Des amendes peuvent, en outre, être infligées. Un contrôle préliminaire des programmes par les *Landesmedienanstalten* n'est pas autorisé en raison de l'interdiction de censure énoncée à l'article 5 paragraphe 1 de la Loi fondamentale.

Il s'est avéré relativement tôt que cette structure n'était particulièrement pas adaptée à la régulation de la protection de la jeunesse à la télévision. Des demandes de dérogation nécessitaient souvent un délai de plus de trois mois à cause d'une procédure compliquée. Les chaînes trouvaient cette procédure insatisfaisante parce qu'elle nécessitait un temps relativement long pour pouvoir inscrire le film dans le plan de programmation et parce que cela raccourcissait ainsi la licence à durée limitée. Dans le domaine des contestations, la procédure compliquée des *Landesmedienanstalten* s'est avérée relativement fastidieuse dans la mesure où les contestations étaient énoncées en partie seulement après un an, un an et demi, à un moment donc où la série n'existait plus ou bien à un moment où il n'y avait plus de rédacteur responsable dans la chaîne.

A cette époque, on envisagea de créer pour la télévision une institution qui était comparable à la FSK dans le domaine cinématographique. Une autorégulation volontaire pourrait, autrement que les *Landesmedienanstalten*, expertiser sous l'angle de la protection de la jeunesse et sans les problèmes liés à l'interdiction de censurer, les programmes avant leur diffusion. Cette institution devait être organisée et financée par les chaînes privées, les contrôles devaient avoir lieu en outre sous la surveillance d'un conseil indépendant. Il fut d'abord prévu d'occuper ce conseil pour un tiers avec des représentants des *Landesmedienanstalten*, d'un autre tiers avec des représentants des chaînes et d'un dernier tiers avec des experts neutres (scientifiques, publicistes, experts en protection de la jeunesse), qui défendaient un point de vue consensuel entre les représentants des *Landesmedienanstalten* et les représentants des länder. Comme dans la FSK, devaient collaborer dans ce comité les diffuseurs neutralisés et complétés par la compétence de qualification du troisième groupe. Les trois groupes du conseil devaient également se refléter dans les contrôles, au cours desquels respectivement un représentant des *Landesmedienanstalten*, un représentant des chaînes ainsi qu'un représentant de la partie neutre devaient décider de l'autorisation de diffusion. Une concomitance entre des intérêts économiques, les intérêts des institutions ainsi que ceux de la compétence qualifiée aurait alors dû avoir pour conséquence, selon l'exigence des diffuseurs, que les décisions prises à l'issue des contrôles devaient présenter un haut degré de sécurité en ce qui concerne la sécurité juridique de planification. Les *Landesmedienanstalten* auraient dû ainsi en partie renoncer à leurs compétences au profit de l'autorégulation.

Chez les *Landesmedienanstalten*, on n'était pas prêt à accepter cette forme mélangée de diffuseurs et de surveillance. Le problème consistait avant toute chose dans le fait que la participation d'un juge d'un *Landesmedienanstalt* empêchait tous les autres *Landesmedienanstalten* de contester a posteriori un film diffusé conformément à l'autorisation de l'autorégulation.

Il ne restait plus à la *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (l'association d'autorégulation volontaire de la télévision FSF) créée entre-temps par les chaînes qu'à laisser le président qui dressa une liste d'experts neutres reconnus par tous. À côté des dix représentants neutres collaborent dans le comité cinq personnes parmi celles nommées par les chaînes. La partie neutre l'emporte donc dans le comité du FSF à une majorité de deux tiers contre un.

Le comité du FSF adopta en avril 1994 les principes sur lesquels se base le contrôle et qui règlent toutes les procédures relatives au contrôle de façon transparente et qui contiennent les critères pour



l'octroi de l'autorisation. En outre, soixante-dix juges ont été nommés, dont une grande partie travaille à la FSK ou dans d'autres institutions visant à la protection de la jeunesse.

Pendant que la FSF avait été dans l'intervalle bien acceptée dans le domaine scientifique, ses relations avec les instances de surveillance pour la télévision se sont au cours des années plutôt dégradées. En raison de la situation législative, ce sont toujours les *Landesmedienanstalten* qui sont comme auparavant responsables de l'obtention de dérogations exceptionnelles, la FSF ne pouvant à la demande des chaînes qu'établir une expertise avec un vote de contrôle. Les *Landesmedienanstalten* commencèrent relativement tôt à refuser environ trente pour cent des demandes que la FSF avait évaluées de façon positive. Cette proportion de refus montrait clairement, d'après l'argumentation des *Landesmedienanstalten*, que l'autorégulation ne fonctionnait pas bien et qu'elle était trop proche des chaînes dans ses résultats.

Cette procédure signifie pour les chaînes qu'elles doivent s'en tenir à ce résultat en cas de vote négatif de la FSF, un vote positif n'offre d'ailleurs pas la garantie qu'il sera suivi par les *Landesmedienanstalten*. La présentation à la FSF n'a donc aucun effet positif pour les chaînes, mais signifie simplement un contrôle supplémentaire avec le risque que les films refusés par la FSF seraient peut-être autorisés par les *Landesmedienanstalten*. Pour l'industrie, le procédé est devenu fastidieux et comporte des risques élevés sans pour cela atteindre le but que les diffuseurs associent à une autorégulation : à savoir des résultats rapides et sûrs.

La FSF avait par conséquent dès le début non seulement une position délicate face aux *Landesmedienanstalten* mais également face aux diffuseurs qui ne voyaient aucun avantage réel dans le contrôle exercé par la FSF en raison du manque de sécurité des résultats. L'autorégulation n'occupait pas face aux diffuseurs une position clef, elle dépendait certes de leur appui mais sans assurer par ses décisions à l'industrie la sécurité de planification.

Il s'avéra de plus en plus pour la FSF et les chaînes qu'un double contrôle exercé par la FSF et les *Landesmedienanstalten* sans une collaboration réglée par la loi avait peu de sens. Autocontrôle et surveillance exercée par l'État travaillaient l'un contre l'autre, et non l'un avec l'autre. Il ne s'agit pas d'une forme de corégulation, mais de systèmes parallèles qui ne s'accordent pas l'un avec l'autre.

## En projet : l'autocontrôle régulé

Après que la FSF et les chaînes aient clairement fait savoir dans l'opinion publique qu'un autocontrôle sous ces conditions n'avait aucun sens, on a commencé peu à peu en politique à repenser la situation. Tous les médias utilisant des moyens de diffusion électroniques seront regroupés dans un nouveau traité interétatique relatif à la protection de la jeunesse dans les médias, une commission pour la protection de la jeunesse dans les médias (KJM) instaurée par l'État sera responsable de la surveillance.

L'application des dispositions relatives à la protection de la jeunesse est largement mise sous la responsabilité des autocontrôles. Ceux-ci doivent cependant remplir certains standards de base, fixés par la loi et reconnus par la KJM. La mission de la KJM consiste alors à veiller à ce que l'autocontrôle perçoive sa mission dans toute son étendue et dans toute son objectivité.

La différence avec le procédé actuel réside dans le fait que l'autorégulation peut elle-même décider, au moins jusqu'à la diffusion, qu'un double contrôle par la FSF et ensuite les *Landesmedienanstalten* n'est plus nécessaire. D'autre part, la KJM ne peut lever des décisions de l'autorégulation que si elles ne sont pas défendables d'un point de vue professionnel. Indépendamment de l'opinion de la KJM, elle doit donc également considérer si d'autres décisions sont justifiables.

La majorité du travail est donc laissée à l'autorégulation. Elle examine les programmes, elle applique les prescriptions de la loi. L'État se défait de sa fonction de contrôle, il peut cependant intervenir, lorsque l'autorégulation ne remplit pas sa mission dans l'étendue nécessaire.

## Conditions pour les formes d'autocontrôle dans le domaine de la protection de la jeunesse

La protection de la jeunesse est, en Allemagne, selon la Constitution un devoir de l'État, c'est pourquoi il ne peut se défaire de la responsabilité qui en résulte au profit d'organisations se pliant à l'autorégulation. L'autocontrôle sous sa forme la plus pure ne fait donc pas partie de la discussion.

A partir des expériences faites avec des organes d'autorégulation peuvent être regroupées les thèses suivantes, qui sont la condition d'un travail efficace :

1. L'autorégulation doit assurer que les résultats des contrôles s'effectuent selon des points de vue professionnels et sans l'influence des intérêts des diffuseurs. Étant donné que dans les médias de l'audiovisuel le risque d'ingestion est particulièrement élevé par rapport aux médias de la presse écrite, ce que démontre déjà le fait que l'État a, dans ce domaine, édicté une réglementation importante, un contrôle digne de foi ne peut être effectué que par des experts indépendants, qui ne doivent pas être employés par un diffuseur ou travailler dans son champ d'action. L'autorégulation doit fonctionner de façon transparente, elle a besoin de procédures et de critères clairs, auxquels les juges doivent s'attacher.
2. Lorsqu'une autorégulation entreprend des contrôles neutres et dans son domaine de compétence, l'État doit lui accorder confiance afin que ses résultats de contrôle soient valables sans d'autre contrôle d'organes de l'État et permettent aux diffuseurs une planification fiable. L'État veille à ce que l'autorégulation remplisse ses obligations, qu'elle soit suffisamment utilisée par les diffuseurs et qu'elle agisse de telle façon qu'elle rend des jugements acceptables d'un point de vue professionnel.
3. L'autorégulation doit également comporter des avantages pour les diffuseurs. Ils résident dans le fait que l'autorégulation apporte des décisions valables par la voie la plus rapide, qui leur assurent une sécurité de planification. Pour cette raison, les institutions étatiques n'ont le droit d'entreprendre aucune inspection ayant le même but et qui retarderait le résultat du contrôle selon des critères identiques, elles doivent en revanche se limiter au contrôle d'abus éventuel ou au contrôle d'acceptabilité.

L'autorégulation ne peut pas assumer les tâches de l'État sans transition. L'État doit lui accorder sa confiance, il doit définir ses droits et ses devoirs et il doit rendre possible par des réglementations une collaboration raisonnable entre autorégulation et surveillance de l'État. En outre, il ne doit pas surcharger l'autorégulation avec des attentes et des exigences dont on ne peut s'acquitter dans la pratique. Précisément dans le domaine de l'Internet, le danger existe que l'État formule à l'encontre de l'autorégulation des revendications qu'il ne pourrait pas lui-même mettre en pratique. ■



# Protection de la dignité humaine, diffusion de contenu raciste (discours de haine)

Tarlach McGonagle

Institut du droit de l'information (IVIIR), Université d'Amsterdam

*"Et, lassés de tourner sans but au même endroit,  
Nous mettons le cap droit sur l'espace, à la poursuite d'autre chose."<sup>1</sup>*

## Définitions<sup>2</sup>

Le terme "discours de haine" fait référence à un large spectre de discours négatifs, allant de la haine et de l'incitation à la haine, à l'injure, à la diffamation, aux insultes et aux mots et épithètes choquants, et on pourrait aussi dire jusqu'aux exemples extrêmes de la prévention et du préjugé.<sup>3</sup> En bref, quasiment toutes les expressions racistes et autres déclinaisons nocives portant atteinte à l'identité pourraient entrer dans le large champ d'application de ce terme. Les interdictions légales portant sur les discours de haine suivent divers raisonnements, notamment : le préjudice intrinsèque ; le préjudice à des groupes identifiables ; le préjudice à des personnes physiques ; le préjudice à l'opinion publique ; le préjudice à l'environnement éducatif.<sup>4</sup> Cette liste n'est pas exhaustive et d'autres auteurs préfèrent se focaliser sur la nature identitaire du délit et sur le "préjudice moral"<sup>5</sup> causé par le discours de haine.

## Approches réglementaires existantes et possibles

Le "discours de haine", en tant que tel, n'est défini dans aucune convention internationale<sup>6</sup>, bien qu'un certain nombre de dispositions fasse office de baromètre pour les extrêmes de l'expression tolérable. Ces dispositions incluent les équilibres et vérifications exprès considérés comme faisant

- 1) R. Frost, "On a Tree Fallen Across the Road" (D'un arbre tombé en travers de la route), dans S. Heaney et T. Hughes, Réd., *The Rattle Bag* (Londres, Faber & Faber, 1982), p. 323.
- 2) Voir également T. McGonagle, "Wresting (Racial) Equality from Tolerance of Hate Speech" (L'égalité (raciale) naît dans la douleur de la tolérance du discours de haine), (2002) 23 *Dublin University Law Journal* (ns) 21, p. 21-54.
- 3) J. Jacobs et K. Potter, *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics* (Crimes de haine : Droit pénal et politiques de l'identité) (New York, Oxford University Press, 1998), p. 11.
- 4) Voir R. C. Post, *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management* (Domaines constitutionnels : démocratie, communauté, gestion) (Massachusetts, Harvard University Press, 1995), p. 293.
- 5) W. Sadurski, "Racial Vilification, Psychic Harm, and Affirmative Action" (Diffamation raciale, préjudice moral et mesures de redressement), dans T. Campbell et W. Sadurski (Réd.), *Freedom of Communication* (Liberté de communication) (Angleterre, Dartmouth Publishing Company, 1994), p. 77-94, § 77.
- 6) Voir cependant l'explication du "discours de haine" figurant dans l'annexe à la recommandation du Conseil de l'Europe n° R (97) 20 du Comité des ministres aux États membres relative au "discours de haine", adoptée le 30 octobre 1997, disponible à l'adresse : <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/97r20.html>. D'après cette recommandation, ce terme couvre "toutes les formes d'expression qui répandent, incitent, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine basées sur l'intolérance, notamment : l'intolérance exprimée par un national ou un ethnocentrisme agressif, par une discrimination et de l'hostilité à l'égard des minorités, des migrants et des personnes d'origine immigrée."

partie intégrante du droit de la liberté d'opinion, d'information et d'expression (par exemple, l'article 19 (3) du PIDCP (Pacte international sur les droits civils et politiques), et, au niveau européen, l'article 10 (2) de la CEDH (Convention européenne des Droits de l'Homme)). Elles incluent également l'article 20 du PIDCP (qui doit être lu parallèlement à l'article 19) et l'article 4 de l'ICERD (Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) qui enjoint les États parties à la Convention, entre autres, à "déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique [...]" tout en "tenant compte" des principes tels que le droit à la liberté d'expression. Au niveau européen, l'article 17 de la CEDH (interdiction de l'abus de droit) est un mécanisme de sécurité intégré de la Convention, qui a été conçu pour empêcher que les dispositions de la Convention soient invoquées en faveur d'activités contraires à son fond ou à sa forme.

Un examen de la jurisprudence existante révélera qu'en dépit d'une déférence traditionnelle envers le principe de l'autonomie de la presse, les organismes judiciaires internationaux rechignent clairement à faire un compromis sur leur refus permanent d'accorder une protection légale au discours de haine. L'argument de la "licence journalistique" peut semer une très grande discorde à cet égard, comme le prouve la célèbre affaire *Jersild*.<sup>7</sup>

Au niveau national, ce qui reflète largement les expériences passées, récentes ou actuelles des États, la diffusion de discours de haine tend généralement à être classée comme délit pénal. De prime abord, cela laisserait peu de place aux initiatives de corégulation dans le secteur des médias (qui est invariablement soumis aux dispositions globales du droit pénal) visant à influencer les approches législatives / réglementaires du discours de haine (et des sanctions à cet égard). En vertu du droit pénal, les délits sont un seuil minimum. En tant que tel, le rôle putatif devant être joué par la corégulation à l'égard du discours de haine pourrait peut-être relever le niveau au-dessus du droit pénal ordinaire afin d'insister sur les normes plus élevées prévalant dans les secteurs de l'audiovisuel ou de la presse.

Toutefois, ce rôle pourrait s'avérer controversé dans les plus infimes détails de sa mise en œuvre. Ici, le premier élément à prendre en compte pourrait être la lassitude éprouvée dans certaines sphères des droits de l'homme à cautionner de nouvelles restrictions sur le droit à la liberté d'expression.<sup>8</sup> Dans ce cas, ce qu'il faut comprendre, c'est qu'une adhésion honnête aux normes existantes supprimerait le besoin d'adopter de quelconques réglementations supplémentaires. La création d'un environnement plus aseptisé pour le discours public pourrait, au moins en théorie, faire courir le risque de rogner les abords extérieurs les plus bruts et les plus significatifs du droit à la liberté d'expression. Cela pourrait entraver la protection qui a toujours été accordée au journalisme provocateur par la Cour européenne des Droits de l'Homme, au moins en ce qui concerne le discours raciste.

Néanmoins, cette argumentation néglige le recours aux directives opérationnelles relatives au discours de haine. Les codes de déontologie et de conduite n'oublient que rarement, voire jamais, ce problème. Étant donné que ces codes sont souvent conçus par les professionnels des médias eux-mêmes, ils sont spécifiques à leur secteur et sont teintés de l'expérience pratique de la profession. De telles considérations sont rarement prises en compte dans la réglementation traditionnelle dominée par l'État (dont le champ d'application est par nature plus large que celui des codes de déontologie), ce qui la prive de sensibilité face aux estocades des rouages du secteur des médias. En conséquence, on pourrait arguer que le fossé séparant ces deux ensembles de normes offre une ouverture à une élaboration concertée et consultative de politiques, conduisant en définitive à une certaine forme de corégulation des médias répondant au problème du discours de haine. Par conséquent, cette corégulation ne doit pas nécessairement être écartée. Il existe *réellement* un potentiel de synergies, mais il doit être élaboré précautionneusement.

\* \* \* \* \*

7) *Jersild c/ Danemark*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 23 septembre 1994, Série A, n° 298.

8) On ressent cet état d'esprit dans la récente déclaration commune sur le racisme et les médias du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe chargé de la question de la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains sur la liberté d'expression, en date du 27 février 2001, disponible à l'adresse : <http://www.article19.org/docimages/950.htm>.

## Dispositions internationales relatives au discours de haine

### Nations Unies

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 contient un article entièrement consacré au droit à la liberté d'expression ; il s'agit de l'article 19 : "Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit". Ce droit est également sauvegardé – et de fait étoffé – dans l'article 19 du Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP). Il indique :

- "1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
  - (a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
  - (b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques."

On voit clairement que les seules restrictions à ce droit contenues dans cet article sont celles qui sont "fixées par la loi et qui sont nécessaires : (a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; (b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques". Néanmoins, l'article 19 doit être lu en parallèle à l'article 20, qui entrave davantage la portée de ce droit. Il stipule l'interdiction légale de "toute propagande en faveur de la guerre", et – ce qui est crucial aux fins des présentes – "tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence".

Les dispositions obligatoires<sup>9</sup> de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) sont tout aussi instructives lorsque l'on se penche sur l'interaction entre la liberté d'expression et l'élimination du racisme. Ces dispositions enjoignent les États parties à la Convention, entre autres, à "déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique [...]"<sup>10</sup>. Néanmoins, les États parties doivent observer cette obligation tout en "tenant compte" des principes qu'implique la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits explicitement exposés à l'article 5 de l'ICERD<sup>11</sup>. "Le droit à la liberté d'opinion et d'expression" figure parmi les droits spécifiquement énumérés à l'article 5<sup>12</sup>."

Dans leur récente déclaration commune sur le racisme et les médias<sup>13</sup>, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe chargé de la question de la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains sur la liberté d'expression insistent sur le fait que : "Toutes les mesures législatives civiles, pénales ou administratives portant atteinte à la liberté d'expression doivent être stipulées par la loi, servir un but légitime tel qu'exposé dans le droit international et être nécessaires pour atteindre ce but. Ceci implique que ces mesures soient clairement et étroitement définies, soient appliquées par un organisme indépendant de toute influence injustifiée, qu'elle soit politique, commerciale ou autre, et qui ne soit ni arbitraire ni discriminatoire, et qu'elles soient soumises à des normes appropriées contre les abus, notamment le droit d'accès à un tribunal indépendant".

### Conseil de l'Europe

L'article 10 de la Convention (européenne) de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) est le suivant :

9) Voir, par exemple, les recommandations générales VII (§ 1) et XV (§ 2) du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale.

10) Article 4(a), ICERD.

11) Article 4, *ibid.*

12) Article 5 (d) (viii), *ibid.*

13) *Op. cit.*

- "1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir d'ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

Dans son arrêt ayant fait école, rendu dans l'affaire *Handyside c/ Royaume-Uni*, la Cour européenne des Droits de l'Homme a affirmé que la liberté d'expression " vaut non seulement pour les 'informations' ou 'idées' accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais également à celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' " <sup>14</sup>.

Néanmoins, la tolérance a des limites : elle est limitée, par exemple, par une disposition de la Convention qui sert de mécanisme de sécurité intégré. Conçue pour empêcher que les dispositions de la Convention soient invoquées en faveur d'activités contraires à son fond ou à sa forme, la disposition opérante est l'article 17 (interdiction de l'abus de droit). Il indique :

Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.

Ceci est le rocher sur lequel la plupart des affaires impliquant un discours raciste ou un discours de haine ont tendance à s'échouer : la Cour européenne des Droits de l'Homme (et par le passé, l'ex-Commission européenne des droits de l'homme) les juge régulièrement comme étant manifestement non fondées conformément à l'article 17. Ces affaires incluent : *Glimmerveen & Hagenbeek c/ Pays-Bas* (brochures racistes)<sup>15</sup> ; *T. c/ Belgique* (publication de matériel révisionniste en rapport avec un auteur interdit)<sup>16</sup> ; *H., W., P. et K. c/ Autriche*<sup>17</sup> et *Kühnen c/ FRG*<sup>18</sup> (deux affaires de révisionnisme)<sup>19</sup>. ■

14) *Handyside c/ Royaume-Uni*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 7 décembre 1976, Série A, n° 24, § 49.

15) Annexes n° 8348/78 et 8406/78, 18 DR 187.

16) DR 34 (1983), p.158.

17) Annexes n° 12774/87, 62 DR (1989) 216.

18) Annexes n° 12194/86, 56 DR 205 (1988).

19) Voir également T. McGonagle, *op. cit.*



# Autorégulation, le modèle suédois

*Pär-Arne Jigenius*

*Ancien rédacteur en chef, Médiateur de la presse, Enseignant*

La Suède dispose d'un système d'autorégulation efficace pour la presse et d'aucune autorégulation dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision. Dans ce court article, je formulerai quelques remarques sur le système de la presse et la régulation de la radiodiffusion et de la télévision. (Pour des données comparatives relatives à la régulation volontaire de la presse en France, en Allemagne, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni, voir Gustaf von Dewall : *Press Ethics : Regulation and Editorial Practise* (Éthique de la presse : régulation et pratique éditoriale), Institut européen de la Communication, Monographie 21, 1997.)

Le service du Médiateur de la presse pour le grand public a été fondé en 1969.

Trois organisations nationales sont ensemble chargées du Code de déontologie et des activités du Conseil de la presse et du Médiateur de la presse :

1. *L'Association des éditeurs de journaux*, qui est une organisation d'employeurs. La quasi-totalité des sociétés éditant des quotidiens sont membres de cette organisation. Le rédacteur en chef et le directeur général représentent leur société.
2. *Le Syndicat des journalistes*. Une majorité écrasante des journalistes salariés et indépendants sont membres de ce syndicat.
3. *Le Club de la presse nationale* est une association volontaire totalement apolitique. Parmi les membres de cette organisation figurent des journalistes, des rédacteurs en chef, des auteurs et des grandes figures intellectuelles.

## Protagonistes

Ces trois organisations ont fondé un Comité commun pour la coopération de la presse qui est responsable de la charte du Conseil de la presse et des instructions permanentes données au Médiateur de la presse. Ce Comité statue également sur les modifications à apporter au Code de déontologie. Ces trois organisations participent toutes au financement du Conseil et du Médiateur, le principal bailleur de fonds étant l'Association des éditeurs de journaux. Ce système d'autorégulation marque son indépendance en refusant tout soutien financier ou autre de l'État ou des pouvoirs publics.

À l'international, il n'est pas fréquent que deux protagonistes, l'un étant une organisation d'employeurs et l'autre étant un syndicat de travailleurs, travaillent ensemble à pied d'égalité sur des questions aussi délicates. Au Danemark, les différentes organisations n'ont pas réussi à travailler ensemble et le gouvernement, contraint de prendre des mesures législatives, a pris le contrôle du Conseil de la presse.

D'un certain point de vue, l'exemple danois est intéressant. Au Danemark, le Parlement, dans sa loi sur la presse, faisait référence à un code de déontologie. On peut dire que le Conseil de la presse

étatique suit le code de déontologie issu de la période d'autorégulation. Cependant, un tel code doit être modifié de temps à autre. Le ministre de la Justice écrira-t-il un nouveau code de déontologie ? Ou bien seront-ce les organismes de presse qui en écriront un qui satisfasse le ministre de tutelle ? Conclusion : il est facile, pour un organe législatif, de reprendre un code de déontologie ou de conduite existant, mais qui, sur le long terme, est responsable de sa révision ?

## **Presse, radio et télévision**

En Suède, le Médiateur de la presse et le Conseil de la presse ne s'occupent que des journaux et des magazines, c'est-à-dire de la presse écrite. Tous les membres du Syndicat des journalistes doivent observer le Code de déontologie, ce qui inclut les journalistes de la radio et de la télévision.

Cependant, dans son travail, l'autorité compétente en matière de radiodiffusion et de télévision ne suit que les lois et règlements, et non le Code de déontologie. Ceci est une situation étrange. Si un journaliste de presse enfreint le Code de déontologie, une plainte peut être déposée auprès du Médiateur de la presse ; si un journaliste de radio ou de télévision enfreint ce même code, une plainte peut être déposée auprès de l'autorité compétente en matière de radiodiffusion et de télévision, mais sans référence au Code. Il faut alors se référer aux lois et règlements et ils diffèrent à de nombreux égards du Code.

À quoi est dû l'asymétrie du système suédois ? L'explication est historique. La première loi sur la liberté de la presse fut promulguée en 1766. Le Conseil de la presse fut établi en 1917 ; le système d'autorégulation suédois est le plus ancien du monde. En 1917, il n'y avait qu'un seul support d'information : la presse. Dès le départ, les sociétés de radiodiffusion et de télévision étaient un monopole d'État. La presse a une longue tradition d'indépendance par rapport à l'État et de liberté d'établissement, tandis que la radio et la télévision ont une tradition plus récente de régulation et de monopole.

Au vu de ce rappel historique, je pense qu'il est bon que tous les journalistes professionnels essaient de respecter le même Code de déontologie, bien que seules les sociétés de la presse écrite encourrent une responsabilité en cas d'infraction au Code.

## **Pour un Médiateur des médias plutôt qu'un Médiateur de la presse ?**

Récemment, un député a proposé une motion concernant la mise en place d'un Médiateur des médias couvrant tout le secteur des médias, à savoir la presse, la radiodiffusion et la télévision, remplaçant le Médiateur de la presse et certaines des fonctions de l'autorité compétente en matière de radiodiffusion et de télévision.

La presse a refusé et les sociétés de radiodiffusion et de télévision n'ont pas fait de commentaire. La presse souhaite disposer d'un système d'autorégulation efficace, tandis que les sociétés de radiodiffusion et de télévision ne sont pas du tout intéressées par l'autorégulation.

À ce propos, il est paradoxal qu'un député puisse proposer une motion sur l'autorégulation. Le concept même de l'autorégulation signifie que ce sont les parties intéressées qui formulent les directives tant éthiques que professionnelles et veillent à leur respect. Le gouvernement et le parlement n'ont aucune influence sur les règles de déontologie de la presse.

D'un autre côté, il est tout aussi paradoxal que les stations de radiodiffusion et de télévision privées acceptent que l'autorité compétente en matière de radiodiffusion et de télévision contrôle leurs normes éthiques.

Il a été suggéré que les sociétés de radiodiffusion et de télévision établissent leurs propres organismes d'autorégulation, s'inspirant du Médiateur de la presse et du Conseil de la presse. Mais elles semblent penser que les activités de l'autorité compétente suffisent.

## **Internet**

L'Internet est une forme de communication de masse internationale qui ne suit pas toujours les règles éthiques nationales pour la presse, encore moins les lois nationales.

Contrairement aux sites Web concernant des personnes et des entreprises en général, on peut demander aux cyberjournaux liés à des journaux imprimés de maintenir un certain niveau de professionnalisme journalistique. Cette demande n'est pas déraisonnable, étant donné que ces cyberjournaux sont dirigés par des entreprises de presse dont les journalistes devraient respecter la déontologie de la presse. Le volume des informations présentes sur Internet est énorme et il va de la réputation journalistique de ces cyberjournaux qu'ils respectent une certaine norme professionnelle.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, le grand public peut déposer des plaintes concernant les cyberjournaux liés à un journal imprimé. Il n'est pas acceptable que les journaux puissent conserver des normes éthiques à deux niveaux, à savoir une norme sévère pour le journal imprimé et une autre moins stricte pour le cyberjournal. ■



# Normes techniques

*Philip Laven*

*Directeur du Département technique, Union Européenne de Radio-télévision (UER), Genève*

## Introduction

Le choix des normes techniques pour la radiodiffusion télévisuelle a longtemps constitué un problème politique en Europe mais également ailleurs dans le monde. La protection d'intérêts industriels "locaux" joue un rôle important dans les décisions qui sont prises en la matière alors que, malheureusement, les intérêts des consommateurs sont rarement pris en considération.

Ce texte examine l'histoire de la normalisation en matière de télévision en Europe, dans l'espoir d'en retirer des leçons pour l'avenir.

## Les normes nationales

Dans les années 1950 et 1960, le développement de la télévision en Europe a été entravé par des désaccords sur les normes techniques. Chaque pays jugeait qu'il était de son droit souverain d'opter pour des normes techniques différentes de celles choisies par ses voisins. Il en résulta une jungle de normes incompatibles les unes avec les autres (par exemple 405, 819, 625 lignes, PAL et SECAM, la stéréo analogique et la stéréo numérique).

Les décideurs se rendaient-ils compte alors que ces "normes nationales" constituaient autant de barrières aux échanges ou, qu'au moins, elles empêchaient l'accès à l'offre des autres pays ? Malheureusement, la réponse à cette question est un oui sans ambages ! En fait, plusieurs gouvernements nationaux ont fait le choix de systèmes légèrement différents de ceux de leurs voisins pour une raison très claire : protéger leur industrie électronique nationale par le biais d'obstacles aux échanges. Finalement, les industriels de divers pays européens se rendirent compte que la multiplication des normes nationales n'avait pas réussi à les protéger de la rude concurrence venue d'Extrême-Orient. En outre, ils s'aperçurent que cette situation rendait difficile l'exportation vers d'autres pays. En réalité, ils venaient de réaliser que les politiques précédentes leur étaient préjudiciables !

## Une norme européenne unique ?

Malgré cette expérience, les objectifs industriels ont longtemps dominé la réflexion européenne au sujet des normes techniques pour la télévision. Au milieu des années 1980, un effort marqué fut fait en faveur d'une norme européenne unique pour la télévision par satellite. Pour être acceptée, elle devait être différente de toutes celles qui existaient. La norme qui fut choisie, dénommée MAC, obtint le soutien de la Commission européenne et de beaucoup d'Etats membres. Bien que citée dans la Directive relative aux normes en matière de télévision (86/529/EEC) comme étant la norme obligatoire pour la radiodiffusion par satellite, MAC a aujourd'hui disparu du paysage.

Pourquoi ? D'un point de vue technique, le système MAC était sans aucun doute supérieur aux systèmes PAL et SECAM. Par exemple, le MAC offrait une qualité d'image meilleure qui permettait d'éviter le problème du *cross colour* qui fait apparaître des taches de fausse couleur à l'image lorsque les présentateurs portent des vêtements à fines rayures. Cependant, cette amélioration de la qualité était peu visible pour le profane. Comme les récepteurs MAC étaient plus coûteux que les récepteurs ordinaires, les radiodiffuseurs hésitèrent à adopter la nouvelle norme. Mais le coup de grâce vint d'opérateurs de satellites de télévision qui optèrent pour le système PAL. Comment ont-ils pu ainsi s'affranchir de la directive qui faisait du MAC la norme obligatoire ?

Chose curieuse, le MAC n'était obligatoire que pour les services de radiodiffusion par satellite opérant dans la bande de 11.7 à 12.5 GHz alors que la plupart des émissions se faisaient dans d'autres bandes de fréquence qui étaient officiellement destinées par l'UIT (Union internationale des télécommunications) à des fins "autres que de radiodiffusion". Ainsi, les opérateurs de satellites purent ignorer la directive relative aux normes TV et émettre leurs programmes dans le format PAL, moins coûteux.

## La télévision haute définition

En 1986, il sembla que les Etats-Unis allaient adopter la norme pour la télévision de haute définition (HDTV) développée au Japon. Cela inquiéta nombre d'européens qui jugèrent que l'Europe devait disposer de sa propre norme haute définition afin d'éviter de dépendre de la technologie japonaise. La solution qui fut trouvée, la norme HD-MAC, s'appuyait ingénieusement sur le MAC. Dans l'essentiel, les transmissions en HD-MAC fournissaient deux versions couplées du même programme transmis : une version en définition normale pour les récepteurs MAC et une version haute définition pour les récepteurs HD-MAC. En pratique, la présence d'un signal haute définition dégradait la qualité du signal normal. Cela constitua un défaut fatal car la plupart des consommateurs n'allait accéder, au début, qu'à la version normale de l'offre HD-MAC et il était évidemment illusoire de leur demander de se contenter d'images de mauvaise qualité simplement pour que quelques téléspectateurs puissent accéder à la haute définition. Pour aggraver la situation, bien que l'attrait des images haute définition ait été indéniable, les récepteurs et les écrans allaient être si coûteux que la demande parmi les consommateurs allait être très faible, sinon nulle. Malgré tout, le système HD-MAC fut fortement promu par la Commission européenne (voir la Directive 92/38/EEC) jusqu'à ce qu'il devint évident qu'une technologie bien meilleure (la télévision numérique) s'annonçait. En définitive, l'HD-MAC n'est jamais sorti des laboratoires.

## Les normes de la télévision numérique

La télévision numérique a constitué pour l'Europe une vraie occasion d'éviter la prolifération des normes. Avec elle, la crainte d'offenser les pays qui usent de leur propre norme nationale disparaît car aucun pays ne disposait de ce nouvel outil. Et comme chacun convenait que des normes harmonisées seraient bénéfiques à l'ensemble des acteurs du secteur de la radiodiffusion (y compris les consommateurs), Le Groupe sur la radiodiffusion télévisuelle numérique (DVB) fut mis en place en 1993. Aujourd'hui, ce consortium rassemble plus de trois cents partenaires, radiodiffuseurs, industriels, opérateurs de réseaux, fabricants de logiciels et instances de régulation. Les normes DVB pour la télévision par satellite, câble et ondes hertziennes ont été adoptées partout dans le monde.

Il existe aujourd'hui en Europe plus de mille cinq cents services de télévision numérique par satellite qui utilisent les normes DVB et beaucoup d'autres sont prévus par satellite, câble et ondes hertziennes. Malheureusement, pour accéder à l'ensemble de cette offre par satellite, le consommateur devrait acquérir plusieurs décodeurs numériques. L'interopérabilité constitue un problème réel. Comment a-t-on pu en arriver là alors que la directive de 1995 relative aux normes en matière de télévision insiste sur des normes de transmission communes pour la télévision numérique ?

L'article 2 de la Directive 95/47/CE dit :

Tous les services de télévision retransmis aux téléspectateurs, que ce soit par câble, satellite ou par des moyens terrestres, doivent... **s'ils sont entièrement numériques, utiliser un système de transmission qui a été normalisé par un organisme de normalisation européen reconnu.** A cet égard, un système de transmission comporte les éléments suivants : formation de signaux de programmes (codage de source des signaux audio, codage de source des signaux vidéo, multiplexage des signaux) et adaptation aux moyens de transmission (codage de canal, modulation et, s'il y a lieu, dispersion d'énergie).

Les spécifications développées par le Groupe DVB ont toutes été normalisées par l'Institut Européen des Normes de Télécommunication (ETSI). Il apparaît donc clairement que la directive, dans son esprit, encourage l'utilisation des normes DVB. Cependant, la rédaction de son deuxième article ne suffit pas à garantir que les consommateurs puissent acheter des récepteurs de télévision numériques qui leur permettent d'accéder à tous les services disponibles, car la directive se tient à une interprétation étroite des termes "systèmes de transmission".

Dans une grande partie de l'Europe, ce sont des opérateurs de télévision payante qui ont lancé le numérique. Mais s'il faut saluer ces pionniers, il faut également reconnaître que certains d'entre eux ont choisi de recourir à des normes incompatibles avec celles des autres afin de se créer des marchés verticaux. Cette absence d'interopérabilité était alors jugée positive parce qu'elle empêchait le consommateur de migrer vers la concurrence. Au milieu des années 1990, les régulateurs européens s'alarmaient bien de cette situation mais ils hésitaient à intervenir, craignant de décourager l'investissement dans la télévision numérique en "surrégulant" un secteur bourgeonnant. Le problème est que la directive de 1995 donne une définition des systèmes de transmission qui exclut bon nombre d'éléments importants tels que l'accès conditionnel, les guides de programmes électroniques (EPG) et les interfaces de programmes d'application (API). Faute d'une harmonisation de ces éléments, l'interopérabilité reste une chimère.

Ainsi, la directive de 1995 ne permet pas de réaliser les bienfaits attendus d'une harmonisation des normes en matière de télévision numérique. Qu'est-il advenu du principe de la levée des barrières aux échanges commerciaux ou encore, du noble concept d'une "télévision sans frontières" ?

## La télévision interactive

A l'exception du télétexte disponible sur les postes de télévision modernes, la télévision analogique a peu à offrir en matière d'interactivité. Par contre, l'interactivité est l'une des caractéristiques clés des services numériques. Par exemple, un service numérique qui offre l'accès à cent chaînes de télévision ou plus ne peut fonctionner sans un guide électronique des programmes qui présente les programmes sur plusieurs jours.

Face à une offre aussi étendue, l'EPG devient une voie d'accès essentielle pour la télévision numérique. Les écrans de télévision ne pouvant afficher que les programmes de quelques chaînes, l'EPG présente plusieurs pages. C'est la première page qui attire le plus l'attention des téléspectateurs, alors que les suivantes sont très peu consultées. Par conséquent, tous les radiodiffuseurs souhaitent se retrouver sur la première page. Le positionnement de leurs "chaînes" dans le guide influe évidemment sur leurs performances. Qui contrôle l'EPG ? Lorsqu'un opérateur verticalement intégré exerce son contrôle sur l'EPG, le risque existe qu'il s'en serve pour promouvoir ses propres services au détriment de la concurrence. Une réglementation ferme est donc nécessaire pour garantir une gestion équitable des guides.

La télévision interactive requiert une interface de programmes d'application (API). Plusieurs API ont été développées pour la télévision numérique. Elles sont toutes incompatibles les unes avec les autres. Pour une émission de télévision qui doit être diffusée sur plusieurs marchés, les éléments interactifs doivent être réécrits pour chaque API (ce qui n'est pas une mince affaire).

Bien que plusieurs API soient disponibles (Open TV, MediaHighway), le Projet DVB a décidé de développer son propre API, le DVB-MHP. Celui-ci, basé sur Java est compatible avec plusieurs types de décodeurs et permet ainsi d'envisager une interopérabilité avec des services de télévision numérique qui utilisent d'autres API. Le DVB-MHP rallie de plus en plus de partisans parce qu'il encourage à la création de marchés horizontaux. Les API actuelles n'en disparaîtront pas pour autant du jour au lendemain car dans certains pays (le Royaume Uni par exemple) des millions de décodeurs les utilisent encore. Malgré tout, le Nordig Consortium (qui représente les radiodiffuseurs, opérateurs de réseaux et fournisseurs de services des pays nordiques) a prouvé qu'il était possible de se départir des API existantes.

En mars 2001, l'UER recommanda que :

- les radiodiffuseurs utilisent le DVB-MHP sur les nouvelles plateformes de télévision numérique ;
- les radiodiffuseurs qui ont recours à d'autres API sur des plateformes numériques déjà existantes réfléchissent sérieusement à leur passage au DVB-MHP.

Au cours de l'année 2001, certains partisans du DVB-MHP demandèrent à ce qu'il devienne obligatoire dans les Etats membres de l'Union européenne mais les utilisateurs des autres API s'y



opposèrent farouchement. Après maintes sollicitations, le Parlement européen clarifiera la situation législative dans la Directive 2002/21/EC relative à un cadre réglementaire commun pour les services et réseaux de communication électronique (directive "cadre") citée ci-dessous :

#### Article 18

##### Interopérabilité des services de télévision numérique

1. Afin de promouvoir la libre circulation de l'information, le pluralisme des médias et la diversité culturelle, les Etats membres encouragent, conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2 :
  - les fournisseurs des services de télévision numérique interactive distribués au public de la Communauté sur des plateformes de télévision numérique interactive, quel que soit le mode de transmission, à utiliser une API ouverte ;
  - les fournisseurs d'équipement de télévision numérique avancée mis en place pour recevoir des services de télévision numérique interactive sur des plateformes de télévision numérique interactive à se conformer à une API ouverte selon les exigences minimales de normes ou spécifications pertinentes.
2. Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 1, point b de la Directive 2002/19/CE (directive "accès"), les Etats membres encouragent les propriétaires d'API à rendre accessibles, à des conditions équitables, raisonnables et non-discriminatoires et moyennant une rémunération appropriée, toutes les informations nécessaires pour permettre aux fournisseurs de services de télévision numérique interactive de fournir tous les services reposant sur l'API, dans toutes leurs fonctionnalités.
3. Dans un délai d'un an à compter de la date d'application visée à l'article 28 paragraphe 1, second alinéa, la Commission examine les effets du présent article. Si l'interopérabilité et le libre choix des utilisateurs ne sont pas convenablement réalisés dans un ou plusieurs Etats membres, la Commission peut intervenir conformément à la procédure prévue à l'article 17 paragraphes 3 et 4.

Le Parlement européen montre clairement son adhésion au concept d'une interopérabilité acquise par le biais de l'utilisation de normes ouvertes telles que le DVB-MHP. S'il ne va pas jusqu'à imposer le DVB-MHP, le paragraphe 3 indique que cette attitude pourrait être revue si l'expérience le requiert.

## A-t-on besoin de normes ?

Il apparaît clairement que depuis les fiascos du MAC et du HD-MAC, la Commission européenne rechigne à s'impliquer dans le processus de normalisation et se contente d'encourager les acteurs à conclure des accords de leur plein gré (par exemple dans le cadre du Groupe DVB). La Commission ne s'aventurera de toute évidence pas à imposer une technologie particulière. Beaucoup d'acteurs du secteur de la radiodiffusion se félicitent d'ailleurs de cette réticence, eu égard à la propension passée de la Commission à faire des choix malheureux.

La Commission porte tout de même une certaine responsabilité dans la diversité des normes en matière de télévision numérique. Comme la directive de 1986, celle de 1995 donne une définition très étroite de la notion de "système de transmission", permettant ainsi aux opérateurs de détourner l'esprit du texte. Il est facile de mettre en cause la rédaction de la directive, mais il ne fait aucun doute que les termes du texte sont le reflet du désir de certains opérateurs de services à péage d'être libres d'adopter des normes propriétaire.

A-t-on besoin de normes ? Au début des années 1980, aux Etats Unis, la FCC (*Federal Communications Commission*) décidait de ne pas désigner de vainqueurs technologiques. Il était admis qu'elle ne disposait pas de compétences commerciales et techniques qui lui permettent de faire le meilleur choix parmi les nouveaux systèmes. Par conséquent, la FCC annonça qu'il reviendrait au marché de choisir le "vainqueur" entre les systèmes AM en concurrence. Il convient d'ailleurs de noter que la FCC procédait de manière implicite à une définition très étroite du "marché" qui n'englobait que les radiodiffuseurs (qui peuvent ne pas avoir les mêmes intérêts que les consommateurs). Au début, cinq systèmes candidats s'opposaient. Il ne resta bientôt plus que deux concurrents puissants. Malheureusement, puisqu'aucun vainqueur ne se dégageait, les consommateurs se refusèrent à acquérir des récepteurs qui puissent éventuellement être équipés du "mauvais" système. Ainsi donc, la stéréo AM échoua. Il serait intéressant de savoir ce qu'il serait advenu de la stéréo AM si la FCC avait poursuivi sa politique qui consistait à élaborer conjointement avec les radiodiffuseurs des critères techniques pour déterminer celui des systèmes concurrents qui était le plus performant.

Toujours dans les années 1980, les consommateurs s'intéressèrent aux magnétoscopes et furent confus de se retrouver face à deux formats de cassettes incompatibles : le Betamax de Sony et le VHS de JVC. En fait, un troisième format était commercialisé en Europe, le V2000 de Philips. A tout point de vue, ce dernier format présentait le meilleur niveau de qualité, suivi du Betamax puis du VHS qui était clairement inférieur à ses concurrents. Mais la qualité n'est pas forcément le critère prépondérant. Le facteur clé dans cette affaire fut le souhait des magasins de location de cassettes vidéo et des bibliothèques de ne voir qu'un format s'imposer. Ils optèrent pour le système VHS. En quelques mois, la demande totale pour les magnétoscopes grimpa mais seulement au profit du VHS. Le fait que ce format fut inférieur en qualité à ses concurrents démontre le "contenu est roi". En fait, le format VHS a été élaboré pour être "juste bon" plutôt qu'"excellent", afin que les industriels puissent produire des lecteurs de cassettes VHS moins coûteux que les concurrents.

Les succès du CD audio, du CD-ROM et du DVD sont la démonstration des bienfaits des normes universelles. Le consommateur n'est pas dans l'obligation d'acquérir un lecteur de DVD pour visionner les films des Studios Universal et un autre pour les films Disney. De la même manière, l'existence d'une seule norme pour la téléphonie mobile en Europe a fait le succès remarquable de cette technologie avec l'aide, il faut le dire, de la Commission européenne qui a exercé des pressions pour que les Etats membres dégagent des spectres qui permettent le *roaming* à l'échelle pan-européenne. Aucun opérateur de téléphonie mobile ne mettrait sur le marché un téléphone qui ne permettrait que des appels internes à un réseau. En outre, le consommateur s'attend bien évidemment à pouvoir communiquer avec n'importe quel autre abonné dans le monde.

Et pourtant, dans le monde étrange de la télévision numérique, plusieurs opérateurs ont délibérément choisi des normes qui leur sont uniques, ce qui tend à montrer que l'autorégulation ne se réalisera pas dans ce secteur. Les acteurs du marché sont rarement des bons samaritains. Si une tactique juridique peut leur permettre de remporter des parts de marché, ils l'emploieront. Les opérateurs de plateformes de télévision numérique se sont aperçus qu'ils pouvaient exercer un contrôle considérable sur leurs concurrents qui souhaitent offrir des services à "leurs" téléspectateurs. Mais si l'on peut comprendre que ceux qui prennent le risque d'investir dans des plateformes de télévision numérique souhaitent en tirer un bénéfice mérité, on ne peut qu'être étonné de la remarquable mollesse et de la lenteur de réaction de certains régulateurs, même devant des preuves flagrantes d'abus de position dominante.

Qui défend les intérêts des consommateurs ? Ils paient le prix de la diversité des normes incompatibles en achetant des récepteurs plus chers et en étant prisonniers de fournisseurs de services uniques.

## Des marchés verticaux ou horizontaux ?

Les fournisseurs de contenu souhaitent que leurs produits soient vus par le plus grand nombre possible de consommateurs. Les fabricants d'équipements électroniques veulent des normes ouvertes afin de tirer profit de la production de masse. Les consommateurs veulent pouvoir accéder à l'offre de différents fournisseurs de contenu.

Les normes propriétaires favorisent les marchés verticaux dans lesquels l'opérateur met en place et contrôle tous les aspects du service, du récepteur au système d'accès conditionnel, à la gestion des abonnements et à l'interactivité. A l'opposé, les normes ouvertes mènent à des marchés horizontaux dans lesquels les consommateurs sont libres de s'équiper auprès du fournisseur de leur choix plutôt que de devoir recourir à l'équipement requis par leur fournisseur de service (qui, en général, ne leur permet pas d'accéder à l'offre d'autres fournisseurs).

Les normes ouvertes sont essentielles pour le succès à long terme de la radiodiffusion numérique, comme elles l'ont été pour le succès du CD et du DVD. Il est surprenant, cependant, qu'il y en ait qui ne souhaitent pas de solutions normalisées pour la télévision numérique. Le problème est que la chaîne de valeur de la télévision numérique est typiquement plus complexe que celle de la télévision analogique. Par exemple, la radiodiffusion numérique peut comprendre :

- des opérations en multiplex ;
- des EPG (Guides électroniques de programmes) ;
- des API (Applications de programmes d'interface) ;
- des systèmes d'accès conditionnel ;
- des services de gestion des abonnements ;
- des services interactifs ;
- des décodeurs.

Chacun de ces éléments doit fonctionner correctement. Ceux qui les contrôlent individuellement peuvent donc constituer des sortes de "filtreurs" et détenir ainsi un certain degré de pouvoir sur l'ensemble de la chaîne. Il se trouve que ces "filtreurs" ne veulent pas de normes ouvertes car celles-ci permettraient à des fournisseurs concurrents de pénétrer leur marché.

En théorie, le droit de la concurrence devrait permettre aux "filtreurs" de se livrer à des pratiques déloyales. Cependant, l'expérience montre que le droit de la concurrence est un outil peu tranchant. En général, il ne s'applique que lorsqu'il est établi qu'un acteur du marché a commis un abus de position dominante : dans un tel cas, il est peut-être trop tard pour agir car le fautif se sera déjà construit une position imprenable sur le marché, empêchant ainsi toute concurrence véritable.

Les avantages que présentent des normes ouvertes sont largement admis, mais les expériences malheureuses rendent compréhensibles la prudence des régulateurs quant à d'éventuelles normes obligatoires.

Il faut reconnaître que les marchés verticaux n'ont pas que des défauts : par exemple, les fournisseurs de services qui opèrent sur des marchés verticaux peuvent subventionner fortement les équipements de la télévision numérique en offrant des décodeurs "gratuits" à ceux qui acceptent de s'abonner pour 12 mois ou plus. Toute personne dotée de bon sens sait que rien n'est gratuit sur ce terrain et, pourtant, ce type d'offre a été pour beaucoup dans le départ rapide pris par les services de télévision numérique. Du point de vue du fournisseur de service, ces subventions sont très bénéfiques. Elles attirent les consommateurs qui sont prêts alors à payer l'accès à des bouquets de services onéreux (par exemple les chaînes premium de cinéma, les services à péage, etc...) et, en même temps, elles permettent de persuader les abonnés de passer des services analogiques (qui sont plus coûteux à transmettre) aux services numériques. Malgré tout, il reste certain que les opérateurs de services de télévision payante ne seront pas enclins à offrir ces subventions aux fameuses "ménagère de moins de cinquante ans" qui ne seront vraisemblablement pas de grandes consommatrices de services de télévision premium.

Il a souvent été dit que les subventions et autres incitations émanant des opérateurs de télévision payante sont cruciales pour le passage très important de l'analogique à la radiodiffusion numérique. Afin de mettre un terme aux transmissions en mode analogique, les politiques publiques doivent tendre vers la couverture numérique presque universelle (c'est-à-dire l'équipement de plus de 98 % des ménages). Malheureusement, il semble qu'aujourd'hui, l'appétit des consommateurs pour la télévision payante soit limité. Même dans les pays comme la France ou le Royaume Uni, où la télévision payante a été un succès, le taux de pénétration s'est stabilisé entre 30 et 40 %. En Allemagne, seuls deux millions de ménages accèdent à la télévision payante, pour 32 millions de ménages entièrement acquis à la télévision gratuite. Dans ces conditions, il serait irréaliste de croire que la télévision payante soit le moyen qui permettra d'atteindre l'adoption universelle de la télévision numérique. En réalité, la vitesse de la transition de l'analogique vers le numérique sera déterminée non pas par les radiodiffuseurs (qui la souhaitent rapide afin d'éviter le coût de la gestion simultanée de réseaux de transmission séparés, analogique et numérique) mais plutôt par les politiques qui, eux, hésiteront à juste titre à priver ceux qui ne veulent pas investir dans la télévision numérique ou ne peuvent pas se le permettre. En d'autres termes, "priver la ménagère de son émission de télé préférée, ça ne fait pas gagner les élections".

## Leçons pour l'avenir

Que nous apprend cette histoire compliquée ?

- Les régulateurs doivent-ils se garder d'intervenir dans la normalisation ?
- Les radiodiffuseurs doivent-ils avoir les mains totalement libres ?
- Peut-on laisser le marché livré à lui-même ?

## Conclusions

La télévision numérique est trop importante pour être laissée aux incertitudes du marché. Les régulateurs européens doivent veiller à ce que ses bienfaits soient accessibles à tous les consommateurs.

La nécessité d'instaurer des normes communes pour la télévision numérique est reconnue depuis longtemps par les radiodiffuseurs et les régulateurs. Avec le recul, on se rend compte qu'il était utile que les régulateurs interviennent sur les normes de transmission de la télévision numérique en Europe

en insistant à juste titre pour que les systèmes de transmission fonctionnent sur la base des normes ouvertes développées dans le cadre du Groupe DVB. Cependant, les régulateurs n'ont pas saisi l'importance cruciale des portails. Beaucoup de régulateurs ont donc hésité à exiger l'interopérabilité. Nous souffrirons tous des conséquences à long terme de cette timidité !

L'expérience nous montre que les marchés ouverts profitent aux consommateurs mais aussi aux autres acteurs. Les radiodiffuseurs *free to air* veulent que la concurrence se fasse sur les services plutôt que par l'érection de barrières technologiques qui restreignent la liberté de choix des consommateurs.

D'autres défis attendent les régulateurs :

- faire évoluer les règles du "must carry" pour qu'elles englobent les services interactifs ;
- assurer un accès équitable et non-discriminatoire aux guides électroniques de programmes et aux systèmes d'accès conditionnel.

Bien que l'autorégulation soit attrayante, il est peu probable qu'elle produise des résultats optimaux **pour le consommateur** dans le domaine des normes techniques. ■



# Classification convergente

## Rêve ou réalité ?

*Wim Bekkers*

*Directeur du Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media (NICAM)*

### **NICAM**

- Initiative commune à l'ensemble de l'industrie de l'audiovisuel
- Autorégulation bénéficiant du soutien du gouvernement
- Créé par toutes les chaînes de télévision publiques et privées et par des organisations de l'industrie du cinéma, des jeux et des vidéos/DVD
- Cinémas, vidéoclubs, détaillants, distributeurs

### **Objectif**

Fournir des informations **uniformisées** aux clients (par exemple aux parents) pour les aider à décider si un produit peut être préjudiciable à leurs enfants

### **Comment le NICAM fonctionne-t-il ?**

- Le système de classification a été mis en place par des experts indépendants
- L'autorégulation implique l'auto-évaluation/l'auto-classification
- Chaque entreprise membre compte un ou plusieurs classificateurs (il y en a, au total, plus de 150)
- Les classificateurs sont formés par le NICAM
- Les films et les programmes télévisés sont classés grâce à une application Internet spéciale
- Les classificateurs entrent dans l'application Internet avec un mot de passe
- Le système est un questionnaire informatisé
- Toutes les données (réponses à des questions) sont stockées dans une base de données centralisée

### **Quelques principes**

- Une classification par produit audiovisuel, valable durant tout le reste de son existence
- Un produit est classé par un classificateur
- En cas de doute sérieux : un comité de classificateurs donne son avis

### **Six éléments descriptifs de contenu**

- Violence
- Peur (susciter la peur)
- Sexe
- Consommation de drogue/d'alcool
- Langage
- Discrimination

## Quatre catégories d'âges

- Tout public
- MG6 = certaines scènes peuvent heurter la sensibilité des jeunes enfants
- 12
- 16

L'attribution définitive d'un âge limite est déterminée par la note la plus élevée obtenue par un élément descriptif du contenu

## Soumis à des obligations

- Le parlement et le gouvernement évalueront le projet fin 2002
- Evaluation basée sur des recherches indépendantes exhaustives
- Efficacité évaluée annuellement par la Commission de réglementation de la radiodiffusion

## Le plus important : le contrôle du public

- Tout le monde peut déposer une plainte sur le site [www.kijkwijzer.nl](http://www.kijkwijzer.nl) ou en appelant le 0900 1612600
- Comité des plaintes indépendant et Comité des appels
- Sanctions allant de simples avertissements à des amendes

## Quelles indications pour le consommateur ?

- DVD/Vidéo : pictogrammes sur le boîtier, la cassette et dans les publicités
- Cinéma : pictogrammes dans les publicités et les cinémas, sur les affiches
- Télévision : pictogrammes à l'écran, dans les programmes des émissions, sur télétexte et EPG

## Organisation

- Conseil général avec présidence indépendante + 8 membres (représentant les fondateurs)
- Comité consultatif
- Comité des plaintes indépendant + Comité des appels
- Comité d'experts
- Comité des classificateurs
- Bureau

## Certains points importants

- Version 1.1 du système d'évaluation utilisée depuis novembre 2001
- Version anglaise sur [www.nicam.cc](http://www.nicam.cc)
- Version 2.0 prévue pour 2003
- Filet de sécurité assuré par le Comité des classificateurs : trois classificateurs (cinéma et télévision) donnent des conseils pour régler les problèmes de classification

## Et les réactions du public ?

- Réactions spontanées par e-mail et au 0900-1612600 (EUR 0,20/min)
- Compliments, critiques, demandes d'informations, plaintes
- Environ 500 plaintes depuis le lancement en février 2001  
Télévision : 271      Cinéma : 82      Vidéo/DVD : 55      Autres : 95

## Politique adoptée vis-à-vis des plaintes

- Toutes les plaintes donnent lieu à une réponse écrite de justification
- Le Bureau choisit certaines plaintes qui seront présentées au Comité des plaintes (CP)
- Le CP a traité 22 plaintes :  
- 13 avertissements      - 2 amendes (la plus importante : EUR 22 500)      - 7 rejets



- Toutes les décisions sont rendues publiques ([www.nicam.cc](http://www.nicam.cc))
- Mécanisme de traitement des plaintes unique pour toutes les plaintes concernant l'audiovisuel

## **Pas de problèmes ?**

Il y a bien entendu des problèmes !

- Des erreurs de classification se produisent, mais nous pensons qu'elles sont rares
- Parfois, les mauvais pictogrammes sont indiqués
- Certains cinémas d'art et d'essai pensent que les pictogrammes dissuadent les spectateurs
- Tous les distributeurs de vidéos ne sont pas affiliés, bien qu'ils le soient en majorité
- Les consommateurs trouvent le pictogramme MG6 (certaines scènes sont déconseillées aux jeunes enfants) difficile
- Même en utilisant le système, la responsabilité de la classification définitive revient à une seule personne. L'interprétation n'est pas toujours facile, mais dans la plupart des cas, le système fonctionne
- Parfois, une fausse classification du film apparaît sur la vidéo ou le DVD
- Le débat sur ce qui est "préjudiciable" et sur ce qui est "approprié" continue

## **Mais**

- Les consommateurs, le gouvernement et l'industrie de l'audiovisuel sont globalement satisfaits du système
- Le système NICAM Kijkwijzer est bien accepté par le public
- Nous sommes convaincus que la plupart des problèmes pourront être résolus, avec un peu de temps
- Comme ce fut toujours le cas jusqu'à présent

## **Le principe de départ était-il juste ?**

- Les fondateurs du NICAM ont opté pour un système uniforme qui puisse offrir aux consommateurs des informations cohérentes et claires
- Toute différence liée à l'impact des divers types de médias (par exemple cinéma, vidéo, télévision) est considérée comme inévitable

## **Facteurs critiques**

- Comité de recherche indépendant responsable du système d'évaluation
- Comité des plaintes indépendant pouvant infliger des sanctions dissuasives
- Système d'évaluation informatique convivial (basé sur Internet)
- Classificateurs motivés
- Assistance et formation à la disposition des classificateurs
- Donner la bonne note – pas trop solennel !

## **Rêve ou réalité ?**

- Globalement, et d'après la manière dont il a été reçu, le NICAM s'est révélé être le bon choix
- D'après les réponses, nationales et étrangères, obtenues par le NICAM, nous pensons être sur la bonne voie
- En ce qui nous concerne, la classification convergente n'est pas un rêve, mais une réalité

## **Le gouvernement est-il d'accord ?**

- Enquête réalisée par un institut indépendant
- Cinq questions :
  1. Degré de participation des organisations et sociétés
  2. Fonctionnement des procédures de traitement des plaintes
  3. Fiabilité du système d'évaluation
  4. Réactions du public
  5. Degré de soutien des organisations membres

Evaluation au courant de l'année 2002. ■



# Autorégulation, corégulation et réforme de la réglementation relative aux médias au Royaume-Uni

*Tony Prosser*  
*Professeur, Université de Bristol*

## Introduction et concepts de base

Les différents concepts de l'autorégulation, de la corégulation et de la réglementation par une autorité publique ne sont pas clairement définis au Royaume-Uni. Cette lacune est particulièrement regrettable dans la mesure où le premier et le dernier desdits concepts ont acquis une résonance politique. Les gouvernements successifs ont en effet eu tendance à traiter la réglementation comme quelque chose à minimiser en raison des charges qu'elle peut imposer aux entreprises, alors que l'autorégulation est souvent présentée soit comme le meilleur moyen pour éviter de telles charges, soit comme un abandon illégitime des responsabilités incombant à l'Etat à l'égard de la représentation des intérêts des consommateurs ou d'un intérêt plus général. La nécessité de la définition a été réduite par la flexibilité des dispositions constitutionnelles du Royaume-Uni qui n'imposent pas de limites conceptuelles claires à des formes légitimes d'action gouvernementale, et par l'absence d'une distinction claire entre le droit public et le droit privé, de telle sorte qu'il s'est révélé inutile d'attribuer des dispositions réglementaires à l'un ou l'autre régime juridique<sup>1</sup>.

Malgré l'absence de définition, la possibilité de développer des régimes entre l'autorégulation et la réglementation publique - parfois appelée "réglementation par petites touches", ce qui correspond globalement au concept de corégulation abordé dans cet atelier - a été récemment étudiée. C'est plus particulièrement le cas dans la réforme actuelle relative à la réglementation des communications (télécommunications et radiodiffusion) qui est traitée ci-après.

Dès le départ, il convient de préciser un point important. Dans les débats, l'autorégulation est souvent présentée comme l'antithèse de la loi. Pourtant, cette catégorisation est bien trop simpliste. Premièrement, l'autorégulation n'est pas un moyen pratique pour catégoriser tout un régime réglementaire car elle s'accompagne inévitablement d'interventions plus directes des autorités publiques, entre autres le recours à des sanctions civiles ou pénales. Au Royaume-Uni, la réglementation de la presse, habituellement décrite comme autoréglée en raison de l'absence d'un cadre statutaire veillant à la réglementation publique de son contenu, en est un exemple frappant. Cependant, la presse britannique est soumise, en matière de diffamation, à un Code civil parmi les plus restrictifs du monde occidental ; la responsabilité pénale en cas d'obscénité est également relativement sévère et elle est même engagée en cas de blasphème. De même, Internet est perçu comme un domaine classique d'autorégulation. Toutefois, des lois ont dû être promulguées, entre autres, pour renforcer la responsabilité en matière de pornographie mettant en scène des enfants, diffusée sur Internet, pour clarifier la responsabilité en cas de diffamation et pour réglementer l'accès de l'Etat aux

1) Pour la flexibilité constitutionnelle particulière du Royaume-Uni dans ce contexte, voir C. Graham et T. Prosser, *Privatizing Public Enterprises* (Clarendon Press, 1991).

communications électroniques<sup>2</sup>. Deuxièmement, lorsque l'autorégulation est pratiquée sous quelque forme que ce soit, elle évolue souvent vers une réglementation publique plus détaillée lorsque des crises éclatent et que le gouvernement doit essayer de les résoudre. Ce fut plus particulièrement le cas dans l'industrie des services financiers où pendant les années 80, la réglementation était déléguée à des "organisations d'autorégulation". Toutefois, après une série de scandales, ce système a été remplacé par la réglementation directe via un organisme disposant de pouvoirs exhaustifs, la *Financial Services Authority* (Autorité chargée des services financiers)<sup>3</sup>.

Outre les limites de l'autorégulation, celles de la réglementation publique ou statutaire ont également été déterminées. Du point de vue pratique, nous avons assisté aux diverses tentatives des gouvernements successifs pour soulager les charges réglementaires via des initiatives de "dérégulation" ou de "meilleure réglementation" et à la création de nouvelles institutions chargées d'atteindre cet objectif<sup>4</sup>. Le débat universitaire a débouché sur d'importants travaux insistant sur les limites légales comme moyen d'intervention dans d'autres domaines tels que les systèmes sociaux et économiques<sup>5</sup>. Simultanément, les concepts d'une réglementation qui ne serait ni une simple autorégulation ni une réglementation directe par des autorités publiques sont devenus de plus en plus sophistiqués, par exemple sous la forme de "l'autorégulation appliquée" d'Ayres et Braithwaite<sup>6</sup>. Il s'agit de la négociation de réglementations individualisées entre le gouvernement et les entreprises avec une mise en application revenant principalement aux entreprises elles-mêmes, mais avec une intervention publique de plus en plus forte lorsque les infractions aux règles sont graves ou fréquentes. Le temps est en conséquence venu de développer des formes de corégulation plus sophistiquées, et c'est précisément ce à quoi nous assistons dans la réforme actuelle de la réglementation relative aux médias.

## Les propositions du Livre blanc

En décembre 2000, le Gouvernement du Royaume-Uni a publié un Livre blanc présentant les grandes lignes d'une réforme majeure de la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion, comprenant la création d'un organisme de réglementation unique chargé de couvrir les deux domaines sous la forme d'un nouvel *Office of Communications* (Bureau des communications - Ofcom)<sup>7</sup>. De manière inhabituelle pour un document officiel, il établit une typologie des différents types de réglementation, à savoir :

**Réglementation formelle** : le gouvernement (ou un régulateur) définit les exigences détaillées à respecter (dans un cadre fixé par la législation) et fait appliquer les règles.

**Autorégulation** : prend plusieurs formes, avec divers niveaux d'implication du gouvernement (ou du régulateur). Les plans d'autorégulation peuvent ne pas prévoir l'implication du gouvernement ou être créés par le gouvernement mais doivent développer leurs propres règles et sanctions. Les plans peuvent être adoptés et mis en œuvre par des groupes tels que des associations professionnelles et des organismes professionnels. Dans le domaine des communications, le travail de l'*Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services* (ICSTIS – Comité indépendant pour la supervision des normes des services d'information téléphoniques) constitue un bon exemple d'une autorégulation efficace, dans laquelle les intérêts de l'industrie et des citoyens se rejoignent.

L'ICSTIS adopte une approche conduite par l'industrie pour la réglementation des lignes téléphoniques à supplément, soutenue par une législation formelle et une étroite relation de travail avec l'Oftel, qui a lancé une consultation sur les changements à apporter aux licences pour rendre l'ICSTIS encore plus efficace. Les initiatives d'autorégulation peuvent être basées sur l'expérience et la

2) Loi de 1994 relative à la justice pénale et à l'ordre public, article 84 ; loi de 1996 relative à la diffamation et loi de 2000 relative à la réglementation des pouvoirs d'enquête, partie I.

3) Loi de 2000 relative aux marchés et services financiers.

4) Voir la loi de 1994 relative à la dérégulation et à la sous-traitance et la loi de 2001 relative à la réforme réglementaire ; voir également le travail de la *Regulatory Impact Unit* (unité chargée de l'impact réglementaire) pour le Cabinet sur <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Index.htm> et du *Better Regulation Task Force* (groupe d'étude pour mieux réglementer) sur <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/Index.htm>

5) E.g. G. Teubner, "Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions" dans G. Teubner, ed., *Juridification of the Social Spheres* (de Gruyter, 1987) et J. Black, "Constitutionalising Self-Regulation" (1996) 59 *Modern Law Review* 24.

6) I. Ayres et J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford University Press, 1992). Veuillez noter que les auteurs utilisent le concept de la "corégulation" différemment que dans le présent atelier, en le limitant à l'autorégulation des associations du secteur sous surveillance gouvernementale.

7) *A New Future for Communications*, Cm 5010 (2000) sur <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

motivation des secteurs à réglementer. Mais elles ne peuvent être efficaces que dans la mesure où elles répondent également de manière appropriée aux besoins des autres parties intéressées. Globalement, l'autorégulation doit avoir la confiance du public pour être efficace. Dans une industrie réglementée, comme celle des communications, il serait logique que le régulateur soit impliqué dans une initiative d'autorégulation, au moins afin de contrôler l'avancement et l'efficacité de l'initiative pour répondre aux besoins perçus.

Corégulation : comprend une implication plus active du gouvernement ou du régulateur pour chercher une solution à une nouvelle préoccupation ou à un besoin perçu de réglementation. La distinction entre la corégulation et l'autorégulation n'est pas rigide, mais la corégulation est utilisée dans ce Livre blanc pour désigner des situations où le régulateur travaillerait activement à veiller à ce qu'une solution acceptable et efficace soit atteinte. Le régulateur peut, par exemple, fixer des objectifs à atteindre ou soutenir les sanctions disponibles, tout en laissant de la place aux initiatives d'autorégulation prises par l'industrie, en tenant compte des intérêts et des avis des autres parties prenantes, pour atteindre les objectifs le plus efficacement possible. Dans un tel cas, le régulateur pourra imposer une réglementation plus formelle si la réponse de l'industrie est inefficace ou n'est pas assez rapide<sup>8</sup>.

Sur la base de ces distinctions conceptuelles, le Livre blanc propose que la réglementation reste à un niveau minimal et que, lorsque la concurrence se développe, les règles soient levées. En particulier, il recommande qu'un nouveau système de réglementation pour la radiodiffusion de service public soit introduit sur la base d'exigences à trois niveaux. Le premier niveau, applicable à tous les radiodiffuseurs, comprendrait des normes minimales sur le contenu, des règles sur la publicité et le parrainage, la communication d'informations justes, impartiales et précises et des quotas CE. L'Ofcom serait responsable de leur mise en œuvre. Le deuxième niveau ne concernerait que les radiodiffuseurs du service public et consisterait en des exigences quantifiables relatives au service public, telles que des quotas de productions originales et indépendantes et de programmes régionaux. Leur respect dépendrait également de l'Ofcom. Enfin, la mission qualitative générale de service public reviendrait principalement aux radiodiffuseurs eux-mêmes. Ces derniers devraient développer des déclarations de politique en matière de programmes et des mécanismes autorégulateurs pour assurer leur respect, en établissant des plans annuels afin de répondre à leurs obligations statutaires de service public. Chaque année, les radiodiffuseurs devraient remettre un rapport sur leur respect dudit plan. En cas d'absence de réponse, l'Ofcom pourrait demander et mettre en œuvre des obligations quantifiées<sup>9</sup>. Dans le cas du contenu Internet, une approche autorégulatrice a également été favorisée via le travail de l'*Internet Watch Foundation* (Fondation pour la surveillance d'Internet), organisme de l'industrie qui gère les plaintes pour pornographie mettant en scène des enfants et autres matériaux illégaux, via un filtrage et des systèmes d'évaluation<sup>10</sup>.

## Le projet de loi relative aux communications

Même avant la promulgation d'une loi de mise en application des propositions, le régulateur britannique de la radiodiffusion, l'*Independent Television Commission* (Commission de la télévision indépendante - ITC), a fait un pas dans la direction suggérée en demandant la publication de déclarations de politique en matière de programmes par les radiodiffuseurs commerciaux<sup>11</sup>. En mai 2002, le gouvernement a publié un projet de loi relative aux communications à des fins de commentaires. Ce texte prévoit la création de l'Ofcom et assure la base légale des changements<sup>12</sup>. Le projet de loi contient les obligations générales incombant à l'Ofcom qui suggèrent un modèle de réglementation plus léger que celui adopté par le passé. En conséquence, le nouveau régulateur doit assurer une réglementation "par petites touches" et garantir que "les activités réglementaires sont transparentes, responsables, proportionnées, cohérentes et dirigées uniquement vers les cas où des mesures sont nécessaires"<sup>13</sup>. Il doit veiller à la réglementation "par petites touches" en s'assurant que la réglementation n'implique pas "l'imposition de charges inutiles ; ou le maintien de charges devenues inutiles", et doit publier des déclarations périodiques sur les mesures prises à ces fins<sup>14</sup>.

8) Paragraphe 8.11.1.

9) Paragraphes 5.5-5.8.

10) Paragraphe 6.10.

11) Voir [http://www.itc.org.uk/latest\\_news/press\\_releases/release.asp?release\\_id=484](http://www.itc.org.uk/latest_news/press_releases/release.asp?release_id=484)

12) Le projet de loi, l'exposé des motifs et une déclaration de politique sont disponibles sur <http://www.communicationsbill.gov.uk/>

13) Clause 3(2)(a).

14) Clause 5(1-3).

En ce qui concerne la radiodiffusion de service public, l'Ofcom est tenu de publier, au bout de douze mois puis tous les trois ans, une étude sur la manière dont les radiodiffuseurs du service public ont respecté leur mission. Le projet de loi fixe les exigences générales permettant d'évaluer ce respect, y compris la diffusion d'une large gamme de sujets pour répondre aux besoins de différents publics et le maintien d'une qualité élevée pour les programmes. Des exigences plus détaillées sont également fixées, telles qu'une couverture complète et digne de foi des informations et des questions d'actualité<sup>15</sup>. Les licences des radiodiffuseurs du service public doivent inclure une condition exigeant le respect de la mission de service public. Chaque radiodiffuseur du service public doit préparer une déclaration annuelle de politique en matière de programmes et contrôler ses résultats par rapport à ce document, conformément aux directives publiées par l'Ofcom<sup>16</sup>. Si le régulateur décide que la mission n'a pas été respectée ou que le radiodiffuseur n'a pas réellement tenté de satisfaire aux exigences générales applicables à la radiodiffusion de service public, et que la défaillance est grave "et n'est pas excusée par les conditions économiques ou du marché", il peut donner des instructions afin de remédier à la défaillance et remplacer l'autorégulation par une réglementation détaillée en imposant des conditions spécifiques au radiodiffuseur<sup>17</sup>.

Ce système ne s'applique en totalité qu'aux radiodiffuseurs commerciaux du service public (Channel 3, Channel 4 et Channel 5)<sup>18</sup>. Il est actuellement prévu que la BBC, en tant que fournisseur public, conserve partiellement son statut d'autorégulation. Ce sujet est néanmoins très controversé et des pressions seront sûrement exercées à l'occasion de la présentation du projet de loi au parlement pour demander une plus forte réglementation de la BBC par l'Ofcom. Pour l'instant, le nouveau régulateur serait responsable de la formulation de codes sur les normes de programmes de base et de l'établissement d'exigences quantitatives pour le service public qui s'appliqueraient à la BBC. Toutefois, la mission qualitative du service public restera toujours sous la responsabilité du *Board of Governors* (Conseil des gouverneurs) interne de la BBC et ne sera pas fixée ni mise en œuvre par l'Ofcom. Ce point a été critiqué en arguant que le *Board of Governors* est trop lié à la direction de la BBC pour pouvoir donner un point de vue indépendant. Suite à cette critique, la BBC (qui reste résolument opposée à toute extension du rôle de l'Ofcom pour couvrir sa mission qualitative, principalement en avançant que cela menacerait l'indépendance de l'entreprise) a apporté des changements internes pour préciser le rôle des gouverneurs en leur attribuant la responsabilité du contrôle de la performance par rapport aux objectifs spécifiques et en exigeant qu'une déclaration annuelle de politique en matière de programmes soit préparée, comme celle des radiodiffuseurs privés du service public. Les pouvoirs de soutien de la mise en œuvre reviendraient au secrétaire d'Etat plutôt qu'à l'Ofcom<sup>19</sup>.

## Critiques

Le processus de consultation sur le projet de loi relative aux communications a suscité un débat animé, en particulier sur la future réglementation de la BBC et sur ses propositions de libéralisation des règles relatives à la propriété des médias<sup>20</sup>. En plus de la consultation publique, le projet de loi a également été examiné par des comités parlementaires. Le comité commun sur les droits de l'homme de la Chambre des lords et la Chambre des communes, tout en exprimant de réelles préoccupations quant à la compatibilité, avec la Convention européenne des Droits de l'Homme, des procédures par lesquelles l'Ofcom imposera des amendes aux radiodiffuseurs, n'a pas estimé que les procédures permettant de garantir le respect de la mission de service public seraient incompatibles avec la Convention. Toutefois, son avis dépendait de leur application proportionnée, non arbitraire et non discriminatoire<sup>21</sup>.

Un comité commun des deux Chambres du parlement, présidé par Lord Puttnam, ancien producteur de films, a examiné en détail le projet de loi<sup>22</sup>. Le comité commun a émis des critiques quant à

15) Clause 181.

16) Clause 183.

17) Clause 187.

18) Réflète une situation propre au Royaume-Uni où les radiodiffuseurs privés ont les mêmes obligations que les radiodiffuseurs du service public.

19) Pour plus de détails sur les réformes, voir la BBC, *BBC Governance in the Ofcom Age* (2002) sur <http://www.bbc.co.uk/info/bbc/pdf/bbcgovernancebooklet.pdf>

20) Les contributions au processus de consultation se trouvent sur [http://www.communicationsbill.gov.uk/responses\\_organisations.html](http://www.communicationsbill.gov.uk/responses_organisations.html)

21) *Projet de loi relative aux communications*, HL 149, HC 1102 (2002), paragraphe 48, sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtrights/149/149.pdf>

22) *Projet de loi relative aux communications*, HL 169, HC 176 (2002) sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtcom/169/169.pdf>

l'exigence selon laquelle l'Ofcom doit adopter une approche régulatrice "par petites touches", préférant à la place la formulation suivante : "proportionnées, cohérentes et dirigées uniquement vers des cas où des mesures sont nécessaires"<sup>23</sup>. De plus, il devrait y avoir des indications plus claires pour tout passage d'une réglementation statutaire à une autorégulation, l'Ofcom ayant le pouvoir explicite d'étudier et d'encourager le développement d'organismes autorégulateurs efficaces agréés dans le secteur des communications<sup>24</sup>. Globalement, le comité s'est prononcé en faveur des nouvelles dispositions prévoyant des éléments d'autorégulation dans la supervision de la mission de service public. Toutefois, il a proposé des changements détaillés pour améliorer la flexibilité en supprimant l'exigence de consultation préalable de l'Ofcom avant de changer de politique en matière de programmes, en permettant la variation des redevances des licences à moyen terme et en supprimant l'exemption d'une réglementation détaillée lorsque le non-respect de la mission de service public est dû à des conditions économiques ou du marché<sup>25</sup>.

Toutefois, la recommandation de ce comité dont on a le plus parlé concerne le domaine de la propriété des médias. Le projet de loi libéralisera considérablement les règles complexes de ce secteur, notamment en levant l'interdiction actuelle imposée aux investisseurs non établis dans l'EEE (Espace économique européen) de posséder une entreprise de radiodiffusion du Royaume-Uni, en permettant la formation d'une société unique pour gérer Channel 3 et en réduisant les restrictions appliquées à la propriété croisée des médias. Le comité a recommandé que les restrictions sur la nationalité soient conservées jusqu'à ce que l'Ofcom ait été créé et ait entrepris un examen du marché de l'offre en programmes<sup>26</sup>. Ceci soulève une autre question : dans quelle mesure les plans d'une autorégulation ou d'une corégulation accrue sont-ils compatibles avec l'ouverture simultanée des marchés ? En effet, une telle ouverture peut, non seulement conduire à une plus grande concurrence entre les radiodiffuseurs, mais également faire apparaître de nouveaux acteurs sur le marché qui ne respecteront pas nécessairement les régimes d'autorégulation ou de corégulation et dont la nature internationale pourrait poser des problèmes de contrôle, de supervision et de mise en vigueur. L'avancée vers de nouvelles formes de réglementation au sein du secteur de la radiodiffusion britannique les prochaines années sera une étude de cas passionnante pour savoir comment ces tensions s'exerceront dans la pratique. ■

23) Paragraphes 67-8.

24) Paragraphe 71.

25) Paragraphes 351-2.

26) Paragraphe 249.





# Le cadre juridique et politique de l'Union européenne<sup>1</sup>

*Harald Trettenbrein*  
*Commission européenne*  
*Direction générale de l'éducation et de la culture*  
*culture, politique audiovisuelle et sport*

## 1. Cadre général

L'une des premières références explicites à la corégulation dans un texte de politique audiovisuelle européenne se trouve dans la **Communication de la Commission européenne sur la politique audiovisuelle de 1999**<sup>2</sup> :

“Le principe de proportionnalité exige que l'ampleur de la réglementation ne dépasse pas le niveau nécessaire à la réalisation de l'objectif visé. A titre d'exemple, il convient de prendre en considération les possibilités de choix et le degré de contrôle de chaque utilisateur par rapport au contenu reçu. Autrement dit, pour un service de télévision en clair, l'approche réglementaire de la protection des mineurs par exemple sera différente de celle prévue pour un service crypté de paiement à la séance, qui requiert un numéro d'identification de l'utilisateur et une méthode de paiement direct. La Communauté peut gérer au mieux les changements intervenant en partant des instruments et principes en vigueur et, le cas échéant, en favorisant des initiatives d'autorégulation.”

Le **Livre blanc – Gouvernance européenne**<sup>3</sup> de la Commission propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et une responsabilisation accrue de tous les participants. Pour améliorer la qualité de ses politiques, l'Union européenne doit trouver les moyens d'accélérer le processus législatif. Elle doit parvenir à un juste équilibre entre l'imposition d'une approche uniforme là où elle est nécessaire et l'introduction d'une plus grande souplesse dans la manière dont les règles sont appliquées sur le terrain. En conséquence, le Livre blanc encourage une utilisation accrue des différents outils de politique et traite également des mécanismes de corégulation. L'un des groupes de travail chargé de préparer le Livre blanc a remis un rapport détaillé visant à “Mieux réglementer” et a travaillé sur les exigences applicables à la corégulation. Ses principales conclusions figurent dans le rapport final :

### “Conditions du recours à la corégulation

La corégulation signifie qu'un cadre d'objectifs globaux, de droits fondamentaux, de mécanismes d'application et de recours, ainsi que de conditions de contrôle de l'exécution est prévu par la

1) Cette contribution exprime uniquement l'avis personnel de l'auteur.

2) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions – Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique, COM (1999) 657 final. Pour les liens Internet, voir ci-après.

3) Gouvernance européenne – Un Livre blanc, COM (2001) 428 final.

législation. Elle ne doit être employée que quand elle représente véritablement une valeur ajoutée et qu'elle sert l'intérêt général. Elle n'est adaptée qu'aux cas où des droits fondamentaux ou des choix politiques importants ne sont pas en jeu. Elle ne doit pas être utilisée dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les Etats membres. Il faut également que les organisations participantes soient représentatives, responsables et capables de suivre des procédures ouvertes pour la formulation et l'application des règles convenues. Il s'agit là d'un facteur clé pour déterminer quelle valeur ajoutée la corégulation apporte dans un cas donné.

La coopération qui en résulte doit en outre être compatible avec le droit européen de la concurrence, et le dispositif adopté doit être suffisamment clair pour que les intéressés connaissent les règles applicables et les droits qu'ils possèdent. Si la corégulation ne donne pas les résultats souhaités ou si certains acteurs ne se soumettent pas aux règles convenues, les autorités publiques ont toujours la faculté d'intervenir en arrêtant les règles spécifiques requises."

## 2. Cour de justice de la Communauté européenne

Le **droit communautaire** est, dans une large mesure, favorable à la corégulation, comme le confirme la **jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne**. Premièrement, parce que les directives permettent aux Etats membres de choisir la forme et la manière de transposer les obligations qui leur incombent. A cet égard, la corégulation pourrait être un moyen approprié d'atteindre les objectifs d'une directive donnée. Deuxièmement, parce qu'en l'absence d'une définition communautaire, les Etats membres sont libres de réglementer. En ce qui concerne la Directive "Télévision sans frontières"<sup>4</sup>, ce serait le cas pour des notions telles que "émissions pour enfants" (article 11 (5) de la directive) ou "pornographie" (article 22 de la directive). Déjà, les Etats membres ont institué des systèmes de classification des produits audiovisuels qui n'ont jamais été remis en question pour des motifs d'incompatibilité avec le droit communautaire en général ou avec la Directive "Télévision sans frontières" en particulier.

"... dans la mesure où il n'existe pas de définition communautaire... la définition... relève, en principe, de la compétence des Etats membres. Il s'ensuit qu'en l'absence d'une réglementation communautaire... chaque Etat membre est libre de régler..."

C-61/89

"... une directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens."

C-29/84

"La transposition d'une directive dans la législation nationale n'exige pas nécessairement que ses dispositions soient incorporées littéralement dans un texte législatif spécifique ; l'existence d'un contexte juridique général peut, en fonction de la teneur de la directive en question, être approprié à ces fins, à condition, toutefois, qu'il garantisse effectivement la pleine application de la directive d'une manière suffisamment claire et précise de telle sorte que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les personnes concernées soient mises en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales."

C-95/96

## 3. Exemples de politique audiovisuelle

La **Recommandation du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine** de 1998<sup>5</sup> pourrait être considérée comme une première étape dans l'établissement d'un cadre d'autorégulation pour les services audiovisuels et d'information. La recommandation comprend des instructions pour le développement de l'autorégulation nationale en ce qui concerne la protection des mineurs et de la dignité humaine. L'autorégulation est basée sur trois éléments clés : premièrement, l'implication de toutes les parties concernées (gouvernement, industrie, fournisseurs de service et d'accès, associations d'utilisateurs) dans l'élaboration de codes de conduite ; deuxièmement, la mise en œuvre des codes de conduite par l'industrie ; troisièmement, l'évaluation des mesures prises.

4) Directive 89/552/CEE du Conseil telle que modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil (télévision sans frontières)

5) JO L 270/48, 7 octobre 1998, p 48.

Cette recommandation était l'aboutissement direct de la consultation publique qui a eu lieu sur la base du Livre vert de la Commission de 1996 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information<sup>6</sup>. Au cours de ces dernières années, la recommandation a été mise en application avec succès, comme le montre le rapport d'évaluation récemment adopté par la Commission<sup>7</sup>. Les Etats membres favorisent la mise en place d'un cadre national d'autorégulation des exploitants de services en ligne. Ceci nécessite au minimum des contacts réguliers entre les exploitants. Dans la plupart des Etats membres, des **associations d'exploitants Internet** ont déjà vu le jour. A une exception près, dans la totalité des Etats membres où existent des associations d'exploitants, des codes de conduite ont été mis en place ou sont en cours d'achèvement.

#### 4. Autres exemples

La **Directive "service universel"**<sup>8</sup>, dans son préambule 48, fait référence à la corégulation comme étant une manière adéquate d'encourager des normes de qualité renforcées et des prestations de services améliorées. De plus, la corégulation est mentionnée dans diverses propositions de la Commission en cours de discussion. Le **Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne**<sup>9</sup> estime que l'autorégulation peut atteindre certains objectifs en matière de protection des consommateurs, en particulier dans les secteurs qui reconnaissent posséder un intérêt commun puissant à conserver la confiance des consommateurs et où les francs-tireurs ou les escrocs peuvent entamer cette confiance. Une autorégulation efficace comportant des engagements clairs volontairement obligatoires à l'égard des consommateurs et qui est correctement appliquée peut réduire la nécessité d'une réglementation ou de la corégulation. Le Livre vert envisage également l'option d'une autorégulation à l'échelle de l'Union européenne et étudie les éléments indispensables à son bon fonctionnement<sup>10</sup>. La poursuite par la Commission du **plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux**<sup>11</sup> fait référence à une étude sur l'autorégulation qui consistera à analyser les efforts déployés en la matière dans divers médias européens et à aider les organes d'autorégulation à élaborer et mettre en oeuvre leurs codes de conduite. Les recherches porteront sur Internet, l'industrie des films et vidéos numériques, les jeux vidéo, la télévision numérique et les technologies WAP/GPRS/UMTS, et déboucheront sur une bourse d'échange d'informations unique sur les modèles d'autorégulation destinée à aider les agences et autres organismes à atteindre leurs objectifs politiques et législatifs. Elles permettront en outre de définir, en collaboration avec les entreprises, les représentants des utilisateurs et consommateurs et les organes réglementaires officiels, des modèles et codes d'autorégulation ainsi que des approches transversales communes aux diverses orientations nationales.

#### 5. Liens utiles

Livre blanc sur la gouvernance

[http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm)

Communication de la Commission sur la politique audiovisuelle, 1999

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_en.pdf)

Groupe Mandelkern sur la qualité de la réglementation, rapport final, 13 novembre 2001

<http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>

Recommandation du Conseil sur la protection des mineurs, 1998

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l\\_270/l\\_27019981007en00480055.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_270/l_27019981007en00480055.pdf)

Rapport d'évaluation – Protection des mineurs

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/ermin\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/ermin_en.pdf)

6) COM (96) 483 final.

7) COM(2001) 106 final.

8) Directive 2002/22/CE.

9) COM (2001) 531 final.

10) Lex Fori a publié une analyse intéressante pour la DG SANCO, qui ne lie en aucune manière la Commission : Etude pour identifier la meilleure pratique dans le recours à des normes juridiques "douces" et son application aux consommateurs au sein de l'Union européenne. Voir les liens Internet pour plus de détails.

11) COM (2002) 152 final.

Page d'accueil du service Politique audiovisuelle de la Commission européenne  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index_en.htm)

Etude pour identifier la meilleure pratique dans le recours à des normes juridiques "douces" et son application aux consommateurs au sein de l'Union Européenne  
[http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/enfo/enfo02\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/enfo/enfo02_en.html)

Poursuite du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux

[http://europa.eu.int/information\\_society/programmes/iap/docs/pdf/programmes/followup/follow-up%20decision\\_acte\\_en\\_%20fin.pdf](http://europa.eu.int/information_society/programmes/iap/docs/pdf/programmes/followup/follow-up%20decision_acte_en_%20fin.pdf) ■

# L'approche du Conseil de l'Europe

*Ramon Prieto Suarez*

*Conseil de l'Europe, Direction des Droits de l'Homme, Division des Médias*

## **1. La nature réglementaire du Conseil de l'Europe remise en question ?**

Traditionnellement, la coopération inter-gouvernementale dans le domaine des médias au sein du Conseil de l'Europe a conduit à l'adoption de nombreux actes juridiques. Une série de conventions européennes obligatoires a ainsi été adoptée : la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT), la Convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des systèmes d'accès conditionnel ainsi que la Convention européenne relative aux questions du droit d'auteur et des droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontière par satellite. Le Comité des Ministres a également adopté plusieurs recommandations à l'attention des Etats membres. Il s'agit d'actes juridiques non obligatoires qui recommandent généralement aux gouvernements d'inclure à leur législation nationale plusieurs principes de base. Toutefois, certaines recommandations prévoient que diverses questions doivent être, de préférence, traitées par l'autorégulation. Il devient actuellement plus difficile d'identifier les sujets qui nécessitent l'adoption d'un acte juridique européen. Il semble que la fonction classique d'établissement de normes du Conseil de l'Europe soit remise en cause, ce qui se reflète déjà, dans une certaine mesure, dans la nature des organismes subordonnés placés sous l'égide du Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) : de petits groupes d'experts chargés de "contrôler les développements dans le domaine des médias plutôt que de proposer des réglementations" ont récemment remplacé certains des comités inter-gouvernementaux traditionnellement orientés vers la réglementation. Désormais, il semble que l'accent sera mis davantage sur le contrôle et moins sur la préparation de nouveaux actes, qui ne feraient que s'ajouter à la longue liste des conventions/recommandations déjà adoptées par le Conseil de l'Europe.

## **2. Reconnaissance de l'autorégulation au niveau ministériel**

L'élaboration de codes de conduite, l'autocontrôle et l'application de normes professionnelles basées sur l'autorégulation ont été plébiscités par les ministres européens des médias du Conseil de l'Europe lors de la conférence de Prague (1994). La Résolution n° 2 de la Conférence, sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme, souligne que les autorités publiques devraient "faire preuve de retenue... et reconnaître à tous ceux qui sont engagés dans la pratique du journalisme le droit d'élaborer des normes d'autorégulation, tels que des codes de conduite, décrivant la manière dont leurs droits et libertés doivent être conciliés avec d'autres droits, libertés et intérêts avec lesquels ils peuvent entrer en conflit, ainsi que leurs responsabilités". Lors de la 5<sup>e</sup> Conférence ministérielle du Conseil de l'Europe sur la politique des communications de masse organisée à Thessalonique (1997), le développement de mesures d'autorégulation concernant les nouveaux services de l'information a été encouragé. La Résolution n° 2 indique : "l'adoption de mesures de régulation particulières aux nouvelles technologies et aux nouveaux services de communication ne devrait intervenir que dans la mesure où cela est nécessaire pour répondre à ces questions, au-delà des mesures d'autorégulation pouvant être prises par ceux qui conçoivent, fournissent, exploitent et utilisent ces technologies et

ces services". Cette approche de l'autorégulation dans le cadre de l'Internet et des nouveaux services a ensuite été développée dans d'autres documents.

(Voir les textes adoptés lors des conférences ministérielles sur les communications de masse du Conseil de l'Europe :

[http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences\(E\).doc](http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences(E).doc)).

### 3. Des cadres juridiques plus souples

Bien que les Etats membres du Conseil de l'Europe aient opté pour différentes approches réglementaires dans le secteur des médias, il découle de nombreux documents et discussions des comités du Conseil de l'Europe que le besoin d'évoluer dans des cadres juridiques moins détaillés, du fait des changements que subit le secteur, commence à être reconnu. Une approche réglementaire moins restrictive semble plus particulièrement nécessaire au secteur de la radiodiffusion, traditionnellement très réglementé. En effet, la radiodiffusion numérique est un bon exemple du besoin d'associer réglementation, corégulation et autorégulation. La réglementation basique des contenus restera applicable à tous les services de la radiodiffusion numérique et il sera également nécessaire d'élaborer une législation sur l'octroi des licences pour les services de TNT (télévision numérique terrestre) (ces derniers occupant le spectre de fréquences). L'autorégulation de l'industrie jouera également un rôle important, en particulier en ce qui concerne les normes techniques pour les décodeurs ou récepteurs numériques (rôle reconnu dans le "paquet Télécom" de la Communauté européenne). Et des cadres de corégulation, fondés sur la coopération entre les gouvernements et l'industrie, seront également utilisés. La reconnaissance, par le Conseil de l'Europe, de la corégulation dans le domaine de la télévision numérique découlera d'une recommandation "sur l'impact démocratique et social de la radiodiffusion numérique", en cours d'élaboration. D'après la rédaction provisoire de ce projet de texte, il sera demandé aux gouvernements de porter à l'attention des cercles professionnels et industriels plusieurs principes de base pour la transition vers la radiodiffusion numérique, et d'évaluer régulièrement l'efficacité de la mise en œuvre de ces principes. La recommandation insistera en conséquence sur le besoin pour les Etats membres de se concerter avec les représentants de l'industrie sur la manière de mettre en application certains principes de base. (Ce texte pourrait être adopté en 2003).

### 4. Révision de la CETT

Les changements affectant le secteur de la radiodiffusion devront prochainement revêtir la forme réglementaire dans une Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) révisée. La réflexion a commencé au sein du comité permanent et il est possible que la portée de la convention soit étendue à des services actuellement non couverts, ce qui impliquerait d'abaisser le niveau actuel de réglementation du contenu établi dans la convention. Toutefois, l'option de révision qui serait plus "révolutionnaire" consisterait à confier certains des objectifs poursuivis par la convention à des initiatives d'autorégulation ou de corégulation au niveau national (il n'y a pas eu de discussions à ce sujet pour l'instant). Si c'était le cas, la CETT elle-même deviendrait une sorte de cadre de corégulation au niveau européen. Dans tous les cas, il semble qu'il y ait un consensus croissant sur la nécessité d'adopter une approche plus souple dans certains domaines couverts par la convention, par exemple la publicité, pour lesquels les approches d'autorégulation et de corégulation peuvent être appelées à jouer un rôle plus important. Un exemple concret, dans le cadre actuel de la CETT, de reconnaissance de la responsabilité des radiodiffuseurs est un projet de déclaration "sur les responsabilités des radiodiffuseurs en ce qui concerne le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux d'autrui", en cours de préparation par le comité permanent. La déclaration demandera aux autorités de réglementation et aux radiodiffuseurs : "de coopérer et de discuter entre eux, régulièrement, de la question des programmes télévisés susceptibles de porter atteinte à la dignité ou à l'intégrité humaine, afin de chercher des solutions consensuelles et d'autorégulation, dans la mesure du possible, pour ces programmes". (Note de l'éditeur: Texte adopté par le comité permanent lors de sa réunion des 12-13 septembre 2002, disponible sur le site Web de la division des Médias).

### 5. Services en ligne

Internet est l'un des secteurs dans lesquels l'autorégulation et les programmes volontaires ont un rôle primordial à jouer. Ce fait a été clairement reconnu par le Conseil de l'Europe dans sa Recommandation (2001) 8 sur l'autorégulation des cyber-contenus. Cette recommandation mentionne que les Etats membres devraient : "encourager la création d'organisations représentatives des acteurs



d'Internet... encourager ces organisations à participer aux processus législatifs les concernant, par exemple par le biais de consultations, d'auditions et d'avis d'experts, ainsi qu'à la mise en oeuvre des normes les concernant, en particulier en contrôlant le respect de ces normes... et encourager la coopération entre ces organisations au niveau de l'ensemble de l'Europe et à l'échelon international". Toutes ces instructions à l'égard des Etats membres visent à faciliter la coopération et les échanges d'informations entre les Etats et l'industrie et pointent vers l'établissement de cadres de corégulation au niveau national, sans spécifier les formes concrètes qu'ils pourraient prendre. Avec cette recommandation, le Conseil de l'Europe encourage clairement l'autorégulation et la corégulation pour les services Internet, et il accueille favorablement l'adoption de codes de conduite et leur mise en application par l'industrie.

(Voir la recommandation sur <http://cm.coe.int/ta/rec/2001/2001r8.htm> et le site Internet sur les cyber-contenus préjudiciables et illégaux sur <http://www.coe.int/cyberforum/>).

## **6. Autres recommandations du Conseil de l'Europe faisant référence à l'autorégulation**

La valeur de l'autorégulation pour garantir l'impartialité des médias pendant les élections est soulignée dans la Recommandation n° R (99) 15 "relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias". Ce texte reconnaît que les mesures volontaires adoptées par les professionnels des médias, en particulier les codes de conduite pour les campagnes ou les directives internes de bonne pratique pour une couverture responsable et impartiale des campagnes électorales, sont des compléments utiles et nécessaires aux lois ou règles de l'Etat dans ce domaine. La recommandation précise que les questions sur la manière de garantir l'impartialité des journaux télévisés et des reportages d'actualités ou sur la manière dont les médias présentent les résultats de sondages d'opinion devraient être principalement résolues par les médias eux-mêmes au moyen de mesures d'autorégulation appropriées.

(Voir la recommandation sur : <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r15.htm#>).

La Recommandation n° R (99) 1 "sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias" met en exergue plusieurs principes ou mesures politiques qui pourraient être utiles aux Etats membres lorsqu'ils fixent leurs règles nationales visant à protéger le pluralisme et à limiter les concentrations des médias. Toutefois, pour traiter la question des propriétaires de médias et de la manière dont ils peuvent influencer le contenu éditorial de leurs émissions/publications, ce texte reconnaît qu'il s'agit d'un problème devant principalement être résolu par l'autorégulation, et prévoit simplement que les Etats membres peuvent "examiner des mesures pour encourager les médias à garantir les droits des rédactions à prendre des décisions sur des questions éditoriales".

(Voir la recommandation : <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r1.htm>).

Dans la Recommandation n° R (97) 19 "sur la représentation de la violence dans les médias électroniques", il est souligné que les professionnels des médias eux-mêmes sont les premiers responsables du contenu des messages, paroles et images qu'ils diffusent, et qu'ils doivent être particulièrement vigilants lorsqu'ils montrent la violence, en raison des possibles effets préjudiciables sur le public, et en particulier sur les jeunes.

(Voir la recommandation : <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/97r19.html>).

## **7. Echange d'informations et constitution de réseaux**

Ces dernières années, le Conseil de l'Europe a contribué à l'échange d'idées et d'informations sur le concept de l'autorégulation. Un séminaire d'information sur l'autorégulation par les médias a été organisé en octobre 1998, afin de clarifier la notion et les modalités de l'autorégulation. A cette époque, la pratique d'une "autorégulation réglementée", c'est-à-dire lorsqu'un mécanisme ou une initiative d'autorégulation est établi, basé sur ou lié à une loi, rencontrait une certaine résistance. Cette notion de "autorégulation réglementée" a plus ou moins été subsumée, avec certaines nuances, dans celle de "corégulation" et reçoit un support de plus en plus étendu. A la suite du séminaire de 1998, d'autres séminaires/audiences du Conseil de l'Europe, traitant de la convergence, de la télévision numérique, des développements d'Internet etc., ont été organisés afin d'aborder la question des possibles méthodes de réglementation dans le secteur des médias (législation, corégulation ou autorégulation). Par le simple fait de réunir des représentants des gouvernements, de l'industrie, de la profession et des autorités de réglementation à l'occasion de ces événements, le Conseil de l'Europe constitue des réseaux et implique les acteurs concernés dans les discussions sur les possibles approches de la réglementation.

(Voir le compte-rendu du séminaire d'information sur l'autorégulation par les médias :

<http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/self-regulation.doc>

Voir les rapports du Forum européen sur les cyber-contenus illégaux et préjudiciables :

<http://www.coe.int/t/e/cyberforum/conference/reports.asp#TopOfPage>

Voir les rapports du séminaire d'experts sur la Convention sur la TV dans un environnement audiovisuel en évolution :

[http://www.humanrights.coe.int/Media/events/2001/main\\_TTT\\_sem.htm](http://www.humanrights.coe.int/Media/events/2001/main_TTT_sem.htm)).

## **8. Conclusion**

Le Conseil de l'Europe s'adapte aux époques et aux évolutions du secteur des médias. Malgré sa nature fondamentalement réglementaire ou normative, il reconnaît également que l'autorégulation et la corégulation peuvent être des moyens permettant d'atteindre certains objectifs de la politique publique, en particulier dans les domaines des services en ligne, de la télévision numérique et de la publicité. L'approche de la "corégulation", toujours considérée par certains Etats membres du Conseil de l'Europe comme générant d'un certain degré d'incertitude juridique et de confusion, pourrait gagner des adeptes en conséquence des développements technologiques continus, qui nécessitent généralement des cadres juridiques moins détaillés/normatifs et davantage de coopération entre l'Etat et l'industrie pour établir et mettre en application les normes. ■

# Autorégulation ou corégulation ?

Sandra B. Hrvatin

Conseil de Radiodiffusion (SRDF), Université de Ljubljana

Alors que le Syndicat des Journalistes et l'Association des Éditeurs slovaques étaient en train de constituer les bases du Conseil de la Presse, l'Union européenne leur a délégué deux consultants dans le cadre du programme Phare. Contrairement à toutes les expériences précédentes en la matière, ils ont recommandé que le Parlement slovaque crée le Conseil des Médias et nomme quatre de ses quinze membres.<sup>1</sup>

Le cas slovaque et les controverses que nous mentionnons font clairement ressortir une incompréhension fondamentale et un manque de connaissances vis-à-vis de la perception des différences caractéristiques opposant le concept d'autorégulation à celui de corégulation. L'autorégulation est devenue une méthode largement acceptée pour renforcer les responsabilités des communautés journalistiques, principalement parce qu'elle est fondée sur le consensus volontaire des journalistes et des éditeurs (auteurs et propriétaires) concernant les normes professionnelles fondamentales applicables au travail journalistique et éditorial. D'un autre côté, la corégulation ne dépend pas d'accords volontaires. Elle introduit un ensemble de règles juridiques imposées par certains organismes réglementaires au nom de l'intérêt public.

L'autorégulation est donc un *accord* entre journalistes et éditeurs visant à mettre en place des critères déontologiques et professionnels – en collaboration avec des représentants du public – qu'ils peuvent déterminer librement. Ceci garantit le respect de ces règles, pour que chaque protagoniste puisse reconnaître et admettre les infractions éventuelles et les sanctionner le cas échéant. "L'objet fondamental de l'autorégulation est de veiller à ce que les médias encourent une responsabilité vis-à-vis du public et respectent les normes journalistiques." C'est la raison pour laquelle les pénalités ne doivent pas être l'instrument le plus important entre les mains des organismes de contrôle / de surveillance, tels que les commissions déontologiques, conseils de la presse, etc. Une confession publique reconnaissant qu'un protagoniste désigné a fait une erreur, s'en est rendu compte et est prêt à la réparer doit être considérée comme plus importante.

L'un des organismes d'autorégulation les plus typiques est le conseil de presse. Pour résumer l'opinion de l'un des experts des conseils de presse européens, le Professeur Claude-Jean Bertrand de

1) Wolfgang Mayer, membre du comité directeur de la FEJ (Fédération européenne des journalistes), a déclaré qu'"un conseil des médias promu par le parlement et un conseil de presse fondé sur l'autorégulation ne [pouvaient] pas coexister." Oscar Mascarenhas (l'un des consultants) a répondu à Mayer en disant : "quel type d'aveuglement (ou de compromis) peut vous faire rejeter la chance d'avoir un organisme réellement indépendant (conseil des médias) en échange d'un conseil de presse qui n'a aucun pouvoir sur les journalistes et les journaux et qui ne comprend aucun journaliste ni ancien journaliste parmi ses membres ? Est-ce là l'autorégulation ?" Le secrétaire général de la FIJ (Fédération internationale des journalistes), Aidan White est intervenu en disant que "bien que les consultants agissaient de bonne foi, les règles déontologiques ne pouvaient pas être imposées aux journalistes contre leur gré." (Peter McIntyre, "Commission to scrutinise media policy in accession states" (Commission de surveillance de la politique des médias dans les pays candidats), dans *Journalists' Newswire*, n° 6, juin 2002).

l'Institut français de presse, un conseil de presse est une association non gouvernementale d'individus ou d'institutions qui souhaitent protéger la liberté et la qualité de l'information des médias afin de les rendre plus responsables vis-à-vis du public. Il joue son rôle (entre autres) en recevant et en traitant des plaintes du public et en donnant son opinion sur ces plaintes. Les conseils de presse n'ont pas le pouvoir de sanctionner les contrevenants (à la seule exception du conseil de presse suédois). Ils peuvent dénoncer publiquement les violations ou faire publier des avis spéciaux (rectifications et droits de réponse).<sup>2</sup>

Le conseil de presse regroupe généralement des propriétaires de médias, des journalistes et des représentants du public. Le conseil est fondé par les deux premiers groupes (ou les organismes qui les représentent), tandis que les représentants du public sont choisis par les fondateurs du conseil ("modèle des trois tiers"). De nombreux experts sont d'avis que la participation de représentants du public est nécessaire pour garantir le caractère démocratique et la crédibilité d'un conseil de presse.<sup>3</sup> Il est important d'ajouter que les conseils de presse ne se contentent pas de contrôler les médias, mais les protègent contre les attaques des autorités politiques ou des gros intérêts commerciaux.

Toutefois, le flou de la terminologie appelle d'autres questions conceptuelles. L'autorégulation peut-elle être volontaire ? Ou bien l'autorégulation – au moins à certains égards – peut-elle être mise en équation avec l'autocensure ? N'est-ce pas une forme de "censure privée", comme dirait David Sobel, un avocat américain ? Ronald Koven dirait que l'autocensure reste de la censure et que l'autorégulation reste de la régulation.<sup>4</sup> Pour que l'autorégulation soit volontaire, elle doit toujours laisser ouverte la possibilité de non-coopération à un système d'autorégulation.

L'autorégulation n'est pas de l'autocensure. L'autocensure est causée par une peur des personnes influentes et des pouvoirs publics, qui conduit les journalistes à supprimer des parties dérangeantes de leurs textes avant leur publication afin d'éviter toute pression informelle ultérieure. L'autorégulation, d'autre part, est un effort conscient et volontaire de personnes travaillant pour les médias ; son but n'est pas d'échapper aux effets potentiellement négatifs des articles publiés mais de renforcer la forteresse journalistique, ce qui permet à la profession d'élaborer des règles déontologiques fermes.<sup>5</sup>

M. Bertrand préfère lui aussi éviter le terme "autorégulation". Selon lui, le seul concept pertinent est la qualité des médias. Les "médias de qualité" proposent des informations crédibles ; ils ne manipulent pas le public et ne sacrifient pas la vérité sur l'autel des bénéfices. De fait, la question fondamentale qui devrait se poser dans chaque pays est la suivante : comment peut-on améliorer les médias ? La réglementation du marché et le cadre législatif peuvent s'avérer extrêmement insuffisants. Il faut donc une troisième force : la déontologie des médias. Comme le dit M. Bertrand : "Notez que j'ai utilisé le terme déontologie des médias, ce qui n'est pas la même chose que l'autorégulation." Une solution qui pourrait amener les médias à reconnaître leur besoin d'avoir des principes déontologiques n'est pas l'autorégulation mais la responsabilisation des médias.<sup>6</sup>

D'autres questions restent sans réponse : quels médias devraient être surveillés par un système d'autorégulation (différences entre les médias de la presse écrite et les médias de radiodiffusion, ces derniers étant bien plus réglementés en raison de l'attribution des fréquences, Internet, etc.) ; quels domaines devraient faire l'objet d'une autorégulation (violence, pornographie, questions de vie privée, etc.) ; quel devrait être le statut juridique des mécanismes d'autorégulation ? Il va de soi que les

2) Claude-Jean Bertrand 1999. *Tiskovni sveti so v interesu novinarjev. V Medijska preža/Media Watch*, 6:15.

3) M. Bertrand recommande le développement d'un "système de responsabilité des médias" plus étendu. Un système de responsabilité des médias regroupe toutes les activités non gouvernementales visant à amener les médias à reconnaître les besoins et les souhaits du public. Ces activités fournissent aux médias les méthodes permettant d'établir dans quelle mesure ils répondent réellement aux besoins du public. Les systèmes de responsabilité internes incluent : articles de rectification des erreurs, critique interne, rapports sur l'état des médias, code de déontologie, rectifications déontologiques, médiateur et surveillance des médias. Les systèmes de responsabilité externes devraient inclure des publications critiques traitant des médias de masse, des médias alternatifs, des ONG médiatiques, un enseignement médiatique et des organismes réglementaires. Il existe également des systèmes de responsabilité coopératifs, qui incluent la représentation du public dans les rédactions, l'accès du public et les pages de réponses des lecteurs. Cf. Bertrand, C.-J. 1997. *Media Ethics and Accountability Systems (Déontologie des médias et systèmes de responsabilité)* (Paris : Presses universitaires de France) ; et *Quality Control – Media Ethics and Accountability Systems (Contrôle de la qualité – Déontologie des médias et systèmes de responsabilité)* (Paris : Presses universitaires de France, 1997).

4) Ronald Koven. 1999. *Samoregulacija ja, soregulacija (z vlado) ne. V Medijska preža/Media Watch*, 6:14

5) Bervar, Gojko. 2002. *Freedom of non-accountability. Self-regulation in the media in Slovenia. (Liberté de la non-responsabilité. L'autorégulation des médias en Slovénie.)* Ljubljana : Mediawatch (p. 20).

6) Bertrand, C.-J. Document présenté à la conférence de l'Institut international de la presse, Vienne, octobre 1999.

gouvernements ou les législateurs sont sans cesse tentés de transformer les organismes d'autorégulation en organismes statutaires.

L'autorégulation est aussi un moyen d'empêcher l'État (c'est-à-dire les divers intérêts politiques) de prendre des décisions arbitraires sur des questions fondamentales concernant la profession de journaliste, d'établir ses propres règles et de les appliquer en ayant recours à la législation. Si les journalistes acceptent de se réglementer eux-mêmes, cela signifie aussi qu'ils sont prêts à accepter (et à mettre en œuvre) des normes déontologiques et professionnelles établies par la profession pour garantir sa crédibilité. La corégulation, se situant quelque part entre autorégulation et législation, "transpose" la responsabilité de juger les erreurs professionnelles commises par les médias des professionnels eux-mêmes vers des tiers, à savoir les représentants du public ("intérêts publics délégués" ou "quasi-publics").

L'autorégulation et la corégulation posent également la question générale de la réglementation des médias. Qui doit réglementer les médias ? Qui doit être chargé de juger et d'évaluer leurs performances ? Il est évident que cette tâche ne doit être laissée ni à l'État ni au marché. Peut-on y parvenir en ayant recours à des mécanismes d'autorégulation ? Les médias de masse sont-ils assez fiables pour s'occuper de leur propre autorégulation ? Est-ce que les journalistes disposent de suffisamment d'esprit autocritique pour veiller, dans leurs propres organisations, au respect des règles fondamentales de la déontologie journalistique et sociale ? Si les médias d'aujourd'hui jouissent d'un "pouvoir sans responsabilités", qui pourra leur redonner le sens des responsabilités et au nom de qui cela doit-il s'accomplir ? À ce stade, la différence entre autorégulation et corégulation devient évidente. Dans le cas de l'autorégulation, le pouvoir et les pénalités ne sont pas au centre du problème. Il s'agit davantage de la prise de conscience selon laquelle les médias doivent proposer au public (lecteurs, auditeurs, téléspectateurs) des produits irréprochables tant du point de vue professionnel que déontologique.

Un modèle d'autorégulation ne peut pas être automatiquement et incontestablement "exporté" d'un pays à un autre si l'on souhaite qu'il fonctionne correctement. Il n'y a pas de formule simple ni de modèle universellement acceptable. Les modèles d'autorégulation sont élaborés dans des environnements locaux précis ; ils découlent de besoins et de demandes particuliers et ont deux buts principaux : premièrement, protéger la liberté de la presse et la tradition du journalisme d'investigation ; deuxièmement, protéger le public contre les intrusions et les mensonges des médias.

En Slovénie, le rôle de l'organisme d'autorégulation est actuellement endossé par la Commission de déontologie de l'Association des journalistes et du Syndicat des journalistes slovènes. Sa fonction est perçue très différemment parmi les journalistes slovènes. L'une des opinions les plus répandues est que la Commission de déontologie devrait d'abord défendre l'intégrité des journalistes contre la violence de l'État. En principe, cela est vrai. Mais elle ne doit pas protéger l'intégrité des journalistes en tolérant l'irresponsabilité des médias. Au contraire, elle doit défendre les normes professionnelles et déontologiques fixées par les journalistes eux-mêmes. Il y a autre chose : la Commission de déontologie (dont les membres sont tous des journalistes) traite les litiges *opposant un lecteur (plaignant) à un journaliste*, tandis que le conseil de presse gère les affaires *opposant un plaignant à un protagoniste désigné des médias*. La Commission de déontologie examine les prétendues violations au code journalistique commises par l'un de ses membres ; un conseil de presse s'occupe de l'organisme médiatique qui a publié l'article controversé.

Avec l'introduction de la liberté de la presse en Slovénie dans les années quatre-vingt-dix, le rôle de la Commission de déontologie a commencé à être remis en question et ses décisions à être ignorées. La presse ne publiait plus ses décisions et certains journaux accusés de violations ont même fièrement déclaré que le contrevenant (l'un de leurs journalistes) avait ouvertement rendu sa carte de l'Association des journalistes après avoir été reconnu coupable.

Le résultat des recherches menées en 1993 sur la manière dont les dispositions du code journalistique étaient mises en œuvre a montré que les quotidiens slovènes enfreignaient manifestement de nombreux préceptes du code et ce, quotidiennement.<sup>7</sup> L'absence de citation des sources d'information posait particulièrement problème. Des expressions telles que "on peut entendre",

7) Košir, M. et Poler, M. 1996. *Utemeljitev novinarske etike in svoboda slovenskih novinarjev* dans *Mediji, etika in deontologija* (Media Series), Ljubljana : Faculté des Sciences sociales.

“d’après ce qui nous a été communiqué”, “prétendument”, “on dit” étaient souvent utilisées. Les informations n’étaient pas recoupées et des renseignements non vérifiés faisaient souvent leur chemin dans la presse. L’exigence selon laquelle les “faits et témoignages” publiés doivent être authentiques a été gravement enfreinte, principalement par des journalistes d’investigation. L’exigence selon laquelle les informations doivent être clairement distinguées des commentaires était ignorée quotidiennement. La distinction prescrite entre contenu éditorial et messages publicitaires était souvent outrepassée. Il y avait de nombreuses atteintes à la vie privée, particulièrement dans les domaines où le code imposait une “attention particulière” (par exemple dans la narration d’accidents ou de tragédies personnelles). De nombreux journalistes ne respectaient pas la règle de la présomption d’innocence et proclamaient que des accusés ou des défendeurs étaient coupables avant même que la décision de justice ne soit rendue. Des infractions à la clause interdisant la publication d’accusations non fondées, d’attaques, de mensonges, d’insultes ou de calomnies étaient fréquentes.

Les recherches menées en 2000 concernant le niveau de la déontologie professionnelle en Slovénie, auxquelles ont participé 22 journalistes et éditeurs des principaux médias slovènes, montrent que 55 % d’entre eux estiment que le niveau de la déontologie professionnelle se dégrade. Interrogés pour savoir s’ils soutiendraient un code des médias interne au sein de leur organisation, 82 % ont répondu par l’affirmative.<sup>8</sup>

Depuis mars 2001, un groupe de journalistes, d’avocats et de spécialistes des médias a adopté diverses mesures pour stimuler les débats sur l’autorégulation du journalisme et des médias slovènes. Il a aussi tenté de répondre à la question de savoir s’il est nécessaire d’établir un conseil de presse comme l’un des instruments d’autorégulation. Pendant tout ce temps, le groupe a insisté sur le fait qu’il devrait y avoir un large consensus dans la communauté et l’industrie des médias avant qu’un conseil de presse ne puisse être fondé. Les principaux facteurs déterminant l’acceptabilité et le fonctionnement efficace d’une telle institution sont le niveau du consensus et le nombre d’associations professionnelles et d’institutions des médias souhaitant y participer. En se fondant sur l’expérience d’autres États, le groupe est parvenu à la conclusion que l’existence des conseils de presse favorise une diminution du nombre de procès intentés aux journalistes et aux sociétés de médias. En outre, les conseils de presse renforcent la confiance que porte le public aux médias.

Cependant, la position actuelle de l’Association des journalistes consiste à ne pas soutenir l’initiative de création d’un conseil de presse. Elle prétend que la nouvelle législation relative aux médias (en vigueur depuis mai 2001) et certaines évolutions du code pénal ont légalisé des “limitations dangereuses” au travail journalistique. Par ailleurs, l’introduction de représentants du public dans le conseil de presse ouvrirait la voie pour que des intérêts “prétendument idéologiquement neutres” (alors qu’ils seraient en réalité motivés politiquement) prennent le contrôle des médias.

“La coopération de l’Association des journalistes à l’autorégulation semble improbable. Elle serait raisonnable si les pouvoirs politiques acceptaient le concept de la liberté de la presse et ne bridait pas les médias par le biais d’une législation restrictive. Mais étant donné que les législateurs slovènes ont décidé de garantir l’exactitude des informations et la bienséance au moyen d’un droit de rectification et d’un droit de réponse largement définis et étayés par le système judiciaire ainsi que de garantir la responsabilité par le biais d’une supervision policière et d’actions en justice à l’encontre des journalistes osant percer les secrets du pouvoir en place, l’idée d’une autorégulation supplémentaire, qui présuppose la participation de la société civile, elle-même généralement synonyme de groupes d’intérêts idéologiquement non neutres, me semble être une perte de temps et d’argent ridicule et servile.” Voici l’opinion de Peter Jančič, journaliste du quotidien *Večer* et membre de la Commission de déontologie, exprimée lors d’un débat concernant la fondation d’un conseil de presse.<sup>9</sup> Le président de l’Association des journalistes défend une position semblable. L’objectif principal du conseil de presse est de défendre le public contre les fautes des journalistes. Étant donné que les autorités slovènes ont décidé de très bien protéger le public contre les médias – au moyen d’une loi globale sur les médias – pourquoi est-ce que les journalistes devraient apporter des mesures de régulation supplémentaires pour protéger le public ?<sup>10</sup>

8) Verhovčak, Matea. 2000. *Vprašalnik o tiskovnem svetu. V Medijska preža/Media Watch*, 9:27.

9) Peter Jančič. 2001. *Kdo ustanavlja tiskovni svet? V e-NOVINAR*, 5: 5-6. Dans un autre débat, Jančič souligne sa résistance à la fondation d’un conseil de presse en déclarant que “si l’association des journalistes recommandait qu’un conseil de presse soit fondé, ce serait comme si un mouton demandait à un loup de le protéger. C’est une idée que le loup lui-même n’oserait proposer.” (e-NOVINAR, [www.novinar.com/e-novinar/enovinar.22.05.2002](http://www.novinar.com/e-novinar/enovinar.22.05.2002))

10) Grega Repovž. 2001. *“Iskanje lastne poti” v Medijska preža/Media Watch*, 12:46



Les défenseurs d'un conseil de presse répondent qu'ils mettent en avant le modèle dans lequel les représentants du public sont nommés par consentement mutuel entre les journalistes et les éditeurs. Par conséquent, la possibilité que des organisations non gouvernementales (ou d'autres forces politiques se dissimulant derrière elles) prennent le contrôle des médias est réduite.<sup>11</sup>

Un autre argument important en faveur d'un conseil de presse est la tentative de l'Union européenne de remplacer l'autorégulation par la corégulation, en d'autres termes, de remplacer le caractère volontaire par une contrainte. "Un conseil de presse est par conséquent raisonnable tant que l'initiative repose dans les mains de la partie concernée. [...] Si la corégulation fait son chemin dans les administrations européennes et de "document non écrit" devient une recommandation officielle ou une directive / résolution exécutoire, il n'est pas difficile d'imaginer à quel point la Slovénie fera preuve de servilité en mettant en œuvre cette instruction au plus haut niveau."<sup>12</sup>

Selon le président de l'Association des journalistes, le deuxième écueil du conseil de presse serait le potentiel effondrement du "grand mur" qui sépare actuellement la direction de la presse écrite de ses éditeurs. Sa propre expérience et celle des autres médias ont confirmé que ce "mur" existe encore dans la plupart des sociétés de presse. L'établissement d'un conseil de presse est une bonne occasion pour les représentants de la société éditrice de pénétrer dans un espace qui leur était jusque-là interdit, si ce n'est pour des raisons de décence. Il faut se souvenir que les journalistes sont en désaccord avec les éditeurs sur presque tout. Ces deux groupes s'affrontent quand il s'agit de droits du travail (tentative d'introduire une clause supplémentaire dans les contrats des rédacteurs, dont la rémunération dépendrait du nombre d'exemplaires vendus / du succès commercial des journaux) et de la ligne de démarcation entre publicité et contenu éditorial. Ces questions ont récemment été exacerbées.

Les propriétaires de médias continuent de faire pression sur les médias comme sur les journalistes pour réaliser des gros bénéfices. Les normes journalistiques professionnelles sont de moins en moins respectées. Le nombre d'articles hybrides / de publi-informations qui prétendent avoir un contenu éditorial mais qui sont en fait des publicités payées augmente également. Les ressources financières disponibles pour le journalisme d'investigation se font de plus en plus rares, alors que les publicités spectaculaires, type de contenu volontiers associé à des publicités, sont de plus en plus fréquentes. L'Association des journalistes de Slovénie souligne que la distinction entre les fonctions de direction et les fonctions éditoriales au sein des sociétés de médias est de plus en plus floue et que le rôle des rédacteurs en chef est réduit à celui de secrétaires de rédaction, leur responsabilité pour la mise en œuvre de concepts de programmation étant négligée, contrairement aux dispositions de l'article 18 de la loi sur les médias de masse. En octobre 2002, l'assemblée générale de l'Association a adopté le nouveau code journalistique. Certaines clauses de l'ancien code (datant de 1991) étaient prétendument trop générales ou insuffisamment adaptées au travail journalistique quotidien ainsi que pour le public censé évaluer la conduite des journalistes. Parmi les nouveautés du code de 2002 figure la clause prescrivant que les journalistes qui publient des accusations contre des individus sont tenus d'obtenir la réponse de la partie concernée. Un autre article qui a connu des modifications est celui qui concerne la citation de la source d'information et sa protection. D'après le nouveau code, un journaliste doit citer sa source à chaque fois que cela est possible. Le public a le droit de connaître la source d'information afin de pouvoir évaluer la pertinence et la crédibilité des informations. Si ces informations ne peuvent être révélées, le journaliste est autorisé à protéger l'anonymat de la source. Si la source d'information est protégée, le code observe la règle de la loi sur les médias de masse (article 21) disposant que le rédacteur, les journalistes et autres auteurs ne sont pas tenus de divulguer la source d'information, sauf dans les cas passibles de sanctions. Le plus grand changement du nouveau code est celui qui concerne le chapitre consacré aux conflits d'intérêts. Le nouveau code interdit de mêler contenu éditorial et publicitaire et requiert qu'une distinction claire soit faite entre les deux. Les journalistes doivent refuser les dons, les services ou les récompenses, les missions supplémentaires dans le monde de la politique, l'administration d'État ou d'autres institutions publiques, ainsi que tout avantage pouvant influencer leur travail. En outre, ils doivent faire clairement état de tout conflit d'intérêt potentiel ou le supprimer de leurs articles. Les clauses finales du nouveau code résument certaines parties du code de la FIJ, à savoir celles qui énoncent que les journalistes tiendront compte uniquement de l'avis de leurs collègues dans les cas où le professionnalisme de leurs performances est remis en question. Ceci signifie que le code

11) Bervar, Gojko. *Peter, hvala!*, e-NOVINAR, 6-7:13-15.

12) Bervar, Gojko. *Ibidem*.



journalistique est le seul critère utilisé tant par les journalistes que par le public pour établir le (non-)professionnalisme des performances des journalistes. Le fait d'empêcher le public de prendre part à la décision quant à la qualité et au professionnalisme du travail journalistique est justifiable à court terme, mais nuisible à long terme. Pour s'efforcer d'arriver à l'autonomie de leur profession (en défiant les pressions des politiciens et des financiers), les journalistes ont démontré qu'ils n'accordaient aucune confiance à ceux dont ils devraient servir les intérêts, à savoir le public.

La deuxième tentative échouée d'autorégulation est le code journalistique de la radio et de la télévision publiques slovènes (RTV Slovenia), adopté en 2000. Dans ce code, un chapitre entier est consacré à la mission du médiateur qui doit veiller au respect des normes déontologiques. Bien que ce code ait été adopté depuis deux ans par le conseil de RTV Slovenia, le médiateur n'a pas encore été nommé. Actuellement, le rôle du médiateur est assumé par un conseil composé de 25 membres. Ce conseil, dont plus de la moitié des membres sont des "représentants du public", a depuis prouvé qu'il ne représente ni le public ni les intérêts de la société civile.

Paradoxalement, les journalistes de la radio et de la télévision du service public ont été contraints de demander de l'aide au parlement afin de protéger les intérêts des journalistes et du public contre ce qu'ils appelaient le "comportement irresponsable" des membres du conseil.<sup>13</sup>

En introduisant la notion de médiateur interne, le code a également lancé le débat sur la question de savoir si le respect des normes professionnelles au sein de la société publique RTV devait être surveillé par un organisme collégial ou par une seule personne. Par ailleurs, certaines dispositions du code, par exemple la clause prévoyant que chaque entretien avec le Premier ministre doit être suivi d'un entretien de même durée avec un représentant de l'opposition, ont été de plus en plus souvent utilisées comme écran protégeant les rédacteurs contre les accusations des hommes et des partis politiques.

L'épilogue à la crise du service public est survenu en 2002, lorsque, sur proposition du gouvernement, le Parlement slovène a adopté la loi sur les salaires et le remboursement des fonctionnaires, qui ajoutait tous les salariés de l'institution publique RTV Slovenia aux autres fonctionnaires. Pendant les débats publics qui ont précédé l'adoption de cette loi, seul un syndicat sur neuf au sein de RTV Slovenia (le syndicat des salariés de la télévision) a manifesté son opposition à cette solution. La majorité soutenant cette proposition le faisait en raison de l'avantage à court terme, à savoir une augmentation des salaires. Par conséquent, cette disposition légale menaçant gravement l'autonomie du service public a été adoptée non pas du fait de pressions politiques mais avec le consentement des salariés. La loi susmentionnée traite le service public RTV Slovenia (dont 75 % des recettes proviennent des redevances et moins de 1 % du budget de l'État) comme une institution du secteur public et ses salariés comme des fonctionnaires. Les journalistes travaillant pour cette société du service public, qui devraient servir les intérêts du public (de manière autonome), ont été donc transformés en fonctionnaires. De superviseurs critiques du travail des institutions publiques et de chiens de garde, ils sont devenus des "gentils toutous" politiques.

L'Association des journalistes s'est vivement opposée à cette loi. En septembre 2002, le secrétaire général de la FIJ a vivement protesté contre cette solution dans une lettre adressée au chef de l'État. Il disait entre autres :

"Les répercussions de cette loi font de la Slovénie une exception parmi les pays européens. De fait, cette loi va à l'encontre du principe de l'indépendance financière des organismes de radiodiffusion publics et constitue une violation des normes internationales telles que celles établies au titre de la recommandation n° R (96) 10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion. [...] L'intégration des journalistes dans le système rigide du fonctionariat pourrait représenter une forme indirecte de pression et d'ingérence vis-à-vis de l'indépendance de l'organisme de radiodiffusion du service public, ce qui est contraire à toute pratique ou réglementation européenne."<sup>14</sup> La demande des salariés de la télévision que les salariés de la radio et de la télévision publiques soient exclus de cette loi est désormais soutenue par le Conseil de RTV (dont la majorité des membres représente les intérêts du public) et par la direction de RTV Slovenia.

13) Sandra B. Hrvatin 2002. *Državni ali javni servis. Perspektive javne RTV v Sloveniji*. (Servir l'État ou le public. Les perspectives du service public en Slovénie.) Ljubljana : Mediawatch.

14) *Novinarski dnevi 2002. e-novinar (posebna številka 8)* (p.14)

Les débats sur l'autorégulation, la corégulation et la régulation générale du journalisme en Slovénie sont accompagnés de pressions de plus en plus fortes des propriétaires de médias. En d'autres termes, les pressions économiques ont remplacé les pressions politiques. Le nombre de procès intentés contre des journalistes augmente et les demandes de pénalités ont été remplacées par des demandes de dédommagement exorbitantes. Lorsqu'il s'agit de défendre leur autonomie, les journalistes ont un allié : le public. Si le moteur des journalistes est le "droit du public à être informé", comme le précise le préambule du nouveau code journalistique, alors l'autorégulation la plus efficace sera celle qui protège les intérêts du public. ■



# Quelles sont les conditions pour la mise en place (pour la première fois) d'un système de corégulation ?

*Roberto Mastroianni*  
Professeur à l'Université de Naples

## 1 - Corégulation dans le secteur des médias :

Le pour (réponses rapides à l'évolution des marchés) et le contre (des droits fondamentaux sont souvent impliqués). Quelle est la distinction entre radiodiffusion télévisuelle et services en ligne de la société de l'information ? Différentes approches pour différents marchés (radiodiffusion traditionnelle, télévision directe, Internet) ? Compatibilité et complémentarité entre législation et corégulation dans le domaine des médias, en vue de promouvoir des objectifs de politique publique. Pour formuler des règles détaillées, alors que la législation est souvent lente, les systèmes d'autorégulation sont plus rapides, flexibles et facilement adaptables au cas par cas. D'autre part, il faut éviter le flou juridique.

## 2 - Conditions pour la mise en place pour la première fois d'un système de corégulation : trois points fondamentaux

a - "Géographie" : à quel niveau le mécanisme de corégulation doit-il être établi ? Quand l'intervention de l'État est-elle suffisante, conformément au principe de la subsidiarité ?

Domaines déjà couverts par les règles européennes, tels que la radiodiffusion télévisuelle. Mise en œuvre de directives communautaires par le biais de la corégulation : conditions et limites au titre du Traité CE et de la jurisprudence européenne.

Existe-t-il des cas où un *code de conduite paneuropéen* répond mieux aux impératifs du marché interne afin d'éviter d'autres obstacles à son fonctionnement ? La nature inhérente de la radiodiffusion télévisuelle comme prestation de services "transfrontalière" et la "règle fondamentale du pays d'origine" doivent être prises en compte pour choisir le niveau d'intervention approprié. La Directive "Télévision sans frontières" est une directive communautaire assez détaillée. Dans certaines circonstances, une application uniforme des règles communes doit sans doute être privilégiée. Exemples : protection des mineurs, règles sur la publicité.

Rôle de la Cour de justice en tant qu'interprète privilégié de la Directive "Télévision sans frontières". Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes concernant l'interprétation des termes figurant dans l'article 11 de la Directive "Télévision sans frontières" : "limitation du temps de transmission" des œuvres audiovisuelles (arrêt *Pro Sieben*) ; "séries" d'œuvres audiovisuelles (affaire *RTL*, en instance).

Accès à la justice ou à "d'autres autorités" conformément à l'article 3, alinéa 3, Directive "Télévision sans frontières".

- b - *Définition de contenu* : indication claire des questions pouvant relever de la corégulation. Dans certains domaines, au vu des choix sociaux et politiques impliqués et du besoin d'équilibrer différents droits fondamentaux et obligations, la compétence (et la responsabilité) des pouvoirs publics doit être maintenue (par exemple : règles sur la concentration des médias, protection des mineurs, publicité pour certains produits). Dans ces cas, il faut au moins un cadre législatif général.

La corégulation semble un instrument juridique très positif quand la définition et l'application publique de normes communes s'avèrent très difficiles, faisant qu'une participation active et sincère des protagonistes est requise (par exemple : protection des mineurs sur Internet).

- c - *Procédure* : Quels protagonistes doivent participer ? Est-ce qu'il faut éviter une délégation totale de pouvoirs au secteur privé ? Comment les intérêts du public doivent-ils être représentés dans un organisme de corégulation (associations de consommateurs, experts indépendants, représentants de l'État ou des régions) ? À quel moment le mécanisme de corégulation doit-il intervenir ? Est-ce que l'accès à la justice ainsi qu'une connaissance parfaite des droits doivent être toujours garantis (Cour de justice des Communautés européennes C-96/95, *Commission c/ Allemagne*, Rec. 1997, I-1653) ? Comment aborder les nouveaux protagonistes, au vu de la libéralisation progressive de tous les marchés ? ■

# Mise en œuvre et application de codes de corégulation dans un contexte transfrontalier

*Maja Cappello*

*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Italie)*

## **Champ d'application**

La présentation qui suit vise à explorer les conditions nécessaires pour veiller à une application efficace des codes de conduite dans le secteur européen des médias. Loin de proposer des solutions définitives, cette présentation tend principalement à fournir des éléments de discussion à l'auditoire.

La législation actuelle semble impliquer nécessairement les services publics dans les activités de surveillance et de sanction pour non-respect des dispositions contenues dans les codes de conduite. Cette affirmation est perçue comme vraie, du moins quand l'appareil organisationnel sous-jacent aux codes n'est pas capable de mettre en œuvre des sanctions dissuasives aux infractions aux codes de conduite qui soient proportionnelles à la nature de l'infraction. En conséquence, les codes mentionnés dans cette présentation sont des codes de corégulation, conformément à la définition donnée dans le document préparatoire de cet atelier.

S'agissant d'une étude de cas, il sera principalement fait référence à la radiodiffusion télévisuelle. Le volume considérable de la réglementation applicable à ce secteur fournira des éléments qui nous permettront de vérifier quelles conditions sont nécessaires pour que la mise en œuvre et l'application des codes de conduite soient réussies, que ce soit en substitution ou en complément des dispositions légales déjà existantes.

La dimension géographique concernée est le pays récepteur pouvant être affecté par la transmission en question dans chaque cas pertinent. Selon toute évidence, cette transmission pourrait être produite et transmise par un organisme de radiodiffusion télévisuelle national – et tomber directement sous la compétence du pays récepteur – ou par un organisme de radiodiffusion télévisuelle établi dans un autre État observant les règles dudit pays, ces dernières n'étant pas forcément conformes à celles du pays récepteur. En outre, un environnement transfrontalier nécessite que l'on fasse la distinction entre les cas où les pays impliqués sont tous deux des États membres de la Communauté européenne et les cas où l'un des pays n'est que partie à la Convention européenne sur la télévision transfrontière et n'est pas lié par les dispositions énoncées par la Directive "Télévision sans frontières" (TVSF), afin de définir quels sont les codes et lois internes qui vont s'appliquer.

## **Mise en œuvre**

La mise en œuvre de codes de corégulation dans un contexte transfrontalier nécessite que l'on définisse les dispositions pertinentes. En règle générale, dans un environnement communautaire, le principe de reconnaissance commune sous-jacent aux dispositions relatives à la liberté de prestation implique que la réception de transmissions conformes à la réglementation du pays d'origine ne peut être restreinte, sauf s'il existe des raisons générales de politique, de sûreté ou de santé publiques, ou bien dans les circonstances particulières énoncées par la directive TVSF concernant la protection des mineurs.

La question principale est de savoir si la référence aux “règles de droit” applicables aux émissions destinées au public dans un État membre, qui figure à l’article 2 de la directive TVSF, inclut également les codes de conduite.

**Art. 2(1) Directive TVSF**

Chaque État membre veille à ce que toutes les émissions de radiodiffusion télévisuelle transmises par des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de sa compétence respectent le droit applicable aux émissions destinées au public dans cet État membre.

Si les codes de conduite sont reconnus par un État membre comme faisant partie de son système juridique, la directive TVSF implique qu’il faut faire référence à la réglementation et aux codes de conduite / de déontologie / meilleures pratiques faisant partie du droit du pays concerné lorsque l’on définit les normes s’appliquant aux activités de surveillance et de sanction.

Si les directives pertinentes désignent explicitement les codes de conduite comme instruments pouvant être utilisés directement pour leur mise en œuvre – comme c’est le cas de la directive sur le commerce électronique<sup>1</sup>, dont l’article 16 stipule que les codes de conduite peuvent contribuer à la bonne application d’une partie de ses dispositions – ou comme outils pour leur mise en œuvre à un niveau secondaire – comme c’est le cas de la directive sur la protection des données<sup>2</sup>, dont l’article 27 stipule que les codes de conduite peuvent contribuer à la bonne application des dispositions nationales adoptées en vertu de la directive –, les codes sont considérés comme faisant partie du “droit” par une loi communautaire et sont donc pertinents au titre de l’article 2 de la directive TVSF.

Il apparaît clairement que l’introduction de codes de conduite dans le droit d’un pays dépend de la constitution dudit pays, qui peut éventuellement décider de ne pas accepter ni utiliser la corégulation pour la mise en œuvre du droit communautaire. C’est la raison pour laquelle les directives faisant explicitement référence à des codes de conduite les citent uniquement comme une contribution potentielle à la mise en œuvre de la législation communautaire. C’est aussi pour cela que le rapport Mandelkern sur la qualité de la réglementation<sup>3</sup> exige, à titre de condition à la corégulation comme alternative réglementaire éventuelle, le maintien de la primauté de l’administration.

## Application

Une fois qu’il est établi que les codes de conduite peuvent être inclus dans le droit qui devra être appliqué dans chaque cas et après avoir précisé quelles en sont les dispositions applicables, l’étape suivante consiste à vérifier les conditions requises pour leur application. À cet effet, la directive TVSF demande à chaque État membre de veiller à ce que ses dispositions soient effectivement observées et que les autorités judiciaires ou autres soient accessibles.

**Art. 3, Directive TVSF**

2. Les États membres veillent, par les moyens appropriés, dans le cadre de leur législation, au respect par les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence, des dispositions de la présente directive.

3. Les mesures comprennent des procédures appropriées pour permettre à des tiers directement concernés, y compris des ressortissants d’autres États membres, de saisir les autorités compétentes, judiciaires ou autres, pour faire respecter effectivement ces dispositions, conformément aux dispositions nationales en vigueur.

La référence à l’accès à une voie de droit “efficace” pour les tiers est une mesure jugée indispensable par la Directive pour une bonne application. Le point important est donc de vérifier si le système de réclamation prévu par les codes de conduite peut entrer dans la définition des “autorités”. Le

1) Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects juridiques des services de la société de l’information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JO L 178 du 17 juillet 2000, p. 1.

2) Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation desdites données, JO L 281 du 23 novembre 1995, p. 31.

3) Rapport final du groupe Mandelkern sur la qualité de la réglementation, 13 novembre 2001, disponible à l’adresse <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>.



préambule de la directive<sup>4</sup> précise que la revendication de droits de tiers ressortissants d'autres États membres directement concernés doit se faire en conformité avec la législation nationale. Par conséquent, l'application de codes de conduite est tributaire de la définition des autorités judiciaires (ou assimilées) qui s'applique dans le pays concerné.

D'après la Cour de Justice<sup>5</sup>, la bonne application d'une directive nécessite que les sanctions choisies par un État membre et devant être imposées en cas d'infraction à ses dispositions doivent avoir un réel effet dissuasif et doivent être proportionnelles au préjudice subi, afin de garantir que ces mesures puissent effectivement être invoquées devant les tribunaux nationaux par les personnes concernées.

Seule une analyse au cas par cas pourrait révéler si les voies de droit envisagées par les codes de conduite sont à même de satisfaire les exigences imposées par la législation communautaire. À ce jour, l'expérience italienne ne s'est pas avérée particulièrement efficace : les sanctions imposées ne semblent pas avoir un réel effet dissuasif parce que le conflit évident entre l'organisme réglementaire et l'organisme réglementé, tel qu'exprimé dans un code d'autorégulation, est difficile à surmonter ; lorsqu'une disposition légale confie à un organisme public le pouvoir de surveiller le respect des codes d'autorégulation, on observe un manque de compétence en matière d'application des sanctions demandées par les organismes de réclamation ; si les protagonistes sanctionnés ne respectent pas la sanction, aucune voie de droit n'est exécutoire ; le seul cas existant de code d'autorégulation – qui est encore un projet et traite des émissions des partis politiques – ne donne pas à l'organisme public réglementaire le pouvoir de sanctionner les violations au code mais uniquement celles liées aux dispositions cadres légales ; etc.

Si ces codes étaient appliqués dans un contexte transfrontalier, ces problèmes n'en seraient que plus complexes. Avant d'encourager les codes de corégulation, une grande coopération au niveau supranational semble nécessaire, afin de créer une plate-forme commune pour les principales questions d'application que cette présentation tentera d'aborder de manière plus approfondie. ■

4) L'alinéa 17 du préambule de la Directive TVSF dispose : "Considérant que les tiers directement concernés, y compris les ressortissants d'autres États membres, doivent pouvoir faire valoir leurs droits, conformément à la législation nationale, devant les autorités compétentes, judiciaires ou autres, de l'État membre dont relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle qui ne respecte pas les dispositions nationales prises en application de la directive 89/552/CEE, telles que modifiées par la présente directive."

5) Affaire 14/83 Von Colson et Kamann c/ Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie [1984] REC p.1891, al. 18 et 23.



# Systeme de traitement des plaintes transfrontalières de l'AEEP : illustration et explication

*Oliver Gray, PhD  
Directeur général de l'AEEP, Bruxelles*

Comme cela a précédemment été mentionné, les deux principaux avantages des systèmes d'autorégulation sur le droit écrit est leur flexibilité et leur adaptabilité. La gestion des plaintes transfrontalières en est un parfait exemple. Depuis 1992, l'AEEP a développé un excellent système de traitement des plaintes transfrontalières. Je propose de vous expliquer pourquoi ce système a été établi, comment il fonctionne, avec des exemples et des données, et enfin de vous présenter les principaux problèmes rencontrés.

## **Pourquoi le système transfrontalier a-t-il été établi ?**

Le système de gestion des plaintes transfrontalières de l'AEEP fonctionne depuis 1992. Il a été créé pour accompagner le marché unique à venir et au besoin pour régler les problèmes découlant des publicités diffusées dans un Etat membre de l'Union européenne mais en provenance d'un autre pays (cela faisant partie du défi lancé en 1992 par Sir Leon Brittan à l'industrie de la publicité). L'AEEP coordonne et aide ses membres afin de résoudre ces plaintes transfrontalières, avec pour objectif la réparation des préjudices subis par les consommateurs.

## **Qu'est-ce qu'une plainte transfrontalière et comment fonctionne-t-elle ?**

Le système mis en place par l'AEEP pour traiter les plaintes concernant les publicités transfrontalières vise à accorder au plaignant la même réparation que celle à laquelle peuvent prétendre les consommateurs du pays d'origine du média dans lequel la publicité est diffusée. Le système fonctionne en conséquence via un réseau comprenant 28 organismes d'autorégulation implantés dans toute l'Union européenne, dans plusieurs autres pays européens et dans quatre pays hors Europe. L'AEEP consulte également les associations de l'industrie pour résoudre des problèmes ou des questions spécifiques tels que la publication d'un annuaire ou des promotions commerciales.

Une plainte transfrontalière requiert que le plaignant se trouve dans un pays autre que celui dans lequel le média diffusant la publicité est implanté, par exemple un consommateur habitant la république d'Irlande se plaignant d'une publicité publiée dans un journal britannique diffusé en Irlande. A de nombreuses occasions, le pays d'origine et le pays du plaignant parlent la même langue, c'est-à-dire Royaume-Uni-Irlande, Suisse-France, Belgique-Pays-Bas. Mais ce n'est pas toujours le cas, les Pays-Bas étant notamment très appréciés comme point de re-routage ou d'adresse postale pour un annonceur.

Les organismes d'autorégulation nationaux peuvent s'appuyer sur le soutien de leurs médias nationaux, mais ils n'ont aucun contrôle sur les médias installés dans d'autres pays. Pour surmonter cette difficulté, le système de l'AEEP est basé sur le principe du "pays d'origine", concept garanti par

le droit communautaire afin de faciliter le fonctionnement du marché unique qui prévoit que les publicités diffusées dans plusieurs pays ne doivent respecter qu'une seule législation.

Le système de traitement des plaintes transfrontalières exige normalement que les publicités respectent les règles du pays où le média dans lequel elles apparaissent est publié. La seule exception concerne les plaintes pour publicité par publipostage. L'absence de "média" classique, en plus du fait que les publipostages sont souvent expédiés depuis des pays autres que ceux dans lesquels sont établis les annonceurs, signifie que les plaintes concernant un publipostage ou Internet seront plus efficacement gérées par les organismes d'autorégulation du pays d'implantation de l'annonceur, considéré comme le "pays d'origine" dans de telles affaires. Les plaintes sont gérées par l'organisme d'autorégulation du pays d'origine, quel que soit le pays dont elles proviennent.

L'objectif est d'étendre aux consommateurs d'autres pays la même réparation que celle à laquelle peuvent prétendre les consommateurs du pays d'origine. En conséquence, l'organisme d'autorégulation membre de l'AEEP implanté dans le pays d'origine traitera une plainte transfrontalière selon ses propres procédures. Parfois, ces dernières sont différentes, et des règles distinctes s'appliquent, de celles du pays du plaignant : par exemple, les notions de bon goût et de décence varient considérablement entre les pays européens. Les organismes membres de l'AEEP s'engagent, lorsque leur loi nationale le permet, à appliquer un deuxième principe, appelé "reconnaissance mutuelle". Cela implique l'acceptation des jugements pris par leurs homologues dans le pays d'origine et, si possible, l'acceptation des publicités qui respectent les règles d'autorégulation du "pays d'origine", même si ces règles ne sont pas exactement les mêmes que les leurs. Comme l'AEEP veille à ce que des règles nationales d'autorégulation soient appliquées au sein d'un réseau européen, un troisième principe peut être souligné, à savoir celui de la subsidiarité.

## Données et exemples

L'AEEP a traité et résolu plus de 700 affaires (726 à l'été 2002) depuis 1992. En 2002, nous avons déjà traité et résolu 74 affaires de janvier à août, ce qui n'a plus rien à voir avec les 25 affaires annuelles qui nous étaient confiées en 1992. Au niveau national, la principale catégorie d'affaires est composée par les publicités mensongères, suivies par les problèmes de bon goût et de décence. Une grande partie des plaintes concerne le publipostage, suivi par la presse et la télévision. Les plaignants se trouvent principalement au Royaume-Uni (qui au niveau national gère 20000 plaintes par an). L'Irlande, la Suisse et les Pays-Bas sont les principales bases pour les annonceurs ou les points de routage. La majorité des plaintes est déposée par les consommateurs.

Les exemples sont le meilleur moyen de comprendre le système :

Mon premier exemple concerne une publicité publiée dans un magazine de l'Eurostar pour la carte Interrail. Cette carte, une fois achetée, permet de bénéficier de voyages illimités, pendant une certaine période, sur les chemins de fer européens pour tous les moins de 26 ans. L'annonce incitait à acheter la carte à travers le slogan : "Vous aurez le reste de votre vie pour bien vous comporter" et montrait 12 préservatifs jaunes placés dans un cercle sur un fond bleu en imitation du drapeau européen et faisait référence à l'année de l'Union européenne pour l'Europe contre le SIDA. Les plaintes ont été déposées par des consommateurs irlandais, belges et britanniques et concernaient a) l'à-propos du slogan et la morale qu'il semble véhiculer, et b) l'utilisation abusive du drapeau européen. La plainte a été confirmée et la publicité retirée.

Exemple Sisley Shoes : plainte (pour publicité offensante) déposée auprès du *Deutsche Werberat* (DW) (organisme d'autorégulation allemand) par un consommateur allemand concernant une affiche montrant une femme top model qui portait une mini-jupe ouverte dans le dos jusqu'à révéler ses fesses. Le plaignant estimait que l'image était méprisante pour les femmes, en particulier dans la mesure où la publicité ne faisait nullement référence aux produits de l'annonceur, à savoir les chaussures. Le DW a écrit directement à l'annonceur en Italie mais n'a pas reçu de réponse, malgré l'aide apportée par l'organisme d'autorégulation italien, l'*Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria* (IAP). En conséquence, le DW a confirmé la plainte au motif que la publicité était méprisante pour les femmes et a publié un communiqué de presse annonçant sa décision. Plainte confirmée.

Mon troisième exemple est une affaire classique de publicité mensongère. Des consommateurs irlandais se sont plaints d'une annonce publiée dans un magazine britannique pour Rugsrats. Le produit en question était prétendument offert gratuitement en cas d'abonnement, mais en fait il y avait des frais de port et d'emballage pour l'Irlande. L'*Advertising Standards Authority* (ASA) (organisme

d'autorégulation britannique) a confirmé la plainte, demandé la modification de l'annonce et recommandé que les futures annonces soient contrôlées. C'est un exemple typique d'erreur commise par un annonceur.

Environ 1 à 2 % de l'ensemble des plaintes concernent des publicités malhonnêtes au niveau national. Malheureusement, au niveau transfrontalier, ce pourcentage augmente en raison de la possibilité pour les opérateurs de passer d'une juridiction à l'autre. Ces opérateurs enfreignent toutes les règles, qu'elles soient d'origine légale ou d'autorégulation, et conçoivent des plans visant à attirer les consommateurs non avertis sous la forme de loteries par lesquelles vous avez gagné un lot dès le départ mais contre remboursement des frais de dossier ; pour récupérer un cadeau, vous devez payer ; vous vous retrouvez dans un annuaire professionnel alors que vous n'avez fait que vérifier des renseignements ; vous recevez des menaces voilées concernant les mauvaises choses qui vous arriveront si vous ne répondez pas à un voyant ; des promesses d'amaigrissement et autres pour ne citer que quelques exemples. Souvent le publipostage ou le courrier électronique sont utilisés depuis un pays et une boîte postale est indiquée avec l'adresse d'une société de gestion de coupons dans un autre pays. L'annonceur se trouve généralement encore ailleurs. Dans ces cas, nous menons des enquêtes et grâce à notre base de données très complète, nous pouvons identifier les arnaques. Nous collectons des informations puis, une fois certains de l'affaire, nous émettons une alerte Euro-pub à l'attention de tous les organismes d'autorégulation, associations de consommateurs et autorités et transférons le dossier aux autorités légales afin qu'elles mènent une enquête officielle. L'autorégulation est conçue pour fonctionner avec les personnes responsables, pas celles qui refusent délibérément de l'être. Nous nous comportons comme de bons citoyens en avertissant le consommateur qu'il doit d'abord se méfier. Mais il est incroyable de constater le nombre de personnes qui s'attendent à recevoir quelque chose contre rien et qui ont tendance à être cupides. L'exemple suivant est un cas classique d'alerte publicité.

WORLD BUSINESS CORPORATION (GB) : Plaintes (pour publicité mensongère) déposées par des consommateurs français au sujet d'un publipostage envoyé depuis Malte. La lettre disait qu'ils avaient gagné une voiture et qu'ils ne devaient payer que FRF 159 de frais de participation. Lorsqu'ils ont reçu leur prix, la voiture s'est révélée être un jouet miniature. La publicité mentionnait une adresse au Royaume-Uni, mais le chèque devait être envoyé à une adresse en France. Le Bureau de Vérification de la Publicité (BVP) (organisme d'autorégulation français) a écrit aux adresses françaises et anglaises et contacté l'ASA (Royaume-Uni). L'ASA a contacté Folkestone Trading qui était l'expéditeur. Le directeur et la société semblaient être basés au Luxembourg. Le CLEP (organisme d'autorégulation luxembourgeois) a ensuite été contacté et a découvert que l'adresse au Luxembourg n'existait pas. Le CLEP a envoyé une lettre à cette adresse pour voir ce qui allait se passer mais n'a pas reçu de réponse. L'AEEP a décidé d'émettre une alerte Euro-Pub pour toutes les parties intéressées. AFFAIRE CLOSE, alerte Euro-Pub émise.

Grâce aux nouvelles technologies, les détails de toutes les alertes Pub, rapports sur les plaintes et avertissements se trouvent sur notre site Internet et sont également publiés dans notre bulletin trimestriel. Nous sommes parfaitement transparents. Nous avons récemment ajouté un formulaire de dépôt de plainte en ligne. Il est utilisé par les consommateurs et d'autres formulaires en ligne sont disponibles également sur les sites Internet de nos membres.

Les affaires transfrontalières sont toujours complexes en raison de leur nature même et du nombre de pays impliqués. Ainsi, certaines limites peuvent être dues à une mauvaise communication ou à une mauvaise distribution des dossiers. C'est pourquoi le secrétariat de l'AEEP gère l'ensemble du système. Nous disposons d'un responsable en conformité et nous passons les affaires, entrées dans une base de données, en revue chaque semaine. Le secrétariat de l'AEEP est en copie de tous les courriers relatifs aux affaires et surveille attentivement leur progression. Le système fonctionne via la coopération entre les organismes d'autorégulation qui veulent obtenir les meilleurs résultats pour leurs clients. Bien entendu, cela ne signifie pas que le résultat satisfasse toujours le plaignant, ni ne garantit le même résultat que celui que le plaignant aurait pu obtenir si la publicité avait été diffusée dans un média de son propre pays. Toutefois, cela signifie que le membre de l'AEEP chargé de la plainte démontre l'efficacité de son propre système à traiter les plaintes des autres pays.

On m'a demandé au début de cette session d'insister sur certains aspects problématiques. Il y en a quelques-uns. Premièrement, trouver le pays d'origine dans les affaires de marketing direct. Nous avons amélioré notre taux de réussite mais souvent nous aboutissons à une boîte postale ou une société de gestion de coupons. Ce n'est que grâce à une bonne collecte de renseignements que nous pourrions améliorer nos résultats dans ce domaine. L'absence d'harmonisation juridique est à l'origine d'incroyables lacunes en Europe et de grandes divergences entre les régimes d'autorégulation. Nous

avons remarqué que même lorsque les règles sont similaires, les interprétations sont fortement influencées par la culture et l'éducation nationales. Nous avons également expérimenté certaines approches bureaucratiques de l'autorégulation et avons mis en place un exercice de nivellement pour réduire les délais, améliorer les standards et accroître l'efficacité. Il est fait appel à l'autorégulation de manière diverse et, à nouveau, nous avons élaboré un plan pour améliorer la situation en 2003, y compris une campagne publicitaire adressée aux consommateurs de toute l'Europe pour les encourager à adresser à leurs organismes d'autorégulation leurs plaintes concernant des publicités.

Pour l'évaluation de notre système de traitement des plaintes transfrontalières, je citerai le Commissaire Byrne : "L'AEEP a déjà fait beaucoup pour l'amélioration du traitement des plaintes transfrontalières. C'est un bon exemple de l'efficacité de l'autorégulation lorsqu'il y a la volonté de trouver les solutions". ■

*5 septembre 2002*

# L'auto-régulation et la co-régulation dans la radiodiffusion

*Marie-Laure Lulé<sup>1</sup>*

*European Regulatory Affairs Manager, RTL Group*

## **Le marché et sa dynamique**

Le secteur de la télévision représente 0,73 % du PIB en Europe. Bien que moins développé que son homologue des Etats Unis – qui produit 0,93 % du PIB américain - il a tout de même connu une forte croissance au cours de la dernière décennie et contribué fortement à la croissance générale en progressant à hauteur de 9 % en moyenne par an. Cette tendance peut-elle se poursuivre ? On peut en douter. Ce qui est sûr, cependant, c'est que la télévision, média le plus populaire en Europe, retiendra devant l'écran pendant 24 heures par semaine l'adulte européen moyen et engrangera le quart des revenus du secteur des médias et des loisirs. Dans un environnement économique incertain, le succès et l'avenir des groupes de radiodiffusion commerciale dépendront dans une large mesure de l'existence de conditions de concurrence équitables, de l'adhésion du public aux évolutions technologiques et économiques ainsi que de la clarté des règles juridiques qui encadreront leurs activités.

En matière d'autorégulation et de co-régulation, il est important de situer le débat dans une perspective sectorielle car, en fin de compte, les radiodiffuseurs doivent se conformer à toutes les formes de régulation, qu'elles soient locales, nationales ou européennes. L'autorégulation et la co-régulation se conçoivent dans le cadre de la loi<sup>2</sup> et ne doivent en aucun cas priver le consommateur de la protection que lui garantit la loi. Ainsi que le déclare le Commissaire Liikanen<sup>3</sup> "les modes alternatifs de régulation peuvent mener à des décisions qui emportent l'adhésion de la plupart de ceux qu'elles peuvent concerner. Ces derniers adhèrent au but recherché, mais en outre, chose plus importante, ils participent à la prise de décision".

## **La réglementation en Europe : besoin de certitude juridique et de prévisibilité**

Le secteur des médias est l'un des plus fortement réglementés en Europe. Les textes qui le gouvernement évoluent assez souvent. Au niveau européen, la Directive "Télévision sans frontières"<sup>4</sup> a déjà été révisée et cela devrait se reproduire à partir de la fin de l'année 2002. Au niveau national, les législations sont régulièrement revisitées à l'occasion des changements de gouvernement, tous les deux ans en moyenne.

1) Opinion personnelle de l'auteur. <http://www.rtlgroup.com>

2) Article 3, Directive "Télévision sans frontières": Les Etats membres veillent, par les moyens appropriés, dans le cadre de leur législation, au respect effectif, par les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence, des dispositions de la présente directive.

3) Erkki Liikanen, Membre de la Commission européenne, chargé des Entreprises et de la Société de l'Information – Discours sur une meilleure régulation : Des principes à la pratique - Modèles alternatifs de régulation. Bruxelles, 6 février 2001

4) Directive 97/36/EC 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 Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO L202/60 du 30 juillet 1997.



Dans ce contexte, les futures régulations, qu'elles soient nationales ou européennes, devront servir à pallier à l'incapacité du marché à atteindre les objectifs des politiques publiques. En outre, la régulation doit être transparente, proportionnée, cohérente et justifiée. Cela signifie qu'elle doit - au minimum - atteindre ces objectifs d'intérêt public. Les régulateurs doivent mettre en place un cadre réglementaire souple qui encourage l'innovation et la transition, surtout dans le contexte d'un marché publicitaire en déclin. La législation ne doit ni ralentir le progrès ni priver le consommateurs d'avantages acquis.

Mais souplesse ne doit pas signifier laxisme. La nouvelle loi britannique sur les Communications<sup>5</sup> a suscité un intérêt certain. C'est une régulation "légère" qui s'appuie largement sur l'autorégulation et la co-régulation. Il conviendra de s'en inspirer dans la perspective d'une éventuelle révision de la Directive "Télévision sans frontières".

## Confusion sémantique

D'un marché à l'autre, les régulateurs ont eu recours à l'autorégulation et à la co-régulation de diverses manières selon la nature des problèmes à résoudre et les objectifs poursuivis<sup>6</sup>. Par exemple, c'est l'autorégulation qui a été de mise dans la plupart des pays pour ce qui concerne la publicité alors que la co-régulation s'est imposée pour ce qui touche à l'aspect "contenu" de la radiodiffusion (classification, programmation).

La Recommandation du Conseil concernant une utilisation responsable d'Internet<sup>7</sup> évoque explicitement l'autorégulation alors que la Directive "Télévision sans frontières" qui gouverne le secteur des médias ne fait, elle, aucune référence à l'une ou l'autre de ces deux notions. Cependant, il ne fait aucun doute que l'article 3 paragraphe 3 de la directive englobe des éléments de co-régulation et d'autorégulation. En effet, cette disposition dit que les citoyens européens peuvent recourir à des autorités compétentes "autres" que publiques pour faire valoir les droits que leur octroie le droit communautaire et s'appuyer sur ces mêmes "autorités ou les organes judiciaires compétents pour demander une application effective des dispositions de la directive.

Il est généralement admis parmi les experts qu'en l'absence de définitions, les termes "auto-régulation" et "co-régulation" ne sont pas utilisés d'une manière homogène. Comme le dit Carmen Palzer, les différences qui existent dans l'utilisation de la terminologie acceptée se retrouvent autant au niveau national qu'au niveau européen. Les débats récents au niveau européen au sujet du Livre blanc sur la gouvernance dans l'Union Européenne<sup>8</sup> ainsi que les différentes initiatives européennes concernant l'Ensemble de mesures en matière de communications électroniques, le commerce électronique ou la protection des consommateurs ont plus étendu le débat qu'ils n'ont permis de réduire la confusion.

Il est véritablement fascinant de voir combien ces notions s'opposent et se contredisent le plus clair du temps. Par exemple, au sein de la Commission européenne, on leur attribue des sens différents d'une Direction à une autre et d'un moment à un autre. Du point de vue des médias, l'important est que le principe de la certitude juridique soit respecté afin que les radiodiffuseurs puissent opérer sereinement dans un marché unique.

## L'auto-régulation

Dans le secteur de la radiodiffusion, la méthode de l'autorégulation est systématiquement employée et elle est encouragée par la Commission européenne<sup>9</sup> dans le domaine de la protection des mineurs, dans la lutte contre les contenus illégaux et préjudiciables<sup>10</sup> et également en matière de publicité et de marketing.

5) <http://www.communicationsbill.gov.uk/>

6) Rapport de la Commission sur les modèles alternatifs de régulation, 1<sup>e</sup> Part, Bruxelles novembre 2000.

7) Recommandation du Conseil concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine, JO L 270/48, 7 octobre 1998 p.48 Rapports de mise en œuvre et d'évaluation, COM(2001) 106 final.

8) Livre blanc de la Commission européenne sur la Gouvernance dans l'Union européenne, 25 juillet 2001 – COM (2001) 428 final. [http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm)

9) Communication de la Commission : Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique COM(1999)657 final. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index_en.htm)

10) Recommandation du Conseil concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine, JO L 270/48, 7 octobre 1998 p.48 Rapport d'évaluation, COM(2001) 106 final.

Par auto-régulation, j'entends des règles établies, appliquées, gérées, financées<sup>11</sup> et contrôlées dans leur application<sup>12</sup> soit en interne par les radiodiffuseurs, soit par des organisations professionnelles du secteur (codes de déontologie ou d'éthique, règles de responsabilité du journaliste). Il est généralement accepté que ces règles puissent prendre la forme d'exigences techniques ou qualitatives ou même de codes de conduite définissant des pratiques commerciales justes entre des opérateurs de même nature. Les radiodiffuseurs sont familiers de cette démarche qui s'inspire de la responsabilité éditoriale qui est un principe qu'ils reconnaissent largement.

A ce stade, il n'est nul besoin d'impliquer les états, les organes nationaux indépendants, les associations de consommateurs, les gouvernements ou les parlements. Il s'agit d'une "auto"-régulation des radiodiffuseurs, par eux-mêmes. Elle est menée par les opérateurs, d'une application aisée, assez souple et efficace.

## La co-régulation

La co-régulation, signifie que le régulateur ou le gouvernement définit les objectifs qui doivent être atteints. Un organe indépendant, avec un rôle actif, destiné à rechercher des solutions à des difficultés éventuelles ou à satisfaire un besoin perçu de régulation est mis en place. Le critère qui distingue l'autorégulation de la co-régulation est précisément le degré d'autonomie dont jouit cet organe vis-à-vis de l'état, c'est-à-dire, comme l'avance Carmen Palzer, par exemple, "de la mesure dans laquelle il peut prendre ses propres décisions ou de la possibilité que des représentants de l'autorité publique puissent exercer une influence sur la prise de décisions dans l'organe de co-régulation". En outre, le mécanisme de financement est déterminant dans la réalité de l'autonomie de cet organe.

Dans cet organe indépendant, les associations de consommateurs – en particulier dans le secteur audiovisuel – et les associations de téléspectateurs collaborent avec les opérateurs afin que les intérêts des uns et des autres correspondent. Lorsqu'il s'agit du contenu de la radiodiffusion, la co-régulation est privilégiée par le biais d'organes indépendants comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France et en Belgique et l'ITC<sup>13</sup> au Royaume Uni.

Mais des organes plus spécialisés, tels que le NICAM<sup>14</sup> au Pays Bas, se développent aussi dans le camp de la co-régulation. Cet organe de filtrage et de classification traite de questions relevant des catégories de contenu suivantes : la violence, le sexe, l'horreur, la discrimination, les abus de stupéfiants, d'alcool et de langage. L'on tente aujourd'hui d'unifier la classification du contenu des jeux vidéo sous le parapluie du NICAM. Même les organisations d'autorégulation anciennes qui oeuvrent de longue date indépendamment des autorités publiques s'apprentent à rejoindre le "club" de la co-régulation. C'est le cas du *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)* en Allemagne après l'entrée en vigueur dans ce pays de la réforme du système de protection des mineurs dans les médias.

## L'autorégulation, la co-régulation et la loi

Tout d'abord, l'autorégulation et la co-régulation ne sont que des mécanismes juridiques destinés à permettre d'atteindre les objectifs établis, le cas échéant, par la loi, c'est-à-dire par les autorités publiques<sup>15</sup> de régulation. A mes yeux, les deux démarches sont utiles et appropriées pour promouvoir une bonne gouvernance et meilleure régulation. Le recours à l'une ou l'autre de ces techniques dépendra de la présence, ou non, d'une réglementation nationale et/ou européenne. Lorsque la régulation n'existe pas, l'autorégulation sera évidemment favorisée. Lorsqu'elle est présente, sa nature, qu'il s'agisse d'une réglementation cadre ou d'un ensemble suffisamment détaillé de règles, déterminera le choix qui sera fait entre l'une et l'autre option. L'utilisation qui en sera faite variera selon les secteurs et les politiques.

11) Voir l'article sur l'Autorégulation, le modèle suédois, par Pär-Arne Jigenius.

12) Principes directeurs de l'AEEP concernant les systèmes d'autorégulation, 2002.

13) Selon l'*Office of Communications Act 2002* du 19 Mars 2002, cette démarche sera également suivie par l'*Ofcom*, voir aussi: <http://www.itc.org.uk>

14) NICAM – *Nederlands Institute voor Classificatie van Audiovisuele Media* – <http://www.kijkwijzer.nl>

15) Comme l'écrit Carmen Palmer, "cette expression désigne le système traditionnel de régulation : l'autorité publique est le régulateur global, qui met en place les dispositions législatives et réglementaires, en suit l'observation et les fait appliquer le cas échéant par le biais de sanctions. (...) La responsabilité de l'application des règles afin d'atteindre des objectifs d'intérêt public relève toujours de l'Etat. "

## Absence de régulation et autorégulation

Il est advenu à plusieurs reprises que le marché soit confronté à des problèmes d'intérêt public et développe ses propres solutions. La capacité du marché à réagir à la demande de la société et de l'opinion publique en matière de valeurs ne doit pas être sous-estimée. Des études ont été faites sur des cas où il n'existe pas d'harmonisation communautaire et des cas où il n'y a tout simplement pas de régulation (domaine nouveau, impossibilité de réguler). Dans les premiers cas, les Etats membres sont souvent libres de réguler mais il arrive qu'ils ne le fassent pas. Alors, les radiodiffuseurs et les publicitaires définissent eux-mêmes des règles, sur le principe de la responsabilité éditoriale. Selon ce principe, les professionnels des médias sont les responsables principaux du contenu des messages, mots ou images qu'ils diffusent. Ils prennent en considération les évolutions sociales et technologiques ainsi que la réceptivité du consommateur.

### Evolution de la technologie : Le mécanisme de résolution des litiges OMPI- ICANN

L'une des grandes inquiétudes des entreprises qui souhaitent investir dans le commerce électronique découle du risque d'abus de nom déjà déposés. OMPI a mis en place un mécanisme d'arbitrage destiné à empêcher que des cyber-squatters n'occupent le domaine d'autrui.

### Le commerce électronique et la confiance du consommateur

Dans ce domaine, par exemple, le secteur privé a développé des mécanismes alternatifs de résolution des litiges (*ADR*). Ces mécanismes lui permettent de réagir volontairement à la croissance rapide du commerce électronique et des transactions transfrontalières et d'instaurer un haut niveau de confiance parmi les consommateurs en mettant en place un accès facile à une voie de recours unique et efficace. Il va sans dire cependant que, dans la plupart des cas, lorsqu'un litige survient, il est résolu par l'entreprise concernée elle-même.

### Le bon goût et la décence

Partout en Europe, l'industrie publicitaire a développé des systèmes de régulation qui s'appuient sur des règles définies et appliquées par les publicitaires et leurs agences ainsi que par les médias. Ces règles sont inscrites dans le code de la publicité de la Chambre de Commerce Internationale (ICC)<sup>16</sup>. Elles affirment que la publicité "doit se conformer aux lois, être décente, loyale et véridique". Elles couvrent des domaines tels que le bon goût et la décence que la loi aurait du mal à prendre en charge.

### La représentation de la violence

Dans l'exercice de leur responsabilité éditoriale, les médias sont particulièrement vigilants et prudents lorsque le contenu de leurs émissions, informations, actualité, ou autres programmes, est violent. En cela, ils se conforment aux recommandations du Conseil de l'Europe.<sup>17</sup>

### Principes fondamentaux et éthique

L'un des objets principaux de la régulation dans le secteur audiovisuel est de sauvegarder l'intérêt public dans des domaines très pertinents pour ce secteur : la liberté d'informer, la liberté d'expression, le pluralisme, la diversité culturelle et linguistique, le droit de réponse et la protection de la dignité humaine<sup>18</sup>. La plupart de des principes de cette régulation sont définis, appliqués, gérés, financés et contrôlés dans leur application<sup>19</sup>, soit à l'interne par les journalistes ou par les organisations professionnelles qui représentent leurs intérêts<sup>20</sup> (Union des journalistes).

### Infractions pénales

En matière de contenus illégaux et préjudiciables sur l'Internet, c'est l'auto-régulation qui prévaut en général. Elle est favorisée par des organismes indépendants tels que l'*Internet Watch Foundation* au Royaume Uni qui a été mis en place par les opérateurs afin de traiter les plaintes concernant la pornographie infantine et d'autres contenus illégaux<sup>21</sup> par le biais de systèmes de filtrage et de classification, conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe issues de la conférence de Thessalonique en 1997<sup>22</sup>.

16) Le Code International des pratiques loyales en matière de publicité a été publié pour la première fois en 1937.

17) Recommandation n° R(97) 19 sur la représentation de la violence dans les médias électroniques.  
<http://cm.coe.int/ta/rec/1997/f97r19.html>

18) Article 10(2), Convention européenne des Droits de l'Homme.

19) Principes directeurs de l'AEEP concernant les systèmes d'autorégulation, 2002.

20) Conseil de l'Europe, Conférence de Prague (1994) - Résolution n°2 sur les libertés journalistiques et les Droits de l'Homme

21) Recommandation du Conseil relative à la Protection des Mineurs et de la Dignité Humaine, 24 septembre 1998, JO L 270/48, 7 octobre 1998, p.48.

22) Conseil de l'Europe - Résolution n°2 sur le développement de mesures d'autorégulation dans les nouveaux services de l'information.

En matière de principes fondamentaux, d'éthique et d'infractions pénales, il y a peu d'espace pour la co-régulation dans la mesure où les tentatives de violation des principes établis sont directement portées devant les tribunaux par les parties affectées. Les voies de recours sont directes et elles sont bien connues, qu'il s'agisse de diffamation ou de responsabilité pénale pour obscénité ou blasphème. Dans la plupart des systèmes juridiques internationaux, les organismes indépendants sont très peu concernés.

## Régulation

### Régulation détaillée et auto-régulation

Dans la plupart des cas, l'auto-régulation a servi de socle à la législation communautaire.

Par exemple, des réglementations détaillées existent en matière de publicité au niveau national ou au niveau européen, que l'on peut relier à la Directive européenne relative à la publicité trompeuse et déloyale ou à la Directive européenne relative aux promotions des ventes en cours de négociation. Le code de l'ICC a inspiré la rédaction de la Directive de la Communauté européenne sur la publicité trompeuse et déloyale de 1987 ainsi que la Directive "Télévision sans frontières" de 1984 en ce qui concerne la publicité à la télévision.

Dans le domaine du commerce électronique, la Directive européenne sur les noms de domaine a créé le domaine de premier niveau (TLD) .eu pour donner de l'élan au commerce électronique dans le cadre de l'initiative eEurope. Elle évoque l'établissement d'un registre qui sera géré en fonction de l'intérêt public. D'autre part, le Règlement de Bruxelles, adopté en 2001, met en place le cadre juridique qui constitue le filet de sécurité grâce auquel le consommateur est mis en confiance pour ses achats transfrontaliers de biens et services, en ligne et hors ligne. Dans ce cas, le secteur privé a d'abord volontairement développé des mécanismes alternatifs de résolution des litiges qui ont ensuite été entérinés par les autorités publiques sous certaines conditions.

Le fait que, afin de consolider la régulation, des codes de conduite établis et bien appliqués doivent être renforcés ou transposés dans la loi n'empêche pas que l'auto-régulation soit toujours de mise. Au contraire, comme nous l'avons dit plus haut, il reste bien des questions liées à la publicité qui continuent de relever de l'auto-régulation. L'exemple précédent du bon goût et de la décence est pertinent à cet égard. La loi ne doit frapper que les comportements récalcitrants. Par conséquent, l'auto-régulation devient un complément essentiel à la législation, nationale ou communautaire, qui gouverne les questions liées au commerce électronique et à la publicité.

### Régulation cadre et co-régulation

Contrairement au Livre blanc britannique sur la *Communications Bill* (loi sur les communications), celui de la Commission européenne sur la gouvernance européenne n'évoque nullement la participation d'organes indépendants parmi les conditions d'un recours à la co-régulation. Cette question soulève un débat dans la mesure où les directives communautaires récemment adoptées imposent aux Etats membres l'obligation de mettre en place des autorités nationales de régulation (ANR). C'est le cas, par exemple de *l'Ensemble de mesures en matière de communications électroniques*. D'après la *Directive sur le commerce électronique*<sup>23</sup> aussi, les codes de conduite peuvent également contribuer à la bonne transposition de ses articles 5 à 15 dans les législations nationales.

Le rôle et l'indépendance de ces autorités nationales de régulation sont d'une importance considérable pour le secteur dans son ensemble, et pour l'industrie audiovisuelle en particulier. Le NICAM néerlandais, en tant que service national d'appui est, par exemple, une institution indépendante de droit privé. La Commission européenne, gardienne du Traité, était la seule voie de recours administrative offerte aux entreprises pour défendre leurs intérêts. Dans le nouveau processus, en matière de concurrence et/ou d'ouverture des marchés nationaux, le Régulateur européen devrait garantir aux opérateurs des conditions de transparence et de clarté juridique uniformes, sur l'ensemble du marché unique. Toute tentative de la part des Etats membres d'abuser de leurs compétences secondaires de régulation entraverait le développement du marché, affecterait la compétitivité de l'audiovisuel européen et saperait la confiance des opérateurs pan-européens dans les avantages qu'offre le marché unique.

23) Directive 2000/31/CE relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JO L 178 du 17 juillet 2000, p.1.

Il convient à ce stade du débat sur la co-régulation de dire un mot sur la *normalisation*. La normalisation introduit une séparation des responsabilités entre les autorités publiques et les organismes de certification aux fins de régulation d'une part, et les opérateurs et les organismes de normalisation qui définissent les solutions techniques appropriées. Certains se demandent si la normalisation procède de l'autorégulation ou de la co-régulation. A cet égard, il faut rappeler que les organes de normalisation sont en général totalement indépendants. A titre d'exemple, il n'y a pas de lien juridique entre l'initiative CEN/ISSS sur la protection des données et la Directive 95/46 correspondante. Par contre, la Directive sur le service universel considère la co-régulation<sup>24</sup> comme une manière appropriée de stimuler la marche vers une meilleure qualité, en particulier en ce qui concerne les normes techniques pour les décodeurs et récepteurs numériques, lorsque les initiatives privées (c'est-à-dire l'autorégulation) ne parviennent pas à atteindre les résultats attendus rapidement.

Cependant, il reste à prouver que l'adoption d'"exigences techniques" soit un objectif de politique publique. Cela dépendra certainement en partie de la mise en œuvre des termes de la Résolution du Conseil d'octobre 1999 sur la normalisation qui dit que "(...) les normes doivent être adaptées à l'objectif et être largement acceptées grâce à l'implication de toutes les parties intéressées". D'autre part, il convient de savoir si les organes indépendants de normalisation peuvent se voir assigner par les autorités publiques la mission d'atteindre un objectif d'intérêt public commun dans un domaine spécifique.

## Conclusion

### Certitude juridique

L'état actuel de la Directive "Télévision sans frontières" mérite réflexion. Les dispositions de ce texte constituent le niveau minimum d'harmonisation susceptible d'assurer la liberté d'offrir des services de radiodiffusion dans le marché unique européen. En tant que directive cadre régissant un secteur spécifique, elle concilie des éléments d'autorégulation et de co-régulation, même si ces termes n'y sont pas explicitement déclinés. S'il y a débat aujourd'hui pour savoir si l'allègement du poids de la réglementation doit passer par la "dérégulation" ou par une "meilleure régulation", il est également reconnu qu'il y a des limites à la régulation statutaire ou imposée par les autorités publiques.

La Directive "Télévision sans frontières" est l'exemple concret d'un instrument juridique qui va au-delà de la tendance "légère" qui est de mise dans divers Etats membres (la *Communications Bill*<sup>25</sup> au Royaume Uni, la Révision de la loi sur la protection des consommateurs en Allemagne). Il incombe au régulateur de veiller à ne pas créer des entraves inutiles à l'activité du secteur ou de maintenir des règles devenues superflues. Dans le contexte de la révision de la directive, la régulation doit être maintenue à un niveau minimum et elle doit être abolie dans les domaines où une concurrence effective s'est développée.

Il restera toutefois un espace pour l'autorégulation et la co-régulation dans ce cadre, pour empêcher que les Etats membres n'abusent de leur marge de manœuvre pour aller au delà des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières". Dans un marché consolidé, il existe un risque très élevé que ces restrictions nationales ne mènent à un nouveau morcellement du marché unique de l'audiovisuel européen. Ce phénomène entraverait très nettement le développement homogène du secteur de la radiodiffusion en Europe.

### Une meilleure gouvernance, des entreprises plus responsables

L'autorégulation et la co-régulation devraient constituer le moyen ultime d'éviter le morcellement du marché unique car les législations nationales, même légitimées par les principes de subsidiarité et de reconnaissance mutuelle, amoindrieraient les avantages de l'harmonisation. Il faut donc que les quinze Etats membres aient des visions respectives cohérentes et adaptées aux besoins des entreprises du secteur.

Par conséquent, l'autorégulation et la co-régulation ne sont pas la panacée. Elles servent à satisfaire les besoins des opérateurs : certitude juridique, prévisibilité et de confiance des consommateurs dans des marchés incertains. Elles sont et resteront seulement les instruments d'une meilleure régulation. Partout en Europe, les radiodiffuseurs sont invités à réfléchir à un modèle complètement nouveau, plus coopératif, basé sur le consensus et le dialogue. Ce processus de responsabilisation individuelle et collective est un apprentissage qui sera bénéfique pour les opérateurs et pour les consommateurs.

24) Directive 2002/22/EC, paragraphe 48 du préambule.

25) *A new future for Communications*, Cm 5010 (2000) voir <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk>

Pour qu'il soit efficace et accepté par le public, il faudra l'engagement total des entreprises. Cependant, il est aussi important que les écarts de conduite soient punissables de sanctions qui relèvent du droit civil (amendes, pénalités financières ou exclusion) et/ou de décisions internes aux entreprises.

Le régulateur ne devrait formellement agir qu'en dernier ressort, lorsque la réaction du secteur est inefficace ou lente. En conséquence, les législations nationales ou communautaires doivent pourvoir des objectifs généraux, des droits fondamentaux, des mécanismes de recours et de contrôle. Pour finir, il est très important de se rappeler que l'autorégulation et la co-régulation ne doivent en aucun cas porter atteinte au rôle législatif des parlements et gouvernements. ■

*Florence, Septembre 2002*





# Partie III

## L'autorégulation et la corégulation : Exemples de textes et documents de référence

Cette troisième partie contient des exemples de corégulation et d'autorégulation dans cinq domaines : publicité, protection des mineurs, incitation à la haine, indépendance des journalistes et normes techniques. Les textes ont été sélectionnés en considération des cas discutés pendant le séminaire.

En complément des articles contenus dans la première et la deuxième parties d'IRIS Spécial, nous reproduisons les passages des documents de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe auxquels renvoient ces articles.



# Exemples de textes

## Les principes communs et les normes de fonctionnement de meilleure pratique de l'AEEP

*Le texte ci-après a été reproduit avec l'aimable autorisation de l'AEEP.  
Pour plus d'informations, consulter le site <http://www.easa-alliance.org>*

### Principes communs

Ces principes concernent les activités des membres de l'AEEP (Alliance européenne pour l'éthique en publicité) en rapport avec l'autorégulation. Ils établissent une approche commune adoptée par l'ensemble du réseau de l'Alliance afin de favoriser la meilleure pratique dans l'application de l'autorégulation.

13 juin 2002

### L'AUTOREGULATION – UNE DECLARATION DE PRINCIPES COMMUNS ET DE NORMES DE FONCTIONNEMENT DE MEILLEURE PRATIQUE

#### LES PRINCIPES COMMUNS DE L'AUTOREGULATION

11. Les avantages pour le consommateur
12. Indépendance
13. Transparence et accessibilité
14. Efficacité
15. Gestion efficace des plaintes et mise en application des décisions
16. L'autorégulation et la loi
17. Coopération
18. Ressources

#### NORMES RECOMMANDEES POUR FAVORISER LA MEILLEURE PRATIQUE DE FONCTIONNEMENT DANS L'AUTOREGULATION

21. Constitution & adhésion
22. Conditions respectées par les organismes d'autorégulation
23. Financement et autres ressources
24. Codes, leur développement et révision
25. Fonctionnement du système d'autorégulation
26. Consultation avec les parties intéressées
27. Protection transfrontalière efficace des consommateurs et coordination
28. Promotion et meilleure pratique

## L'AUTOREGULATION - UNE DECLARATION DE PRINCIPES COMMUNS ET DE NORMES DE FONCTIONNEMENT DE MEILLEURE PRATIQUE

1. L'autorégulation de la publicité est la réponse apportée par l'industrie de ce secteur au défi posé par les questions affectant les communications commerciales. Cette solution préfère la coopération à la législation détaillée. L'industrie prouve ainsi sa capacité à se réglementer de manière responsable, à promouvoir activement les normes éthiques les plus élevées dans les communications commerciales et à protéger les intérêts des consommateurs. Les organismes d'autorégulation nationaux, soutenus activement par les parties constitutives de l'industrie, sont chargés de gérer leurs systèmes d'autorégulation respectifs et d'appliquer les codes nationaux de pratique publicitaire (basés sur ceux de la Chambre internationale de commerce (ICC)) de manière à ce que les publicités qui ne respectent pas ces normes soient rapidement corrigées ou supprimées.

2. L'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP) est la voix unique par laquelle s'exprime l'industrie de la publicité en Europe sur la question de l'autorégulation du secteur. Elle constitue le point de coordination européen des organismes et systèmes d'autorégulation de la publicité de toute l'Europe. Tous ces systèmes contiennent deux éléments essentiels : un ensemble de règles (codes) et une procédure de gestion des plaintes déposées contre certaines publicités.

3. L'AEEP a été fondée en 1992 afin de soutenir et de promouvoir l'autorégulation, de coordonner le traitement des plaintes transfrontalières et de fournir des informations et des études sur l'autorégulation.

4. Les objectifs de l'AEEP incluent :

... encourager la meilleure pratique et des normes communes élevées dans l'autorégulation de la publicité... stimuler l'amélioration, si nécessaire, des systèmes d'autorégulation nationaux... travailler à établir des principes communs de meilleure pratique et une plus grande convergence des principes fondamentaux...

5. Pour atteindre ces objectifs, les membres de l'AEEP ont publié une déclaration de principes communs et de meilleure pratique de fonctionnement destinée aux organismes d'autorégulation nationaux et conçue afin de guider tous les participants au processus d'autorégulation dans leur travail. Cette déclaration s'applique à l'autorégulation de la publicité en ligne et hors ligne.

6. Les codes sont établis par l'industrie de la publicité, y compris les publicitaires, les agences et les médias. Les codes sont appliqués et les systèmes sont gérés au niveau national par des organismes d'autorégulation indépendants.

7. L'autorégulation fournit un complément indispensable à la législation nationale régissant la publicité. Elle joue un rôle essentiel en favorisant la confiance des consommateurs dans la publicité.

L'autorégulation s'est révélée être la meilleure méthode pour répondre rapidement, efficacement et utilement aux préoccupations des consommateurs envers la publicité.

8. Elle joue également un rôle important pour éduquer l'industrie publicitaire et éviter que les codes ne soient enfreints. Cet ensemble de principes et de pratiques, et les conseils qu'il donne, est basé sur une expérience acquise depuis plus de 65 ans dans l'autorégulation. Comme ce fut le cas jusqu'à présent, nous espérons que les principes et les pratiques évolueront en même temps que la société. Une révision aura alors lieu afin d'évaluer leur à-propos.

9. Dans ce document, les principes communs sont les valeurs fondamentales sur lesquelles doivent être fondés tous les systèmes d'autorégulation membres de l'AEEP. Les meilleures pratiques de fonctionnement sont les normes recommandées, que tous les systèmes nationaux devraient chercher à respecter. L'acceptation continue de l'autorégulation par les consommateurs et les gouvernements européens, au niveau national et communautaire, sera rendue plus certaine par la présence visible des principes communs et des normes de meilleure pratique dans tous les systèmes d'autorégulation nationaux. L'AEEP garantira le respect de cette politique par ces membres.

## LES PRINCIPES COMMUNS DE L'AUTOREGULATION

10. Une autorégulation réussie dépend de l'application d'un ensemble de principes qui sous-tendent le processus et sont communs à tous les systèmes. Ces principes communs visent à maximiser les avantages de l'autorégulation pour les consommateurs.

### 11. Les avantages pour les consommateurs

11.1 L'objectif d'un système d'autorégulation est de préserver la confiance des consommateurs dans la publicité en apportant une réponse rapide et efficace à leurs préoccupations. Un tel système permet de protéger les consommateurs en créant un moyen pour qu'ils puissent transmettre leurs avis directement à l'industrie de la publicité et au publicitaire. Il permet aux marques de se faire concurrence de manière égale, dans l'intérêt du consommateur. Ainsi, l'industrie de la publicité sera également considérée comme étant engagée, de manière active, continue et responsable, vis-à-vis du consommateur.

11.2 Les systèmes d'autorégulation devraient surtout garantir que chaque consommateur est le centre d'attention.

## 12. Indépendance

- 12.1. L'autorégulation doit être et doit être considérée comme impartiale.
- 12.2. Le fonctionnement et les résultats/décisions des systèmes d'autorégulation devraient être indépendants des gouvernements, des intérêts spécifiques et des groupes d'intérêts.

## 13. Transparence et accessibilité

- 13.1. L'accès au processus de dépôt de plainte devrait être facile et gratuit pour le consommateur.
- 13.2. Le droit pour un consommateur d'accéder au système d'autorégulation et aux moyens pour se faire devraient être connus de tous.
- 13.3. Le fonctionnement et les résultats/décisions d'un système d'autorégulation devraient être transparents pour toutes les parties

## 14. Efficacité

- 14.1. Nonobstant le cadre législatif national, l'autorégulation doit être et doit être considérée comme efficace, dans son fonctionnement et ses résultats.
- 14.2. L'autorégulation doit être rapide, flexible, actualisée et appliquée de manière non bureaucratique.
- 14.3. Ses règles et procédures devraient être appliquées selon l'esprit mais aussi la lettre, et régulièrement révisées.

## 15. Gestion efficace des plaintes et mise en application des décisions

- 15.1. Un système d'autorégulation devrait avoir les moyens de gérer les plaintes des consommateurs, et ce gratuitement.
- 15.2. Un système d'autorégulation doit disposer de sanctions appropriées et crédibles pour soutenir ses décisions.
- 15.3. Un système d'autorégulation devrait avoir le pouvoir de mettre en application efficacement ses décisions, c'est-à-dire bénéficier d'un soutien moral et matériel suffisant des diverses parties constitutives de l'industrie de la publicité.

## 16. L'autorégulation et la loi

L'autorégulation doit toujours respecter la loi, et rien dans le processus d'autorégulation ne doit priver un consommateur de la protection assurée par la loi.

## 17. Coopération

Les systèmes et les organismes d'autorégulation membres de l'AEEP sont tenus de coopérer les uns avec les autres afin de gérer efficacement les plaintes et de converger vers la meilleure pratique.

## 18. Ressources

- 18.1. Les systèmes d'autorégulation doivent disposer des ressources et du soutien suffisants pour pouvoir atteindre leurs objectifs.
- 18.2. Les membres de l'industrie devraient soutenir, moralement et financièrement, l'autorégulation de la publicité et les organisations qui veillent à son respect.

## **NORMES RECOMMANDEES POUR FAVORISER LA MEILLEURE PRATIQUE DE FONCTIONNEMENT DANS L'AUTOREGULATION**

19. L'autorégulation est le système par lequel l'industrie de la publicité se contrôle activement elle-même. Les organismes d'autorégulation membres de l'AEEP s'engagent à respecter, dans le cadre de leurs systèmes d'autorégulation et de leur gestion des plaintes transfrontalières, les normes recommandées de meilleure pratique répertoriées ci-dessous.

20. Les organismes d'autorégulation veillent à garantir ces normes de qualité dans leur fonctionnement, dans l'intérêt des consommateurs, et à promouvoir la meilleure pratique de l'industrie. Les normes sont conformes aux objectifs fixés dans les statuts de l'AEEP " ...encourager la meilleure pratique et des normes communes élevées dans l'autorégulation de la publicité, y compris la surveillance, la gestion des plaintes et la conformité... ". Nous pensons qu'ainsi l'autorégulation de la publicité continuera d'être mise en œuvre de manière efficace, réelle et évaluée.

## 21. Constitution & adhésion

La constitution et l'adhésion de tous les organismes d'autorégulation devraient être publiées et régulièrement révisées.

## 22. Conditions respectées par les organismes d'autorégulation

Elles comprennent :

- 22.1 La responsabilité du développement et de la mise en œuvre de codes qui aident à préserver et à encourager la confiance des consommateurs dans la publicité en fournissant un moyen efficace pour répondre aux préoccupations des consommateurs et assurer leur protection.
- 22.2 La responsabilité pratique de la réglementation des normes publicitaires, y compris le pouvoir de mettre en application leurs décisions avec le soutien moral et matériel de l'industrie de la publicité.

22.3 La promotion de l'autorégulation de la publicité et la démonstration qu'elle est plus efficace qu'une législation détaillée lorsqu'il s'agit de réglementer la publicité et de protéger le consommateur.

### 23. Financement et autres ressources

L'ensemble de l'industrie de la publicité (ou, dans le cas d'organismes sectoriels, le secteur dont ils sont responsables) devrait apporter un soutien suffisant pour garantir l'efficacité et la crédibilité du système.

### 24. Codes, leur développement et révision

24.1 Les codes d'autorégulation sont basés sur les principes de base suivants, garantis par le Code général de la pratique publicitaire de la Chambre internationale de commerce (ICC) : " la teneur de la publicité doit être légale, décente, honnête et dire la vérité, avec un sens réel de la responsabilité sociale et le respect des règles de la concurrence loyale ".

24.2 Tous les codes doivent être appliqués selon l'esprit et la lettre.

24.3 Les codes devraient refléter la culture, la législation et les pratiques commerciales nationales, dans l'esprit de la reconnaissance mutuelle.

24.4 Les organismes d'autorégulation devraient veiller à ce que les principes d'autorégulation des contenus publicitaires soient appliqués aux nouveaux domaines des communications publicitaires et commerciales.

24.5 Les règles et procédures d'autorégulation devraient être régulièrement révisées en fonction de l'évaluation réglementaire, sociale et technologique, y compris en fonction des attitudes des consommateurs envers la publicité.

### 25. Fonctionnement du système d'autorégulation

25.1 Indépendance. Les décisions prises par les organismes d'autorégulation et les systèmes d'autorégulation devraient être prises de manière indépendante et impartiale, ce qui devrait se refléter dans la manière dont les plaintes sont traitées.

25.2 Transparence.

25.2.1 Les codes, normes et règles que les organismes d'autorégulation appliquent et les procédures selon lesquelles ils fonctionnent et gèrent les plaintes devraient être publiés (par écrit/sur site Internet) et tenus à la disposition de toutes les parties intéressées.

25.2.2 Il devrait être facile pour les consommateurs et les publicitaires de savoir quelles preuves fournir.

25.2.3 Le plaignant devrait être informé de la réception de sa plainte et, à la fin du processus, de son résultat.

25.3 Principe du débat contradictoire. Les parties contre lesquelles une plainte est déposée devraient être invitées à formuler des observations au sujet de la plainte et à fournir des preuves étayant leur position.

25.4 Efficacité.

25.4.1 Toutes les plaintes, déposées par les consommateurs ou intra-industrie, devraient être gérées de manière rapide et efficace. Les règles et systèmes d'autorégulation devraient être régulièrement révisés pour garantir qu'ils restent appropriés et efficaces.

25.4.2 Une approche flexible, non bureaucratique, devrait être adoptée, en particulier en ce qui concerne l'interprétation des règles et la gestion des plaintes.

25.4.3 La nature de la plainte et la juridiction appropriée en terme d'origine devraient être rapidement identifiées, en particulier en cas de fraude ou de tromperie.

25.4.4 Il devrait y avoir une procédure d'appel ou de révision appropriée.

25.5 Liberté et représentation. La représentation juridique ne fait pas partie du système d'autorégulation, mais les parties peuvent se faire représenter par un tiers si elles le souhaitent.

25.6 L'autorégulation et la loi.

25.6.1 Aucune procédure ou décision du processus d'autorégulation ne devrait priver un consommateur de la protection assurée par la loi.

25.6.2 Les décisions et les raisons les motivant devraient être communiquées rapidement aux parties impliquées.

25.7 Mise en application.

25.7.1 Les sanctions doivent être efficaces et conçues pour empêcher la répétition des délits. Elles devraient inclure la publication des violations des codes, le soutien moral et matériel des membres et des organisations de soutien et l'acceptation par toutes les parties de leur application.

25.7.2 Une sanction importante en cas de violation des codes devrait être qu'une description des activités des organismes d'autorégulation, y compris des informations sur le nombre et la nature des décisions prises, soit publiée régulièrement à destination des consommateurs et de l'industrie.

### 26. Consultation des parties intéressées

26.1 Les organismes d'autorégulation devraient s'assurer que toutes les parties intéressées par la publicité connaissent le système d'autorégulation national, ses règles et ses procédures.

26.2 Les organismes d'autorégulation devraient régulièrement promouvoir le système auprès des consommateurs, d'autres organisations pertinentes, des hommes politiques et des régulateurs.

26.3 Les organismes d'autorégulation devraient s'assurer que dans le développement des codes, les avis pertinents de toutes les parties intéressées sont pris en compte.

26.4 Les organismes d'autorégulation devraient s'assurer de l'existence de programmes d'éducation et de formation, ainsi que de la formulation de conseils afin d'éviter les violations des codes.

### 27. Protection transfrontalière efficace des consommateurs et coordination

27.1 Le secrétariat de l'AEPP est responsable de la coordination du système de gestion des plaintes

transfrontalières et de la liaison avec les organismes appropriés au niveau de l'Union européenne pour garantir une rapide résolution des plaintes. Des rapports réguliers sur la gestion des plaintes sont publiés dans sa lettre d'information et sur son site Internet.

- 27.2 Les organismes d'autorégulation devraient respecter les procédures du système de gestion des plaintes transfrontalières de l'AEEP lorsqu'ils traitent des plaintes concernant des publicités diffusées dans les médias d'un autre pays membre.
- 27.3 Les organismes d'autorégulation devraient appliquer le principe du pays d'origine, tel qu'établi dans la procédure de gestion des plaintes transfrontalières de l'AEEP\*, afin d'identifier l'organisme d'autorégulation compétent.
- 27.4 Les organismes d'autorégulation devraient rapidement transférer les affaires et coopérer pour les résoudre.
- 27.5 Les organismes d'autorégulation devraient s'informer mutuellement ainsi que le secrétariat de l'AEEP de la réception, de l'évolution et du résultat d'une affaire transfrontalière.
- 27.6 Les organismes d'autorégulation devraient assurer la confidentialité des affaires au sein du réseau de l'AEEP et ne devraient pas les révéler à des tiers, excepté dans la mesure nécessaire à leur résolution, jusqu'à ce qu'elles soient prêtes à être publiées ou transférées aux autorités compétentes.

#### 28. Promotion et meilleure pratique

- 28.1 Les membres de l'AEEP devraient travailler sur la convergence des systèmes d'autorégulation, de leur administration et procédures, sur la base de la meilleure pratique identifiée.
- 28.2 Les membres de l'AEEP devraient aider l'AEEP à renforcer les systèmes d'autorégulation existants, si appropriés, et à encourager la création de systèmes d'autorégulation lorsqu'ils n'existent pas.

---

\*C'est-à-dire le pays d'origine du média diffusant la publicité, le cas échéant, et le pays d'origine du publicitaire en cas de marketing direct, Internet/nouveaux médias, etc.



# Code international de la ICC de pratique en matière de publicité (édition 1997)

## Commission marketing, publicité et distribution, 21 avril 1997

*Le texte ci-après a été reproduit avec l'aimable autorisation de la ICC.  
Pour plus d'informations, consulter le site <http://www.iccwbo.org>*

### Introduction

La présente édition du Code International de Pratiques Loyales en matière de Publicité fait ressortir la politique bien établie de la ICC consistant à promouvoir des règles de moralité commerciale élevée dans le domaine du marketing par le moyen de codes d'autodiscipline destinés à compléter le cadre du droit national et international.

Ce Code, paru pour la première fois en 1937 et révisé en 1949, 1955, 1966, 1973 et 1987, témoigne que les entreprises sont conscientes de leurs responsabilités sociales en matière de communication commerciale. La mondialisation de l'économie et la concurrence intense que en résulte exigent de la communauté économique internationale qu'elle respecte des règles normalisées. L'adoption de ces règles d'autodiscipline est pour les leaders économiques le meilleur moyen de démontrer qu'ils ont le sens de leurs obligations, face notamment à la libéralisation accrue des marchés. Cet attachement à leurs responsabilités sociales est en particulier illustré par la décision de la ICC d'intégrer dans ce code ses précédentes règles de conduite pour la publicité destinées aux enfants.

La présente édition combine l'expérience acquise avec les courants actuels de pensée selon lesquels la publicité est un moyen de communication entre vendeurs et clients. A cet égard la ICC considère la liberté d'informer (telle que prévue dans l'article 19 de la Charte des Droits Civils et Politiques des Nations Unies) comme un principe fondamental.

Le Code est essentiellement conçu comme un instrument d'autodiscipline mais il est également destiné à servir aux tribunaux de document de référence dans le cadre du droit applicable.

La ICC a la conviction que cette nouvelle édition du Code encouragera l'adhésion à de stricts principes de communication commerciale et contribuera à l'efficacité des marchés internationaux, au grand avantage des consommateurs.

### Domaine d'application du code

Le Code s'applique à toute publicité en faveur de tous types de biens ou de services. Il convient d'en prendre connaissance conjointement avec les autres Codes de la ICC traitant des pratiques de marketing:

- Code de pratiques loyales en matière de promotion des ventes
- Code international ICC de pratiques loyales en matière de marketing direct
- Code international ICC en matière de publicité faisant référence à l'environnement
- Code ICC sur le parrainage
- Code International ICC/E.S.O.M.A.R. de Pratiques
- Loyales en matière d'Etudes de Marché et d'Opinion

Le Code établit les normes de moralité commerciale qui doivent être respectées par tous ceux qui s'occupent de publicité, qu'il s'agisse de spécialistes en marketing, d'annonceurs, d'agences ou autres praticiens de publicité ou de médias, et doit être appliqué dans le cadre du droit.

### Interprétation

Le Code doit être appliqué dans son esprit comme dans sa lettre.

Etant donné les caractéristiques différentes des divers médias (presse, télévision, radio et autres moyens de transmission radioélectrique, publicité extérieure, cinéma, publicité directe, télécopie, messagerie électronique, Internet et services en ligne, etc.), un message publicitaire acceptable pour l'un ne l'est pas forcément pour l'autre.

La publicité doit donc être appréciée du point de vue de son influence présumée sur le consommateur, compte tenu du support utilisé.

Le Code s'applique à la totalité du contenu de la publicité, y compris tous les mots et chiffres (qu'ils soient prononcés ou écrits), les présentations visuelles, la musique et les effets sonores.

## Définitions

Pour l'objet du présent Code:

le terme "publicité" est pris dans son sens le plus large et désigne toute forme d'action publicitaire en faveur de biens ou de services quels que soient les médias utilisés le terme "produit" désigne tout bien ou service le terme "consommateur" désigne toute personne à qui est adressé un message publicitaire ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il l'atteindra en tant que consommateur final, client ou utilisateur professionnel.

## Principes de base

### Article 1

Toute publicité doit se conformer aux lois, être décente, loyale et véridique.

Toute publicité doit être conçue avec un juste sens de la responsabilité sociale et doit être conforme aux principes de la concurrence loyale tels qu'ils sont généralement admis dans les relations commerciales.

Aucun message publicitaire ne doit être de nature à dégrader la confiance que le public doit pouvoir porter à la publicité.

## Décence

### Article 2

La publicité doit proscrire toute déclaration ou présentation visuelle contraire aux convenances selon les normes couramment admises.

## Loyauté

### Article 3

La publicité doit être conçue de manière à ne pas abuser de la confiance ou à ne pas exploiter le manque d'expérience ou de connaissance des consommateurs.

## Responsabilité sociale

### Article 4

La publicité ne doit cautionner aucune forme de discrimination, y compris fondée sur la race, l'origine nationale, la religion, le sexe ou l'âge, ni porter en aucune façon atteinte à la dignité humaine.

La publicité, sauf raison justifiable, doit proscrire toute exploitation du sentiment de peur.

La publicité ne doit contenir aucune incitation ni sembler la cautionner ou encourager des comportements illicites ou répréhensibles.

La publicité doit proscrire toute exploitation de la superstition.

## Véracité

### Article 5

La publicité doit proscrire toute déclaration ou présentation visuelle qui soit de nature, directement ou indirectement, par voie d'omissions, d'ambiguïtés ou d'exagérations, à induire en erreur le consommateur, notamment en ce qui concerne:

- des caractéristiques telles que: nature, composition, méthode et date de fabrication, possibilités d'utilisation, efficacité et performances, quantité, origine commerciale ou géographique ou impact sur l'environnement;
- la valeur du produit et le prix total à payer effectivement;
- la livraison, l'échange, le renvoi, la réparation et l'entretien;
- les conditions de la garantie;
- les droits d'auteur et de propriété industrielle tels que brevets, marques, dessins et modèles, noms commerciaux;
- les homologations et reconnaissances officielles, l'attribution de médailles, prix et diplômes;
- l'étendue des avantages acquis à des causes charitables.

La publicité ne doit pas utiliser indûment des résultats de recherches, ou des citations tirées d'ouvrages techniques et scientifiques. Les statistiques ne doivent pas être présentées de manière à exagérer la validité des arguments publicitaires. Il ne doit pas être fait usage de termes scientifiques pour attribuer faussement une valeur scientifique à des arguments publicitaires.

## Comparaisons

### Article 6

Lorsque la publicité contient une comparaison, celle-ci ne doit pas être de nature à induire en erreur le consommateur et doit respecter les principes de la concurrence loyale. Les éléments de comparaison doivent s'appuyer sur des faits objectivement vérifiables et qui doivent être choisis loyalement.

## Dénigrement

### Article 7

Est interdit tout dénigrement d'une entreprise, d'une organisation, d'une activité industrielle ou commerciale, d'une profession ou d'un produit, que ce soit en tentant de lui attirer le mépris ou le ridicule publics ou par tout autre moyen semblable.

## Attestations

### Article 8

La publicité ne doit reproduire ou citer aucune attestation ou recommandation qui ne soit véridique, vérifiable, pertinente et fondée sur une expérience ou une connaissance personnelles. L'utilisation d'attestations ou de recommandations périmées, ou rendues trompeuses par le passage du temps est prohibée.

## Représentation ou imitation de biens personnels

### Article 9

La publicité ne doit ni représenter une personne ni s'y référer sans autorisation préalable, qu'elle soit prise dans ses activités publiques ou privées. La publicité ne doit pas non plus dépendre, sauf autorisation préalable, des biens personnels ou s'y référer de telle sorte qu'elle laisse supposer l'accord de la personne concernée.

## Exploitation du renom commercial

### Article 10

La publicité ne doit pas faire un usage injustifiable du nom, du sigle du logo et/ou des marques de fabrique d'une autre entreprise, société ou institution, ni tirer en aucune façon indûment profit du renom qui s'attache au nom à la marque ou à toute autre propriété intellectuelle d'une autre entreprise, personne ou institution, non plus que du renom acquis par d'autres campagnes de publicité.

## Imitation

### Article 11

Est interdite toute imitation de mise en page, texte, slogan, présentation visuelle, musique et effets sonores, etc., d'autres messages publicitaires lorsque cette imitation risquerait d'entraîner des erreurs ou des confusions de la part du consommateur.

Lorsque des annonceurs ont lancé des campagnes publicitaires distinctes dans un ou plusieurs pays, d'autres annonceurs ne doivent pas indûment imiter ces campagnes dans les autres pays où les premiers peuvent opérer en les empêchant ainsi d'étendre leur campagnes à ces pays dans un délai raisonnable.

## Identification de la publicité

### Article 12

La publicité doit pouvoir être nettement distinguée comme telle, quels que soient la forme et le support utilisés; lorsque le message publicitaire est diffusé dans des médias qui comportent également des informations ou des articles rédactionnels, il doit être présenté de façon que son caractère publicitaire apparaisse instantanément.

## Sécurité et santé

### Article 13

Sauf justification d'ordre éducatif ou social, la publicité ne doit comporter aucune présentation visuelle ni aucune description de pratiques dangereuses ou de situations où la sécurité et la santé ne sont pas respectées.

## Enfants et adolescents

### Article 14

Les dispositions qui suivent s'appliquent à la publicité destinée aux enfants et aux adolescents mineurs en vertu de la loi nationale applicable.

### **Inexpérience et crédulité**

La publicité ne doit pas exploiter l'inexpérience ou la crédulité des enfants et des adolescents.

La publicité ne doit pas minimiser le degré d'habileté ou l'âge généralement exigés pour utiliser le produit ou en profiter.

Il est recommandé de veiller tout particulièrement à ce que la publicité ne trompe pas les enfants et les adolescents quant aux dimensions, à la valeur, à la nature, à la durée d'utilisation et aux performances réelles du produit qui en est l'objet.

Si des accessoires sont nécessaires (par exemple, des piles) pour produire le résultat montré ou décrit (de la peinture, par exemple), cela doit être clairement indiqué.

Un produit faisant partie d'un ensemble doit être clairement signalé comme tel, de même que les moyens d'acquiescer les autres éléments de l'ensemble.

Si l'on montre ou décrit des résultats obtenus grâce à l'utilisation d'un produit, la publicité doit montrer ce qui peut être réalisé normalement par un enfant ou un adolescent moyen dans la tranche d'âge pour laquelle le produit a été conçu.

Les indications de prix ne doivent pas être telles qu'elles amènent, par utilisation du mot "seulement" par exemple, les enfants et les adolescents à une perception erronée de la valeur réelle du produit. Aucune publicité ne devrait donner à penser que le produit est à la portée de n'importe quel budget familial.

### **Prévention des dommages**

La publicité ne doit comporter aucune déclaration ou présentation visuelle qui risquerait de causer aux enfants et aux adolescents un dommage mental, moral ou physique, ou qui pourrait avoir pour effet de les entraîner dans des situations ou des activités menaçant gravement leur santé ou leur sécurité, ou de les encourager à fréquenter des inconnus ou à se rendre dans des endroits inconnus ou dangereux.

### **Valeurs sociales**

La publicité ne doit pas suggérer que la seule possession ou utilisation d'un produit donnera à l'enfant ou à l'adolescent un avantage physique, social ou psychologique sur les autres enfants ou adolescents de son âge ou que la non-possession de ce produit aurait un effet contraire.

La publicité ne doit pas jeter un discrédit sur l'autorité, la responsabilité, le jugement ou les goûts des parents, compte tenu des valeurs sociales admises. La publicité ne doit pas inciter directement les enfants et les adolescents à persuader leurs parents ou d'autres adultes de leur acheter le produit faisant l'objet de cette publicité.

### **Garanties**

#### Article 15

La publicité ne doit comporter aucune référence à une garantie qui n'accorde pas à l'acheteur des droits autres que ceux établis par la loi. La publicité ne peut comporter les mots "garantie", "garanti" ou des mots ayant le même sens, à moins que les messages publicitaires ne précisent clairement toutes les conditions de la garantie et le recours ouvert à l'acheteur, ou que celui-ci puisse obtenir ces précisions par écrit au point de vente ou les trouver jointes au produit.

### **Vente forcée**

#### Article 16

La publicité ne doit pas être utilisée pour présenter ou appuyer la méthode consistant à envoyer des produits qui n'ont pas été demandés à une personne qui est requise de les accepter et de les payer ou à qui on donne l'impression qu'elle y est obligée (vente forcée).

### **Respect de l'environnement**

#### Article 17

La publicité ne doit pas sembler approuver ou encourager des actions contraires à la loi, aux codes d'autodiscipline ou aux normes généralement admises d'un comportement respectueux de l'environnement. Les annonceurs doivent respecter les principes du Code ICC en matière de publicité faisant référence à l'environnement.

## Responsabilité

### Article 18

Sont tenus au respect des règles de conduite énoncées dans le Code, l'annonceur, le praticien ou l'agence de publicité, l'éditeur ou le régisseur du support.

Les annonceurs doivent assumer la responsabilité globale de leur publicité.

Les praticiens ou les agences de publicité doivent prendre toutes les précautions voulues dans l'élaboration du message publicitaire et doit agir de telle façon que les annonceurs puissent faire face à leur responsabilités.

Les éditeurs, les propriétaires de média ou les régisseurs qui publient, transmettent ou diffusent la publicité doivent apporter tout le soin nécessaire dans l'acceptation des messages publicitaires et dans leur présentation au public.

Les personnes employées dans une entreprise, une société, ou une institution relevant d'une des trois catégories visées aux précédents paragraphes et qui participent à la programmation, à la création, à la publication ou à la transmission de la publicité a un certain degré de responsabilité, en fonction de leur position, afin d'assurer le respect des règles du Code, et doivent agir en conséquence.

## Application des règles à l'intégralité de la publicité

### Article 19

La responsabilité du respect des règles du Code s'étend à tous les éléments - fond et forme - de la publicité y compris les attestations et les déclarations ou présentations visuelles qui sont le fait d'autrui. Que le contenu ou la forme soit en tout ou en partie le fait d'autrui ne saurait être une excuse pour le non respect des règles du Code.

## Effet de la modification d'une publicité contrevenant au Code

### Article 20

S'il est souhaitable que l'annonceur modifie et corrige les publicités contrevenant au Code, cela ne saurait excuser le fait qu'elles y ont contrevenu.

## Justification

### Article 21

Toutes descriptions, assertions ou illustrations relatives à des faits vérifiables doivent pouvoir être justifiées. Les annonceurs doivent avoir de pareilles justifications à leur disposition de façon à pouvoir sans délai produire des preuves à l'organisme d'autocontrôle responsable de l'application du Code.

## Respect des décisions de l'organisme d'autocontrôle

### Article 22

Aucun annonceur, praticien ou agent de publicité, éditeur, propriétaire ou régisseur de média ne doit participer à la publication d'un message publicitaire qui a été jugé inacceptable par l'organisme d'autocontrôle responsable de l'application du Code.

## Application

### Article 23

Ce Code d'autodiscipline doit être appliqué sur le plan national par des organismes créés à cet effet, et sur le plan international par le Jury International de Pratiques de Marketing de la ICC, en tant que de besoin.

Document n° 240/381 Rev.

Chambre de Commerce Internationale (ICC)  
*The World Business Organization*

Copyright © 1997. Tous droits réservés.

# Examen de la *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (autorégulation volontaire de la télévision - FSF) du 30 juin 1995 (dernière version modifiée le 19 avril 2002)

*Le texte ci-après a été reproduit avec l'aimable autorisation de la FSF.*

*Le texte original est en allemand. Cette traduction n'engage que la responsabilité de l'Observatoire.*

*Pour plus d'informations, consulter le site <http://www.fsf.de>*

## I. Examen des programmes avant diffusion

### § 1 Objets de l'examen

(1) Les diffuseurs regroupés dans la FSF soumettent aux commissions d'examen de la FSF tous les programmes dont il ne peut être a priori exclu qu'ils comportent des risques pour les mineurs en relation avec les heures de diffusion prévues. Cela vaut aussi bien pour les programmes de fiction que pour les autres, mais pour ces derniers seulement dans le respect de l'actualité.

[...]

### § 2 Demandeurs

(1) Les diffuseurs membres de la FSF, représentés par les responsables de la protection des mineurs, ainsi que les instances de régulation des länder et les membres du collège sont autorisés à demander l'examen des programmes à la FSF.

(2) Seul le diffuseur désireux de diffuser le programme peut déposer une demande préalable si l'examen doit porter sur des programmes autres que de fiction.

...

### § 5 Procédures du secrétariat

Dès l'arrivée d'une demande d'examen, le secrétariat de la FSF s'emploie à ce que l'examen soit effectué dans un délai raisonnable qui n'excédera pas en règle générale une période d'une semaine.

### § 6 Composition des commissions d'examen

(1) Les commissions d'examen se composent de 5 [...] personnes désignées par le directeur général ou la directrice générale à partir d'une liste d'examineurs et examinatrices établie par le collège.

(2) Les personnes portées sur les listes des examineurs et examinatrices font preuve d'une expérience professionnelle ou d'une formation qui garantissent une haute qualité des décisions et des rapports d'examen. Elles sont désignées pour une période de 2 ans. Leur mandat est renouvelable.

(3) Toute personne employée par un diffuseur membre ou une société actionnaire d'un diffuseur membre, ou encore par un fournisseur de programmes d'un diffuseur membre ne peut être portée sur la liste des examineurs et examinatrices.

(4) [...]

(5) La présidence de la commission est assurée par des examineurs ou examinatrices que le président du collège aura désigné à cette fonction. [...] Le rapporteur est le président ou la présidente de la commission d'examen.

### § 7 Obligations

Les examineurs et examinatrices ne sont liés dans leurs délibérations par aucune obligation. Ils sont tenus d'observer les critères d'examen définis aux articles 19 à 23.

....

### § 9 Validité des décisions

(1) Composée de 5 personnes, la commission d'examen délibère à la majorité simple.

[...]

### § 10 Recommandations

(1) La commission peut assortir le résultat de son examen à la condition de couper certaines parties de l'émission.

(2) La commission peut délibérer sur d'autres conditions préalables à l'émission, telles que l'heure de diffusion ou la version à choisir.

### § 11 Cas de principe

Les commissions d'examen doivent directement soumettre les cas de principe à la commission des recours.

### § 12 Rapport d'examen

(1) Le rapport d'examen doit être rédigé par écrit. Il comporte la décision, un résumé du contenu du programme qui a été déterminant dans la prise de décision, ainsi que les motifs. [...]

(2) La décision prise à l'issue de l'examen indique les références permettant d'identifier le programme et déclare si l'émission est acceptée. Si cette acceptation est liée à des heures de diffusion limitées ou à d'autres recommandations (article 10), celles-ci doivent être détaillées dans la décision.

(3) Les motifs doivent faire état des réflexions dont émane leur décision et citer les dispositions d'une loi ou du présent règlement sur lesquelles elle se fonde.

(4) Tout autre diffuseur peut consulter un rapport d'examen s'il détient les droits d'utilisation pour une rediffusion.

...

### § 15 Examens soumis à la confidentialité

Dans certains cas particuliers, un diffuseur peut obliger la FSF à ne pas divulguer le rapport d'examen ou le fait qu'un examen est en cours. L'une des raisons pouvant être invoquées est que le rapport d'examen est susceptible d'être une condition préalable à l'achat du programme examiné. La confidentialité ne peut être concédée que tant que le diffuseur fait valoir de manière crédible des motifs suffisants. La décision est prise par la direction générale.

### § 16 Recours

(1) Le demandeur peut contester une décision de la commission d'examen et faire appel devant la commission des recours. Si l'examen a été demandé par l'instance de régulation d'un land ou par un membre du collège, le droit de recours est également concédé au diffuseur concerné par l'examen.

(2) La commission des recours se compose de 7 personnes conviées par le directeur général à partir d'une liste établie par le collège. Les examinateurs et examinatrices désignés sur la liste font preuve d'une grande expérience et d'une compétence particulière dans certains domaines. [...] Les examinateurs qui ont participé à l'élaboration de la décision incriminée ne peuvent être membres de la commission des recours.

(3) La présidence de la commission est assurée par des examinateurs que le président du collège aura appelé à cette fonction. [...] Le rapporteur est le président ou la présidente de la commission.

(4) La commission d'examen qui a rendu la décision incriminée peut déléguer l'un de ses membres pour défendre sa décision devant la commission des recours. Le membre délégué est convié par le secrétariat à la réunion de la commission des recours. La commission d'examen peut aussi déposer à l'occasion du recours une note écrite où il expose sa position. Cette note sera présentée à la commission des recours par le secrétariat.

(5) [...]

(6) La commission des recours délibère à la majorité simple. [...]

(7) Si la décision ou les motifs de la commission des recours s'écartent de ceux du rapport d'examen de la première instance, le rapport du recours devra faire état des points essentiels qui ont motivé ce changement. Le rapport de la commission des recours sera adressé aux membres de la commission d'examen dont émane la décision incriminée.

(8) [...]



### § 17 Examen par le collège

(1) Les personnes ayant droit de déposer un recours (article 16 alinéa 1) peuvent faire appel de la décision de la commission des recours devant le collège s'il paraît nécessaire de vérifier que ladite décision assure la continuité des principes d'examen de la FSF ou l'uniformité de la pratique décisionnelle. La direction de la FSF admet le recours en accord avec le président du collège.

(2) Pour les cas concernés par l'alinéa 1, le collège instaure une commission composée de six de ses membres qui n'ont pas été nommés par les diffuseurs. Cette commission délibère à la majorité simple. Les membres du collège ayant demandé cette procédure d'examen ne peuvent participer au travail de la commission. Les membres du collège qui ont participé aux délibérations d'une instance inférieure y assistent sans droit de vote.

(3) [...]

### § 18 Renouvellement d'une demande d'examen

(1) La personne qui a demandé l'examen d'un programme peut le soumettre à nouveau après un remaniement important. Le directeur ou la directrice décide si le remaniement est suffisant pour que le programme puisse être considéré comme une version profondément modifiée.

(2) Il est possible de soumettre à nouveau un programme non remanié si le demandeur peut faire valoir de manière crédible qu'à la suite de l'évolution de la pratique décisionnelle des commissions d'examen de la FSF, le résultat pourrait être différent à l'issue de nouvelles délibérations. La décision relève de la direction.

(3) En cas de refus, il est possible de faire appel devant la commission des recours. L'article 17 s'applique *mutatis mutandis*.

### § 19 Généralités sur les critères d'examen

(1) L'objectif de l'examen est d'empêcher tout risque ou préjudice et notamment toute perte de repères socio-éthiques que des émissions télévisées pourraient causer à des mineurs.

(2) Ces examens se fondent sur l'article 3 du *Rundfunkstaatsvertrag* (Traité inter-länder sur la radiodiffusion) et les dispositions légales en vigueur ainsi que sur les principes énoncés ci-dessous.

(3) Tout examen doit tenir compte de la composition, du contexte de l'action et de l'ensemble de l'émission.

(4) Si un programme est considéré comme une œuvre d'art au sens de l'article 5 alinéa 3, page 1 de la *Grundgesetz* (Loi fondamentale), l'expertise doit avec beaucoup de discernement sopeser les intérêts de l'art et ceux de la protection des mineurs ; ceci vaut d'autant plus pour les programmes pouvant être classés interdits en vertu de l'article 20. Il sera tenu compte de l'avis des personnes dont les compétences relèvent du programme concerné (critiques de films par exemple).

### § 20 Critères d'interdiction

La diffusion des programmes suivants doit être interdite :

1. Les programmes qui exaltent ou minimisent les formes extrêmes de violence physique, psychique et sociale.

Il est particulièrement important de relever si :

a. le programme ne relativise pas suffisamment l'emploi de la violence en tant que moyen apte à résoudre les conflits ;

b. les scènes de violence se succèdent de telle sorte que le programme ne fait pas suffisamment ressortir la problématique de la violence en tant que moyen de résolution des conflits ;

c. les scènes de violence sont présentées avec des raccourcis qui en occultent notamment les conséquences et les effets sur les victimes ;

d. les expressions de la violence sont si poussées et assorties de détails si atroces qu'elles dépassent largement les nécessités de l'intérêt dramaturgique ;

e. la violence contre les personnes dont l'aspect extérieur, l'identité culturelle et sociale, les coutumes ou la philosophie sont ressentis comme "autres" est minimisée ou présentée comme justifiée.

2. Les émissions qui, outre des représentations pornographiques (article 184 du *Strafgesetzbuch* - Code pénal) comportent des scènes de sexualité et :

a. approuvent la violence physique et autre pour imposer des intérêts sexuels ;

b. montrent le viol comme étant agréable aux victimes ;

c. sont humiliantes pour un sexe dans leur tendance générale ;

d. comportent dans une large mesure des représentations qui avilissent les personnes en raison de leurs préférences sexuelles.

3. Les émissions qui glorifient la guerre ou la représentent comme une aventure héroïque où il faut faire preuve d'un courage particulier.

4. Les émissions qui incitent à la haine raciale ou à la haine contre des personnes, des groupes de personnes ou des minorités.

#### § 21 Critères concernant l'heure de diffusion

(1) Pour autant qu'un programme ne doive pas être interdit en vertu des dispositions légales ou de l'article 20, il convient de considérer s'il doit être diffusé dans la journée, en avant-soirée, en première ou en deuxième partie de soirée, pendant la semaine ou en fin de semaine. Il faut évaluer distinctement les effets sur les actes, les façons de penser et le vécu des téléspectateurs. Une attention toute particulière sera portée sur les contenus des programmes ou les formes d'expression pouvant inciter des enfants et des adolescents d'âges différents à accepter la violence, leur faire excessivement peur ou leur faire perdre leurs repères socio-éthiques. Les effets nocifs seront évalués en fonction du contexte de l'émission ainsi que des risques spécifiques liés aux différentes classes d'âge, et ces aspects seront clairement exposés dans le rapport d'examen.

(2) On distingue les heures de diffusion suivantes :

*(Le collège prépare une répartition du programme de la journée et un règlement tenant compte des habitudes télévisuelles des enfants et des adolescents).*

##### 1. Emissions de la journée

Entre 6 h et 20 h, il convient de tenir compte de la capacité de perception et d'assimilation des contenus télévisés par des enfants de moins de 12 ans.

##### 2. Emissions de première partie de soirée

Entre 20 h et 22 h, il convient de tenir compte de la capacité de perception et d'assimilation des contenus télévisés par des enfants de 12 ans et plus et par des adolescents de moins de 16 ans.

##### 3. Emissions de deuxième partie de soirée (jusqu'à 23 h) et de nuit (entre 23 h et 6 h)

Jusqu'à 23 h, il convient de tenir compte de la capacité de perception et d'assimilation des adolescents conformément aux classements FSK (Association d'autorégulation volontaire de l'industrie cinématographique).

S'agissant d'émissions qui frôlent les limites de ce qui est interdit en vertu de l'article 20, les instances d'examen recommanderont de ne pas les diffuser dans les programmes de nuit du dimanche au jeudi avant 24 h et dans ceux des vendredis et samedis avant 1 h du matin.

##### 4. Emissions de fin de semaine

S'agissant des heures de diffusion en fin de semaine (vendredi et samedi), il convient de considérer les capacités d'assimilation en avant-soirée, en première et en deuxième partie de soirée des enfants et des adolescents des classes d'âge inférieures à celles des programmes de la semaine. Cependant, il faut aussi tenir compte du fait qu'en fin de semaine, il est très probable que les programmes télévisés soient regardés dans un contexte familial.

(3) En ce qui concerne la décision sur l'acceptabilité des programmes aux heures de diffusion nommées à l'alinéa 2, il conviendra de distinguer les trois dimensions du risque que sont l'approbation de la violence et/ou l'incitation à la violence, le caractère excessivement anxigène et la perte des repères socio-éthiques, et d'inclure ces dimensions dans l'évaluation globale du risque. En règle générale, la dimension anxigène aura moins de poids pour les plus de 12 ans que pour les groupes de téléspectateurs plus jeunes. Le risque spécifiquement lié à l'âge devra toujours être examiné au cas par cas en tenant compte du contexte au sein de l'émission.

1. Les indicateurs d'approbation de la violence ou d'incitation à la violence sont notamment :

- a. la présentation de figures d'identification dont le schéma comportemental est à ce point violent ou asocial qu'il en paraît irresponsable ;
- b. la présentation de solutions des conflits orientées uniquement sur la violence ou sa légitimation ;
- c. la représentation de la violence se substituant avec succès à tout autre mode de communication ;
- d. les représentations qui minimisent ou taisent les effets de la violence et conduisent ainsi à une désensibilisation.

2. Les indicateurs d'un aspect excessivement anxigène sont notamment :

- a. la représentation drastique de la violence ;
- b. la représentation drastique de l'acte sexuel ;
- c. la représentation abrégée de contenus réalistes qui, dans la vie, font très peur aux enfants (exemple : conflits familiaux) ;
- d. une représentation de la violence disproportionnée par rapport à la réalité, et qui génère une sensation de menace omniprésente.

3. Les indicateurs d'un risque de perte des repères socio-éthiques sont notamment :
- a. les scènes de violence réelles (exemple : conflit armé) présentées sans explications suffisantes ;
  - b. la représentation réaliste de la fiction, ou la représentation de la réalité comme s'il s'agissait de fiction, et ce d'une manière qui rend la distinction très difficile ou impossible ;
  - c. la représentation non réfléchie de préjugés ou d'actes de violence contre des personnes dont les modes de pensée sont " autres " ;
  - d. la représentation anonyme de conflits armés ;
  - e. l'approbation de clichés extrêmement partiaux ou retardataires ;
  - f. la représentation approbative de rapports et de pratiques sexuels avilissants.

(4) Les lignes de conduite des alinéas 2 et 3 devront être concrétisées et étendues au fur et à mesure des examens.

#### § 22 Examen des séries

Les séries devront être examinées selon les mêmes critères que les autres programmes. Il conviendra de tenir particulièrement compte du caractère spécifique des séries (fidélisation des téléspectateurs). Les résultats des épisodes examinés seront inclus dans l'examen des épisodes suivants.

#### § 23 Reportages

Il est demandé aux responsables des reportages de l'actualité politique de renoncer aux images voyeuristes de personnes victimes de crimes, d'accidents ou de catastrophes. Si les victimes, notamment de conflits armés ou violents sont représentées, il convient de soupeser avec beaucoup de soin d'une part la nécessité de montrer une image vecteur d'information et d'autre part de protéger la dignité et l'intimité de la personne représentée.

## Protection de la dignité humaine et prohibition du discours de haine

### **Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR).**

Disponible sur : [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

Pour les citations tirées des articles concernés, voir le texte de Tarlach McGonagle

### **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD).**

Disponible sur : [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d\\_icerd.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm)

Pour les citations tirées des articles concernés, voir le texte de Tarlach McGonagle

### **Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH).**

Disponible sur : <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

Pour les citations tirées des articles concernés, voir le texte de Tarlach McGonagle

### **Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le "discours de haine"** (adoptée par le Comité des Ministres le 30 octobre 1997, lors de la 607<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres).

Disponible en anglais sur <http://www.coe.fr/cm/ta/rec/1997/97r20.html> et en français sur <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/f97r20.html>

### Mécanismes internationaux de promotion de la liberté d'expression

#### **DECLARATION COMMUNE SUR LE RACISME ET LES MEDIAS**

par

**le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et le rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression**

[..]

#### **Adoptent la Déclaration commune suivante :**

Confier un rôle optimal aux médias dans la lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance impose de recourir à une approche globale, qui implique un cadre adéquat en droit civil, pénal et administratif et qui favorise la tolérance par l'éducation, l'autorégulation et d'autres mesures positives.

Ces efforts doivent être entrepris en ayant conscience que le respect de la liberté d'expression et d'information garantit l'accès de tous les citoyens à une information qui leur permet de se forger une opinion et de remettre en question leurs points de vue, et qui leur est indispensable pour prendre des décisions.

#### Dispositions de droit civil, pénal et administratif

Toute disposition de droit civil, pénal ou administratif constituant une atteinte à la liberté d'expression doit être prévue par la loi, concourir à un but légitime fixé par le droit international et s'avérer nécessaire pour la réalisation de ce but. Cela implique que toute disposition de ce type soit clairement et rigoureusement définie, qu'elle soit appliquée d'une manière qui ne soit ni arbitraire ni discriminatoire par une instance indépendante de toute influence politique, commerciale ou de toute autre influence infondée et enfin qu'elle soit soumise à des garanties adéquates contre tout abus, y compris un droit de recours auprès d'une juridiction ou d'un tribunal indépendant. En l'absence de telles garanties effectives, ces dispositions risquent fort de connaître une utilisation abusive, notamment lorsque les droits de l'homme et la démocratie sont peu respectés et que la législation en matière de discours de haine a été appliquée à l'encontre de ceux qu'elle était supposée protéger.

Conformément au droit international et régional, la législation en matière de discours de haine doit, au minimum, se conformer aux principes suivants :

- nul ne peut être sanctionné pour avoir fait des déclarations exactes ;
- nul ne peut être sanctionné pour avoir propagé un discours de haine, à moins qu'il n'ait été établi qu'il a agi ainsi avec l'intention d'inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ;
- le droit des journalistes à décider du meilleur moyen de communiquer des informations et des idées au public doit être respecté, notamment lorsqu'ils rendent compte du racisme et de l'intolérance ;
- nul ne peut être soumis à une censure préalable ;
- et toute sanction infligée par les tribunaux doit être rigoureusement conforme au principe de la proportionnalité des peines.

Ces principes doivent également s'appliquer aux nouvelles technologies des communications, telles qu'Internet, qui représentent un atout considérable dans la promotion du droit à la libre expression et de la libre circulation des informations et des idées, notamment au-delà des frontières et à l'échelle mondiale. Toute restriction imposée à ces nouvelles technologies des communications ne doit :

- ni limiter, ni restreindre la libre circulation des informations et des idées protégée par le droit à la liberté d'expression ;
- ni permettre aux autorités d'interférer dans le travail des défenseurs des droits de l'homme ou de les intimider.

La législation en matière de diffamation a parfois été utilisée pour restreindre le droit de désigner librement et de combattre ouvertement le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance. Pour éviter la survenance d'une telle situation, la législation en matière de diffamation doit être mise en conformité avec les normes internationales de la liberté d'expression, notamment avec celles que mentionne notre Déclaration commune du 30 novembre 2000.

#### Liberté d'information

La libre circulation des informations et des idées est l'un des moyens les plus efficaces pour combattre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance. Il convient de prévoir un libre accès aux informations qui témoignent de ces problèmes ou aident à les combattre, que ces informations soient détenues par des instances publiques ou privées, à moins que le refus d'accès puisse être motivé par la nécessité de protéger un intérêt général primordial. En outre, les Etats doivent veiller au respect de l'accès adéquat du public à une information fiable sur le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance, y compris, le cas échéant, au moyen de la collecte et de la diffusion de cette information par les pouvoirs publics.

#### Promouvoir la tolérance

Les organismes de médias, les entreprises de médias et les professionnels des médias – notamment les radiodiffuseurs de service public – ont l'obligation morale et sociale de contribuer de manière positive à la lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance. Ces entités et ces personnes peuvent y contribuer de bien des façons, y compris :

- en concevant et en fournissant des programmes de formation à l'attention des médias, qui favorisent une meilleure compréhension des problèmes liés au racisme et à la discrimination et qui nourrissent une conscience des obligations morales et sociales incombant aux médias de promouvoir la tolérance et la connaissance des moyens pratiques qui permettent d'y parvenir ;
- en veillant à ce que des codes de conduite déontologiques et autorégulateurs interdisent l'utilisation de termes racistes, de stéréotypes préjudiciables ou désobligeants et de références inutiles aux races, aux religions et aux caractéristiques qui leur sont prêtées ;
- en prenant des mesures destinées à garantir la diversité de leur personnel et son caractère raisonnablement représentatif de la société dans son ensemble ;
- en prenant soin de rendre compte des actes de racisme ou de discrimination de manière factuelle et sensible, tout en veillant parallèlement à les porter à l'attention du public ;
- en s'assurant que les reportages consacrés à des communautés spécifiques favorisent une meilleure compréhension des différences et, dans le même temps, reflètent le point de vue de ces communautés et donnent à leurs membres l'occasion de se faire entendre ;
- et enfin en favorisant une culture de tolérance et une meilleure compréhension des conséquences néfastes du racisme et de la discrimination.

*Le texte ci-après a été reproduit avec l'aimable autorisation du Médiateur de la presse.*

## **Code de déontologie de la presse, de la radio et de la télévision suédoises**

publié par le *Pressens Samarbetsnämnd*, 1999

Le *Pressens Samarbetsnämnd* est un comité mixte fondé par les principaux organismes de médias de Suède : l'Association des éditeurs de presse, l'Union des journalistes et le Club national de la presse.

Ces trois organismes sont chargés de définir une Charte du Conseil de la presse et des instructions permanentes destinées au médiateur de la presse. Ils contribuent ensemble au financement du Conseil de la presse et du Bureau du médiateur de la presse.

La notion d'autorégulation implique que les parties concernées définissent des lignes directrices déontologiques et professionnelles et veillent à leur respect.

Le médiateur de la presse  
Boîte postale 12708  
S-112 94 Stockholm  
SUEDE  
Tél. : 0046-8-692 46 00

### **CODE DE DEONTOLOGIE DE LA PRESSE, DE LA RADIO ET DE LA TELEVISION**

La presse, la radio et la télévision doivent jouir de la liberté la plus large possible, dans le cadre de la loi relative à la liberté de la presse et du droit constitutionnel à la liberté d'expression, afin de pouvoir exercer leur fonction de diffuseurs de l'information et d'observateurs des affaires publiques. Mais en parallèle, il importe que les personnes privées soient à l'abri de tout préjudice moral injustifié qui pourrait résulter de la publicité de l'information.

La déontologie ne consiste pas tant en l'application d'une série de règles formelles, qu'en l'adoption systématique d'une attitude responsable dans l'exercice de la mission journalistique. Le Code de déontologie de la presse, de la radio et de la télévision vise à fournir un socle à cette conduite.

#### **I. REGLES RELATIVES A LA PUBLICITE DE L'INFORMATION**

##### **Fournir des informations exactes**

1. Le rôle joué par les médias de masse dans la société et la confiance que leur accorde le grand public imposent la diffusion d'une information exacte et objective.
2. Portez une appréciation critique sur les sources d'information. Vérifiez aussi soigneusement que possible les faits à la lumière des circonstances, même s'ils ont fait l'objet d'une publication antérieure. Donnez au lecteur/auditeur/télespectateur la possibilité de faire la distinction entre l'énoncé des faits et les commentaires.
3. Les manchettes, gros titres et parties introductives doivent être corroborés par le corps du texte.
4. Assurez-vous de l'authenticité des images. Veillez à la justesse des images et des illustrations graphiques et assurez-vous que leur utilisation ne soit pas trompeuse.

##### **Faire bon accueil aux réfutations**

5. Les faits erronés doivent donner lieu à une rectification lorsque celle-ci est demandée. Toute personne souhaitant réfuter une affirmation doit avoir la possibilité de le faire si ce souhait s'avère légitime. Les rectifications et réfutations doivent être publiées rapidement sous une forme adéquate, de manière à être portées à l'attention des destinataires de l'information initiale. Notez qu'une réfutation ne doit pas nécessairement s'accompagner d'un commentaire éditorial.
6. Publiez sans délai les déclarations de censure émanant du Conseil suédois de la presse lorsqu'elles concernent votre propre journal.

**Respecter la vie privée**

7. Veillez soigneusement à ce que la publicité donnée à une information n'empiète pas sur la vie privée des personnes. Dans le cas contraire abstenez-vous de le faire, à moins que l'intérêt général ne l'exige vraiment.
8. Publiez avec la plus extrême prudence toute annonce de suicide et de tentative de suicide, notamment par respect pour les sentiments de la famille et au vu des recommandations précitées en matière de vie privée des personnes.
9. Montrez toujours le plus d'attention possible pour les victimes de crimes et d'accidents. Vérifiez soigneusement les noms et les photographies à publier, par respect pour les victimes et leur famille.
10. Ne mentionnez pas la race, le sexe, la nationalité, la profession, les opinions politiques ou religieuses, ni la préférence sexuelle des personnes concernées si ces particularités ne présentent aucun intérêt au vu du contexte ou s'avèrent désobligeantes.

**Utiliser les images avec précaution**

11. Les présentes règles valent également, le cas échéant, pour les images.
12. La réalisation d'un montage, la retouche électronique d'une photographie ou la formulation d'une légende attachée à une image ne doit pas avoir pour effet de tromper ni d'abuser le lecteur. Mentionnez toujours à proximité de l'image si celle-ci a été modifiée par un montage ou une retouche. Cette recommandation vaut également pour les fichiers informatiques.

**Etre à l'écoute des opinions contraires**

13. Efforcez-vous de donner aux personnes qui font l'objet d'un compte rendu critique des faits la possibilité de répondre en même temps à ces critiques. Efforcez-vous également d'exposer les points de vue de toutes les parties concernées. N'oubliez jamais que les rumeurs en tout genre peuvent avoir pour seul objectif de nuire aux personnes qui font l'objet d'un reportage.
14. Rappelez-vous qu'au regard de la loi toute personne suspectée d'avoir commis une infraction est toujours présumée innocente, jusqu'à ce que sa culpabilité ait été démontrée. Le résultat final d'une affaire mentionnée doit être accompagné d'un compte rendu de celle-ci.

**Mentionner les noms avec prudence**

15. Songez attentivement aux conséquences préjudiciables que peuvent subir les personnes dont le nom est mentionné. Abstenez-vous de citer des noms, à moins que l'intérêt général ne l'exige vraiment.
16. S'il vous faut citer le nom d'une personne, abstenez-vous de publier sa photographie ou de donner des détails sur sa profession, son titre, son âge, sa nationalité, son sexe, etc., qui permettraient d'identifier la personne en question.
17. N'oubliez jamais que les noms et les photographies sont publiées sous l'entière responsabilité de l'éditeur de ce support.

**COMMENTAIRES RELATIFS A LA 1<sup>re</sup> PARTIE**

S'agissant de la presse, le Conseil suédois de la presse est avant tout chargé de l'interprétation de la notion de "bonne pratique journalistique" ; cette responsabilité incombe au médiateur pour toutes les questions qui ne sont pas soumises à l'appréciation du Conseil de la presse. Il convient de noter que le Conseil de la presse et le médiateur de la presse n'ont pas à connaître des affaires de manquement aux règles applicables aux programmes radiophoniques ou télévisuels. L'appréciation de ces programmes relève de la compétence de la Commission de la radiodiffusion, dont les membres sont nommés par le Gouvernement suédois.

Les décisions du Conseil de la presse sont publiées sous la forme d'un bref compte rendu des faits dans le journal sanctionné, ainsi que dans *Pressens Tidning* (Le journal de la presse) et *Journalisten* (Le journaliste). Il est possible de recevoir les décisions du Conseil de la presse en souscrivant un abonnement auprès de l'Association suédoise des éditeurs de presse (*Tidningsutgivarna*).

Les décisions rendues par la Commission de la radiodiffusion peuvent être demandées auprès du secrétariat de la Commission.

22 novembre 1999



## Directives de l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI) – avril 2002

*Le texte ci-après a été reproduit avec l'aimable autorisation de l'ETSI.*

*Le texte intégral de l'ensemble des Directives ETSI est disponible sur <http://portal.etsi.org/directives/home.asp>*

### Avant-propos

Les présentes Directives ETSI contiennent les documents suivants :

- les statuts de l'ETSI ;
- le règlement intérieur de l'ETSI ;
- le règlement d'activité du conseil d'administration de l'ETSI ;
- les pouvoirs et fonctions du conseil d'administration ;
- le règlement financier de l'ETSI ;
- les termes du mandat du groupe de coordination opérationnelle (GCO) ;
- le règlement d'activité technique de l'ETSI.

[...]

### Statuts de l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI)

**Version n° 36 du 22 novembre 2000 adoptée par l'assemblée générale**

...

#### Article 1 : L'Institut

Conformément à la loi française du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et à son décret d'application du 16 août 1901, les signataires des présents statuts décident de la création d'une association.

Cette association porte le nom d' "INSTITUT EUROPEEN DES NORMES DE TELECOMMUNICATIONS" et répond à l'acronyme "ETSI", ci-après désigné l'Institut.

L'Institut européen des normes de télécommunications est une association à but non lucratif.

#### Article 2 : Objet

L'objectif de l'Institut est de définir les normes techniques et autres documents à produire demandés par ses membres, ainsi que d'en assurer la mise à jour. En tant qu'organisme reconnu de normes européennes, il a notamment pour mission de définir et d'assurer la mise à jour des normes techniques nécessaires à la réalisation d'un grand marché unique européen des télécommunications et des secteurs connexes.

A l'échelon international, l'Institut vise à contribuer à la normalisation des secteurs précités dans le monde entier.

L'objectif de l'Institut peut être réalisé par tout moyen. L'Institut peut mener une action en rapport direct ou indirect, en tout ou partie, avec son objectif ou susceptible de développer ou de faciliter la réalisation de son objectif.

#### Article 3 : Domaine d'activité

Le rôle principal de l'Institut est de procéder à la pré-normalisation et normalisation technique, à l'échelon européen, des domaines suivants :

- les télécommunications
- les domaines communs aux télécommunications et aux technologies de l'information, en coordination avec le CEN et le CENELEC
- les domaines communs aux télécommunications et à la radiodiffusion (en particulier les questions de l'audiovisuel et des multimédias), en coordination avec le CEN, le CENELEC et l'UER.

L'Institut est en outre ouvert, le cas échéant, à la coopération avec d'autres organismes.

Les activités de l'Institut contribuent à la définition et à la promotion de nouvelles normes harmonisées à l'échelon mondial et complètent les normes mondiales en vigueur ou en préparation.

...

#### Article 6 : Statut de membre

6.1 Le statut de membre de l'Institut se répartit entre les catégories suivantes :

- les administrations, instances administratives et organismes nationaux compétents en matière de normes
- les opérateurs de réseaux
- les fabricants
- les utilisateurs
- les prestataires de services, organismes de recherche, sociétés/associations de conseil et autres

...

## Règlement intérieur de l'Institut européen des normes de télécommunications

### Version n° 39 du 18 avril 2002 adoptée par l'assemblée générale

...

#### Article 1 : Statut de membre à part entière, de membre associé, d'observateur et de conseiller

....

##### 1.5 Statut de conseiller

Les représentants de la Commission européenne et les représentants du secrétariat de l'Association européenne de libre-échange (AELE) bénéficient du statut spécial de conseillers.

Les conseillers sont habilités à assister aux réunions de l'assemblée générale et peuvent participer aux travaux du conseil d'administration, des commissions spéciales et de l'organisation technique, mais ne sont pas titulaires d'un droit de vote.

#### Article 2 : Structure

L'ETSI se compose :

- d'une assemblée générale
- d'un conseil d'administration
- d'une organisation technique
- de commissions spéciales
- d'un secrétariat dirigé par le directeur général, assisté du directeur général adjoint.

...

#### Article 6 : L'organisation technique

6.1 L'Institut dispose d'une organisation technique qui offre une structure permettant aux experts de travailler ensemble de façon effective et efficace. Le travail de l'organisation technique est structuré de manière à fournir une activité adaptée au marché et à caractère technologique dans les commissions techniques, les projets de l'ETSI et les projets de partenariat de l'ETSI. Des équipes de spécialistes peuvent être constituées pour mener à bien des tâches spécifiques, pendant une période déterminée, en soutien aux activités de normalisation.

6.2 Le règlement d'activité technique définit l'organisation technique de manière ouverte et transparente pour tous les membres de l'ETSI, ainsi que pour l'ensemble des organismes avec lesquels l'ETSI entretient des relations de travail.

6.3 L'organisation technique est assistée par le secrétariat de l'ETSI.

6.4 L'assemblée générale veille à ce que l'organisation technique se conforme aux exigences des membres de l'ETSI, c'est-à-dire assure une normalisation efficace et adaptée au marché, et soit capable de répondre aux besoins réglementaires sous forme de normes.

...

#### Article 13 : Elaboration, adoption et mise en œuvre des normes européennes

##### **13.1 L'élaboration**

L'ETSI adopte et publie des normes européennes (NE) dans le secteur des télécommunications, conformément aux dispositions du présent article. Les autres documents à produire de l'ETSI sont préparés conformément à l'article 14 du règlement d'activité technique.

##### **13.2 Les organismes normatifs nationaux**

Chaque délégation nationale indique par écrit au directeur général et au conseiller compétent le ou les organismes normatifs nationaux agréés (ci-après désignés sous l'acronyme ONN) qui disposent d'une compétence exclusive en matière de statu quo, d'enquête publique, de détermination de la position nationale au moment du vote et d'exigences de transposition ; elle leur indique également les organismes chargés du retrait des normes dont il est ici question, ainsi que les dispositions qui régissent l'exercice de ces fonctions.

Les membres et conseillers ont le droit de prendre connaissance de ces dispositions, dont un exemplaire est détenu par le directeur général, et de porter à l'attention de l'assemblée générale tout problème né de leur application.

Les compétences conférées respectivement à l'ETSI et aux ONN par le présent article sont énumérées par un protocole d'accord signé par l'ETSI et chaque ONN.

##### **13.3 Période de statu quo**

###### 13.3.1 Principes

Aux fins du présent règlement intérieur, le terme de statu quo signifie l'obligation, acceptée par les ONN et les membres de l'ETSI, de n'entreprendre aucune activité de normalisation susceptible de porter atteinte à la préparation d'une NE (série télécommunications) et, pour les ONN, l'obligation de ne publier aucune norme nouvelle ou révisée qui ne soit en parfaite conformité avec une NE existante (série télécommunications).

Le statu quo s'applique à une activité précise d'élaboration d'une NE (série télécommunications) décidée par l'assemblée générale, dont la portée et la durée ont été définies. Il ne s'applique pas à un domaine ou un programme de travail général.

### 13.3.2 Dispositions générales

La décision d'imposer ou de lever le statu quo et sa durée d'application appartient à l'assemblée générale.

Le statu quo reste en vigueur jusqu'au retrait de la NE (série télécommunications), à moins qu'il n'ait été levé par décision de l'assemblée générale.

Tout membre de l'ETSI ou tout ONN est habilité à demander à tout moment la révision d'un statu quo imposé à une activité précise.

[...]

Un ONN peut adresser par écrit à l'assemblée générale une demande de dérogation au statu quo en vigueur sur un point précis [...] si ledit ONN souhaite :

- 1) modifier une norme nationale en vigueur ;
- 2) édicter une nouvelle norme nationale ;
- 3) adopter un projet de NE (série télécommunications) en tant que norme nationale ;
- 4) mener toute autre action nationale susceptible de porter atteinte à l'harmonisation prévue.

L'assemblée générale rend sa décision le plus rapidement possible et, en tout état de cause, au plus tard six mois à compter du dépôt de la demande de l'ONN.

### 13.4 Enquête publique

Avant d'être soumis à l'approbation de l'ETSI et nonobstant l'article 13.5, le projet de NE (série télécommunications) doit faire l'objet d'une enquête publique menée par les ONN. La gestion de cette enquête publique au sein de l'ETSI incombe au directeur général. L'ETSI accorde à chaque commentaire recueilli à cette occasion toute l'attention requise.

Le Directeur général peut, sur proposition du président de la commission technique, dans le cadre d'un projet de l'ETSI ou d'un projet de partenariat de l'ETSI, décider de recourir à une procédure d'approbation à volet unique d'une NE (série télécommunications), associant en une même phase enquête publique et vote national favorable.

### 13.5 Procédure d'approbation

13.5.1 Le projet de NE (série télécommunications) est approuvé par la procédure de vote national favorable stipulée à l'article 11.2.1. A l'occasion du vote, la position nationale est adoptée conformément aux dispositions énumérées à l'article 13.2.

13.5.2 Il est procédé au vote par correspondance, à moins que le président de l'assemblée générale ne décide qu'il sera procédé au vote lors de la réunion de ladite assemblée générale [...]

13.5.3 A l'issue du vote du projet de NE (série télécommunications), les voix des Etats membres de l'UE sont décomptées séparément, conformément à l'article 148 du Traité sur l'Union européenne. Le résultat de ce décompte séparé détermine l'adoption ou non de la norme par les pays de l'UE. La norme ainsi adoptée par les Etats de l'UE est également adoptée dans les autres pays qui se sont prononcés en faveur de ladite norme.

### 13.6 Procédure de retrait

Une NE (série télécommunications) peut être retirée selon la procédure fixée à l'article 13.5.

### 13.7 Transposition nationale et retrait national

#### • Transposition nationale

Les ONN prennent des mesures en vue d'assurer la visibilité d'une NE (série télécommunications) à l'échelon national, soit par la publication d'un texte identique, soit par une mention légale (c'est-à-dire par la publication d'une annonce légale ou par avis dans un journal officiel) dans un bref délai à compter de son adoption, conformément à l'article 13.5. [...]

Les NE (série télécommunications) ainsi publiées ou annoncées ont rang de normes nationales.

#### • Retrait national

Une fois la NE (série télécommunications) approuvée puis adoptée dans un domaine précis, conformément à l'article 13.5, les ONN doivent veiller au retrait de toutes les normes nationales portant sur le même domaine précis et incompatibles avec celle-ci, à compter d'une date fixée par l'assemblée générale.

### 13.8 Normalisation mondiale des télécommunications

Les membres de l'ETSI contribuent à la promotion des documents émis par l'ETSI, considérés comme le fondement de recommandations et de normes mondiales, auprès d'organismes du monde entier, notamment l'UIT (Union internationale des télécommunications), et dans le cadre d'accords en la matière passés avec des organismes de normalisation tels que ISO/CEI JTC1.

Lorsque des recommandations et des normes mondiales sont déjà en vigueur ou en préparation, l'ETSI contribue par ses activités à les compléter et à les élaborer.

Les modalités de la promotion de ces documents précités de l'ETSI sont approuvées par l'assemblée générale.

En outre, les membres de l'ETSI soutiennent auprès de l'UIT les positions communes adoptées par l'assemblée générale, sous réserve que ce soutien soit compatible avec leurs obligations nées du droit européen ou national.

Article 14 : Elaboration, adoption et mise en œuvre des normes ETSI et des guides ETSI

L'ETSI peut publier des documents intitulés normes ETSI (NETSI) et guides ETSI (GETSI). Ces documents sont élaborés dans le cadre des commissions techniques, des projets ETSI, des projets de partenariat ETSI ou proviennent encore d'autres sources et sont transmis, après approbation à ce stade, au directeur général pour être soumis à une procédure d'adoption par les membres de l'ETSI.

Il est procédé à leur adoption par vote favorable en application des articles 11.2.2, 11.2.3 et 11.3. Une fois adoptés, les NETSI ou GETSI sont publiés par le directeur général.

Tous les membres à part entière et membres associés sont titulaires d'un droit de vote pour l'adoption des normes ETSI (NETSI) et guides ETSI (GETSI). En cas de vote défavorable à l'adoption du document à produire, il est procédé à un décompte des voix entre membres associés et membres à part entière. Pour être adopté et appliqué au sein de l'Union européenne, le document doit obtenir 71 % au moins de suffrages favorables de la part des membres à part entière.

Les GETSI et NETSI peuvent être retirés sur vote des membres, selon la procédure de retrait fixée aux articles 11.2.2 et 11.2.3. Les NETSI peuvent être converties en EN (série télécommunications) après enquête publique et vote officiel, conformément aux dispositions de l'article 13.

Article 15 : Relations de l'ETSI avec d'autres instances

L'ETSI coopère avec d'autres organismes européens, régionaux ou mondiaux en vue d'établir une coordination adéquate des activités de normalisation en question, l'indispensable alignement des règles de travail des parties concernées et une approche commune des évolutions ultérieures de la normalisation en Europe et à l'échelon international.

...

**Règlement d'activité technique de l'ETSI****Version n° 36 du 6 décembre 2001 adoptée par le conseil d'administration**

## Introduction

Les présentes dispositions complètent le règlement intérieur de l'ETSI et s'appliquent à l'ensemble des méthodes de travail employées par l'organisation technique, y compris les méthodes de travail électronique.

[...]

...

## 1.6.6 Projets de normes harmonisées préparés sous mandat CE/AELE

L'ETSI peut être mandaté pour la préparation de projets de *documents ETSI à produire* destinés à la législation ou à la politique européenne. Les *tâches* en question sont effectuées par l'*instance technique* compétente et qualifiées de *normes harmonisées*.

...

**1.7 Prise de décision**

## 1.7.1 Principes de la prise de décision

L'*instance technique* s'efforce de parvenir à un consensus sur l'ensemble des questions, y compris sur l'approbation des projets de *documents ETSI à produire* et sur l'adoption des *spécifications techniques* et des *rapports techniques*. En cas d'absence d'un consensus, le président peut décider de procéder à un vote à bulletin secret. Ce vote peut avoir lieu lors d'une réunion de l'*instance technique* ou par correspondance.

En cas de recours au vote, les résultats sont comptabilisés individuellement pour les membres à part entière et les membres associés, selon la procédure énoncée à l'article 11 du règlement intérieur.

Pour être adoptée, la proposition doit obtenir 71 % au moins de suffrages favorables. Les abstentions et bulletins nuls ne sont pas compris dans le calcul des voix.

Si la proposition n'obtient pas 71 % des voix, seules les voix des membres à part entière sont comptabilisées dans un nouveau calcul. Si elle réunit 71 % des suffrages, la proposition est alors adoptée.

[...]

## 1.7.1.1 Mise aux voix lors d'une réunion de l'instance technique

La mise aux voix lors d'une réunion de l'*instance technique* s'effectue selon la procédure suivante :

- le président donne, avant le vote, une définition claire de la question ;
- chaque membre à part entière ou membre associé de l'ETSI dispose d'une voix, exprimée par un seul de ses représentants en cas de pluralité de représentants ;
- en cas de vote manuel, chaque membre à part entière ou membre associé de l'ETSI vote une seule fois. En cas de vote électronique, il peut modifier son vote avant la clôture du scrutin ;
- les avis des conseillers (et des membres associés lorsqu'il s'agit de NE ou de documents réglementaires) sont consignés ;
- le vote par procuration n'est pas autorisé ;
- il n'existe aucune condition de quorum et le panachage n'est pas autorisé ;
- le résultat du vote est consigné dans le compte rendu de la réunion.

...

### 1.8 Contacts avec d'autres instances

Les présentes dispositions complètent les articles 13.8 et 15 du règlement intérieur de l'ETSI.

#### 1.8.1 Dispositions générales

Les *instances techniques* doivent être informées des questions d'alignement et/ou de compatibilité avec les activités de normalisation et de régulation exercées par d'autres instances, notamment le CEN et le CENELEC en Europe et d'autres organismes internationaux tels que la CEI, l'ISO, l'UIT, etc.

Les présidents des *instances techniques* doivent veiller à connaître tous les accords passés en la matière avec les autres organismes et s'assurer que les activités des *instances techniques* s'y conforment.

#### 1.8.2 Promotion des documents de l'ETSI auprès de l'Union internationale des télécommunications (UIT)

##### 1.8.2.1 Questions de politique et informations à caractère général

Le directeur général est chargé de la promotion de la politique générale de l'ETSI auprès de l'UIT et de la présentation du matériel à caractère général à l'UIT.

##### 1.8.2.2 Soutien d'une position commune de l'ETSI adoptée par l'assemblée générale

L'ETSI peut prendre une position officielle et définitive au sujet d'une *norme européenne* ou d'une *norme de l'ETSI*, ou encore suite à l'adoption par l'assemblée générale d'une position commune sur une question d'importance stratégique ; cette position est soutenue devant l'UIT par les membres de l'ETSI (sous réserve que ce soutien soit compatible avec leurs obligations nées du droit européen ou national).

La principale *instance technique* chargée de la coordination de la position de l'ETSI pour le groupe d'étude de l'UIT concerné élabore les propositions de décision de l'assemblée générale sur la question visée et la stratégie à suivre.

La contribution est présentée à l'UIT en tant que contribution de l'ETSI, avec mention d'une position commune adoptée par l'ETSI.

##### 1.8.2.3 Soutien d'une contribution de l'ETSI adoptée par une instance technique

Une *instance technique* peut adopter une contribution commune et la présenter à l'UIT. Cela suppose que la question ait été traitée de façon suffisamment approfondie et que la contribution soit adoptée selon la procédure de prise de décision fixée à l'article 1.7. Les membres de l'ETSI sont encouragés à soutenir cette contribution auprès de l'UIT, mais ils n'en ont pas formellement l'obligation.

La contribution doit être présentée au nom d'un membre de l'ETSI qui est également membre de l'UIT. La contribution doit indiquer qu'elle constitue une position définie par l'*instance technique* qui l'a adoptée.

La modification d'une contribution et d'une stratégie définies n'est possible au cours d'une réunion de l'UIT qu'après consultation des membres de l'ETSI présents à cette réunion.

Chaque membre de l'ETSI peut faire ses propres propositions, mais il doit être clairement précisé dans ce cas qu'il **ne s'exprime pas** au nom de l'ETSI.

...

## 2. Traitement des documents ETSI à produire

Les présentes dispositions complètent les articles 13 et 14 du règlement intérieur de l'ETSI.

### 2.1 Dispositions relatives aux projets de documents

La rédaction d'un projet de *document ETSI à produire* doit se conformer aux *dispositions relatives aux projets de documents ETSI*, en utilisant les moyens de traitement des documents, le format, les langues et les notations indiqués par le secrétariat de l'ETSI, ainsi qu'en utilisant un support adapté à la manipulation et la publication électronique des documents.

### 2.2 Procédures d'adoption

#### 2.2.1 NE – norme européenne (série télécommunications)

##### 2.2.1.1 Adoption

Les *normes européennes* (série télécommunications) sont adoptées selon une *procédure d'adoption en deux volets* (voir les articles 13.4 et 13.5 du règlement intérieur) ou une *procédure d'adoption à volet unique* (voir l'article 13.4 du règlement intérieur).

La *procédure d'adoption à volet unique* peut être employée pour la conversion d'une *NETSI* existante en *NE* (série télécommunications), qui n'aura subi aucune modification autre que d'ordre rédactionnel ; elle s'applique également aux *documents ETSI à produire* présentant un caractère très abouti.

Certaines situations peuvent justifier l'interruption de la procédure d'adoption par l'*instance technique* compétente.

#### 2.2.1.1.1 Procédure d'adoption en deux volets

- Le projet de *document ETSI à produire* qui doit faire l'objet d'une *enquête publique* est déposé, après avoir été approuvé par l'*instance technique*, auprès du secrétariat de l'ETSI dans un délai de trente jours à compter de son approbation par ladite instance technique. [...], le secrétariat de l'ETSI prépare le projet pour le présenter, dans un délai de trente jours, aux *organismes normatifs nationaux* [...].
- Les *organismes normatifs nationaux* procèdent à une *enquête publique* pendant une période de cent vingt jours et transmettent au secrétariat de l'ETSI les commentaires nationaux recueillis au cours de ladite *enquête publique*, au terme de cette période. [...]
- Le secrétariat de l'ETSI prépare, dans un délai de quinze jours, une compilation des commentaires recueillis par les *organismes normatifs nationaux* au cours de l'*enquête publique* et la met à la disposition de l'*instance technique*, des *organismes normatifs nationaux*, des membres de l'ETSI et des conseillers de l'ETSI.
- En l'absence de commentaires autres que rédactionnels recueillis au cours de l'*enquête publique*, le secrétariat de l'ETSI prépare une version définitive du projet et la soumet au vote des *organismes normatifs nationaux*, dans un délai de quinze jours [...].
- Si des commentaires techniques ont été recueillis au cours de l'*enquête publique*, le président de l'*instance technique* organise le traitement desdits commentaires, la préparation d'une version révisée du projet, son approbation par l'*instance technique* et son dépôt auprès du secrétariat de l'ETSI. [...]
- [...], le secrétariat de l'ETSI prépare la version révisée du projet et la soumet au vote des *organismes normatifs nationaux*, dans un délai de trente jours [...].
- Les *organismes normatifs nationaux* procèdent à des consultations nationales pendant une période de soixante jours et présentent au secrétariat de l'ETSI les résultats de la position nationale (*vote*), au terme du délai prévu pour le scrutin. [...].  
Le vote de chaque *organisme normatif national* doit aboutir à un "oui" sans condition (favorable), un "non" (défavorable) ou à une abstention. Le *vote* défavorable doit être motivé par des commentaires expliquant les raisons du rejet du projet.
- Le président de l'assemblée générale peut décider de la tenue du scrutin lors d'une réunion de l'assemblée générale. [...]
- [...]  
Le secrétariat de l'ETSI rédige, dans un délai de quinze jours, un compte rendu du scrutin. [...]
- En cas de *vote* défavorable, le président de l'*instance technique* décide de la suite à donner à cette *tâche de l'ETSI*. Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* afin qu'il en tienne éventuellement compte.
- En cas de *vote* favorable, le projet est adopté et le secrétariat de l'ETSI publie, dans un délai de quinze jours, la *NE* (série télécommunications) sans modification (autre que rédactionnelle). Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* pour examen et sont conservés pour une éventuelle révision ultérieure de la *NE* (série télécommunications).

#### 2.2.1.1.2 Procédure d'adoption à volet unique

- Le projet de *document ETSI à produire* qui doit faire l'objet en même temps d'une *enquête publique* et d'un *vote* est déposé, après avoir été approuvé par l'*instance technique*, auprès du secrétariat de l'ETSI dans un délai de trente jours à compter de son approbation par ladite instance technique. [...], le secrétariat de l'ETSI prépare le projet pour le présenter, dans un délai de trente jours, aux *organismes normatifs nationaux* [...].
- Les organismes normatifs nationaux procèdent à des consultations nationales pendant une période de cent vingt jours et présentent au secrétariat de l'ETSI les résultats de la position nationale (*vote*), au terme du délai prévu pour le scrutin. [...]  
Le vote de chaque *organisme normatif national* doit aboutir à un "oui" sans condition (favorable), un "non" (défavorable) ou à une abstention. Le *vote* défavorable doit être motivé par des commentaires expliquant les raisons du rejet du projet.
- Le président de l'assemblée générale peut décider de la tenue du scrutin lors d'une réunion de l'assemblée générale. [...]
- [...]  
Le secrétariat de l'ETSI rédige, dans un délai de quinze jours, un compte rendu du scrutin. [...]
- En cas de *vote* défavorable, le président de l'*instance technique* décide de la suite à donner à cette *tâche de l'ETSI*. Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* afin qu'il en tienne éventuellement compte.
- En cas de *vote* favorable, le projet est adopté et le secrétariat de l'ETSI publie, dans un délai de quinze jours, la *NE* (série télécommunications) sans modification (autre que rédactionnelle). Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* pour examen et sont conservés pour une éventuelle révision ultérieure de la *NE* (série télécommunications).

#### 2.2.1.2 Mise à jour

Une nouvelle version d'une *NE* (série télécommunications) peut être adoptée en application de la *procédure d'adoption à volet unique*. [...]

Lorsque la nécessité d'une mise à jour technique se fait sentir et que le document a été produit par une *instance technique* qui n'existe plus, le secrétariat de l'ETSI recherche une *instance technique* appropriée pour procéder à la mise à jour. [...]



### 2.2.1.3 Retrait

Il peut être procédé au retrait d'une *NE* (série télécommunications) en application de la procédure prévue à l'article 13.6 du règlement intérieur.

Le retrait peut concerner une, plusieurs ou l'ensemble des versions d'une *NE* (série télécommunications).

Avant d'engager la procédure de retrait d'une norme, le secrétariat de l'ETSI vérifie auprès de la Commission européenne l'éventuelle mention de ladite norme dans la réglementation européenne. En cas de mention de la norme dans un texte réglementaire européen, la procédure de retrait tient compte de la période de transition nécessaire à la Commission européenne pour la modification de cette mention.

En cas de mention à caractère normatif d'une *NE* (série télécommunications) dans un autre document ETSI à produire, le retrait ne pourra intervenir que lorsqu'une solution de remplacement satisfaisante de cette référence normative aura été trouvée.

- La proposition de retrait, approuvée par l'*instance technique*, est déposée sans délai auprès du secrétariat de l'ETSI. Le secrétariat de l'ETSI prépare alors la proposition pour la soumettre, dans un délai de quinze jours, aux *organismes normatifs nationaux* [...].
- Les *organismes normatifs nationaux* procèdent à des consultations nationales pendant une période de soixante jours et présentent au secrétariat de l'ETSI les résultats de la position nationale (*vote*), au terme du délai prévu pour le scrutin. [...].  
Le vote de chaque *organisme normatif national* doit aboutir à un "oui" sans condition (favorable), un "non" (défavorable) ou à une abstention. Les *votes* défavorables doivent être motivés par des commentaires expliquant les raisons du rejet du retrait de la *NE* (série télécommunications).  
Le président de l'assemblée générale peut décider de la tenue du scrutin lors d'une réunion de l'assemblée générale. [...]
- [...]  
Le secrétariat de l'ETSI rédige, dans un délai de quinze jours, un compte rendu du scrutin. [...]
- En cas de vote défavorable, la *NE* (série télécommunications) n'est pas retirée. Tous les commentaires motivant ce choix sont conservés pour un examen ultérieur du retrait.
- En cas de vote favorable, le secrétariat de l'ETSI retire, dans un délai de quinze jours, la *NE* (série télécommunications) qui portera la mention "retirée" dans le *programme d'activité de l'ETSI*.

## 2.2.2 Une *NE* (série télécommunications) qualifiée de *norme harmonisée*

### 2.2.2.1 Adoption

Pour devenir une *norme harmonisée*, une *NE* (série télécommunications) doit être adoptée en application d'une *procédure d'adoption en deux volets*. Si une *NE* (série télécommunications) qualifiée de norme harmonisée se fonde sur une norme européenne de télécommunications (*NET*), une norme européenne (*NE*) ou une base technique de réglementation (*TBR*) adoptée et en vigueur, elle peut être adoptée, soit en application d'une *procédure d'adoption à volet unique*, soit en application d'une *procédure d'adoption en deux volets*.

### 2.2.2.2 Mise à jour

Une nouvelle version d'une *NE* (série télécommunications) qualifiée de *norme harmonisée* peut être adoptée, soit en application de la *procédure d'adoption à volet unique*, soit en application d'une *procédure d'adoption en deux volets*. Le choix de la procédure est à la discrétion de l'*instance technique* compétente. [...]

Lorsque la nécessité d'une mise à jour technique se fait sentir et que le document a été produit par une *instance technique* qui n'existe plus, le secrétariat de l'ETSI recherche une *instance technique* appropriée pour procéder à la mise à jour. [...]

### 2.2.2.3 Retrait

Une *NE* (série télécommunications) qualifiée de *norme harmonisée* peut être retirée conformément à la procédure de retrait applicable aux *NE* (série télécommunications).

## 2.2.3 NETSI – norme ETSI – et GETSI – guide ETSI

### 2.2.3.1 Adoption

Une *NETSI* ou un *GETSI* est adopté selon la *procédure d'adoption des membres* de l'ETSI (voir l'article 14 du règlement intérieur).

Certaines situations peuvent justifier l'interruption de la procédure d'adoption par l'*instance technique*.

#### 2.2.3.1.1 Procédure d'adoption des membres

- Le projet de *document ETSI à produire*, après avoir été approuvé par l'*instance technique*, est déposé auprès du secrétariat de l'ETSI dans un délai de trente jours à compter de son approbation par ladite instance technique, pour être soumis au vote des membres. [...], le secrétariat de l'ETSI prépare le projet pour le présenter aux membres, dans un délai de trente jours.
- Il doit être procédé au *vote* dans un délai de soixante jours. Il convient donc que chaque membre à part entière et membre associé de l'ETSI fasse part de son *vote* au secrétariat de l'ETSI avant la date de clôture du scrutin. [...]  
Le vote de chaque membre doit aboutir à un "oui" sans condition (favorable), un "non" (défavorable) ou à une abstention. Le *vote* défavorable doit être motivé par des commentaires expliquant les raisons du rejet du projet.



- [...] Le secrétariat de l'ETSI rédige, dans un délai de quinze jours, un compte rendu du scrutin. [...]
- En cas de *vote* défavorable, le président de l'*instance technique* décide de la suite à donner à cette *tâche de l'ETSI*. Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* afin qu'il en tienne éventuellement compte.
- En cas de *vote* favorable, le secrétariat de l'ETSI publie, dans un délai de quinze jours, la *NETSI* ou le *GETSI* sans modification (autre que rédactionnelle). Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* pour examen et sont conservés pour une éventuelle révision ultérieure de la *NETSI* ou du *GETSI*.

#### 2.2.3.2 Mise à jour

Les versions ultérieures d'une *NETSI* ou d'un *GETSI* contenant des modifications autres que rédactionnelles sont adoptées selon la *procédure d'adoption des membres*. [...]

Lorsque la nécessité d'une mise à jour technique se fait sentir et que le document a été produit par une *instance technique* qui n'existe plus, le secrétariat de l'ETSI recherche une *instance technique* appropriée pour procéder à la mise à jour. [...]

#### 2.2.3.3 Retrait

Le retrait d'une *NETSI* ou d'un *GETSI* est effectué en application de la *procédure d'adoption des membres* de l'ETSI. Le retrait peut concerner une, plusieurs ou l'ensemble des versions d'une *NETSI* ou d'un *GETSI*.

En cas de mention à caractère normatif d'une *NETSI* ou d'un *GETSI* dans un autre *document ETSI à produire*, le retrait ne pourra intervenir que lorsqu'une solution de remplacement satisfaisante de cette référence normative aura été trouvée.

- La proposition de retrait, approuvée par l'*instance technique*, est déposée sans délai auprès du secrétariat de l'ETSI. Le secrétariat de l'ETSI prépare alors la proposition pour la soumettre, dans un délai de quinze jours, aux membres.
- Il est procédé au *vote* dans un délai de soixante jours. Il convient donc que chaque membre à part entière et membre associé de l'ETSI fasse part de son *vote* au secrétariat de l'ETSI avant la date de clôture du scrutin. [...]  
Le vote de chaque membre doit aboutir à un "oui" sans condition (favorable), un "non" (défavorable) ou à une abstention. Le *vote* défavorable doit être motivé par des commentaires expliquant les raisons du rejet du retrait de la *NETSI* ou du *GETSI*.
- [...] Le secrétariat de l'ETSI rédige, dans un délai de quinze jours, un compte rendu du scrutin. [...] Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont transmis au président de l'*instance technique* afin qu'il en tienne éventuellement compte.
- En cas de *vote* défavorable, la *NETSI* ou le *GETSI* n'est pas retiré. Les commentaires motivant les *votes* défavorables sont conservés pour un éventuel examen ultérieur du retrait.
- En cas de *vote* favorable, le secrétariat de l'ETSI procède au retrait, dans un délai de quinze jours, de la *NETSI* ou du *GETSI* qui portera la mention "retiré(e)" dans le *programme d'activité de l'ETSI*.



# Documents de référence

## **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")**

### **Chapitre III Mise en œuvre**

#### **Article 16 Codes de conduite**

1. Les Etats membres et la Commission encouragent :

a) l'élaboration, par les associations ou organisations d'entreprises, professionnelles ou de consommateurs, de codes de conduite au niveau communautaire, destinés à contribuer à la bonne application des articles 5 à 15 ;

b) niveau national ou communautaire ;

c) l'accessibilité par voie électronique des codes de conduite dans les langues communautaires ;

d) la communication aux Etats membres et à la Commission, par les associations ou organisations d'entreprises, professionnelles ou de consommateurs, de leurs évaluations de l'application de leurs codes de conduite et de leur impact sur les pratiques, les us ou les coutumes relatifs au commerce électronique ;

e) l'établissement de codes de conduite pour ce qui a trait à la protection des mineurs et de la dignité humaine.

2. Les Etats membres et la Commission encouragent les associations ou les organisations représentant les consommateurs à participer à l'élaboration et à l'application des codes de conduite ayant des incidences sur leurs intérêts et élaborés en conformité avec le paragraphe 1, point a). Le cas échéant, les associations représentant les personnes souffrant d'un handicap visuel et, de manière générale, les personnes handicapées devraient être consultées afin de tenir compte de leurs besoins spécifiques.

# **Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données**

## **Chapitre V Codes de conduite**

### **Article 27**

1. Les Etats membres et la Commission encouragent l'élaboration de codes de bonne application des dispositions nationales prises par les Etats membres en application de la présente directive.

2. Les Etats membres prévoient que les associations professionnelles et les autres organisations représentant d'autres catégories de responsables du traitement qui ont élaboré des projets de codes nationaux ou qui ont l'intention de modifier ou de proroger des codes nationaux existants peuvent les soumettre à l'examen de l'autorité nationale. Les Etats membres prévoient que cette autorité s'assure, entre autres, de la conformité des projets qui lui sont soumis avec les dispositions nationales prises en application de la présente directive. Si elle l'estime opportun, l'autorité recueille les observations des personnes concernées ou de leurs représentants.

3. Les projets de codes communautaires, ainsi que les modifications ou prorogations de codes communautaires existants, peuvent être soumis au groupe visé à l'article 29. Celui-ci se prononce, entre autres, sur la conformité des projets qui lui sont soumis avec les dispositions nationales prises en application de la présente directive. S'il l'estime opportun, il recueille les observations des personnes concernées ou de leurs représentants. La Commission peut assurer une publicité appropriée aux codes qui ont été approuvés par le groupe.

## **Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine (98/560/CE)**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 130,  
vu la proposition de la Commission,  
vu l'avis du Parlement européen,  
vu l'avis du Comité économique et social,

(1) considérant que la Commission a adopté le "Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information", le 16 octobre 1996, et que le Conseil l'a accueilli favorablement lors de sa session du 16 décembre 1996 ;

(2) considérant que le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions ont adopté des avis sur ce livre vert ;

(3) considérant que les conclusions du processus de consultation ont été présentées par la Commission au Conseil lors de sa session du 30 juin 1997 et qu'elles ont reçu un accueil positif unanime ;

(4) considérant que la Commission a adopté, le 16 octobre 1996, la communication sur le contenu illégal et préjudiciable sur le réseau Internet ; que, le 17 février 1997, le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil ont adopté la résolution sur les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur Internet ; que, le 24 avril 1997, le Parlement européen a adopté un avis sur la communication de la Commission sur le contenu illégal et préjudiciable sur le réseau Internet ; que ces travaux se poursuivent de façon complémentaire à la présente recommandation, puisqu'ils traitent de toutes les formes de contenu illicite et préjudiciable, spécifiquement, sur Internet ;

(5) considérant que la présente recommandation porte, en particulier, sur les questions de la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information mis à la disposition du public, quels que soient les modes de diffusion (tels que radiodiffusion, services en ligne propriétaires ou services sur Internet) ;

(6) considérant que, afin de promouvoir la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information ainsi que son adaptation au développement technologique et aux changements structurels, l'information, la sensibilisation et l'éducation des utilisateurs constituent des moyens d'action essentiels ; qu'il s'agit également d'une condition de la pleine participation du citoyen européen à la société de l'information ; que, par conséquent, outre les mesures de protection des mineurs et de lutte contre les contenus illégaux portant atteinte à la dignité humaine, il convient de promouvoir un usage licite et responsable des services d'information et de communication, notamment par l'exercice du contrôle parental ;

(7) considérant que la 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 Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, et notamment les articles 22, 22 bis et 22 ter de la Directive 89/552/CEE, prévoit un ensemble complet de mesures visant à la protection des mineurs à l'égard des émissions de radiodiffusion télévisuelle afin d'assurer la libre circulation de ces dernières ;

(8) considérant que le développement des services audiovisuels et d'information constitue un enjeu majeur pour l'Europe compte tenu du potentiel important de ces services en matière d'éducation, d'accès à l'information et à la culture, de développement économique et de création d'emplois ;

(9) considérant que la pleine réalisation de ce potentiel suppose l'existence d'une industrie performante et innovatrice dans la Communauté ; qu'il incombe en premier lieu aux entreprises d'assurer et d'améliorer leur compétitivité, avec le soutien, le cas échéant, des pouvoirs publics ;

(10) considérant que l'établissement du climat de confiance nécessaire à la réalisation du potentiel de l'industrie des services audiovisuels et d'information par la suppression des obstacles au développement et à la pleine compétitivité de ladite industrie est encouragé par la protection de certains intérêts généraux importants, notamment celle des mineurs et de la dignité humaine ;

(11) considérant que l'amélioration des conditions générales de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information passe par la création d'un environnement propice à la coopération entre les entreprises du secteur en ce qui concerne les questions relatives à la protection des mineurs et de la dignité humaine ;

(12) considérant que l'existence de certaines conditions technologiques permet un degré élevé de protection des intérêts généraux importants susmentionnés, notamment la protection des mineurs et de la dignité humaine, et, par conséquent, l'acceptation de ces services par l'ensemble des utilisateurs ;

(13) considérant qu'il importe dès lors d'encourager les entreprises à mettre en place un cadre national d'autorégulation grâce à une coopération entre elles et avec les autres parties concernées ; que l'autorégulation peut offrir aux entreprises les moyens de s'adapter rapidement à l'accélération du progrès technique et à la mondialisation des marchés ;

(14) considérant que la protection des intérêts généraux ainsi recherchée doit s'inscrire dans le cadre des principes fondamentaux de respect de la vie privée et de liberté d'expression, tels que consacrés notamment dans les articles 8 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels que reconnus par l'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et par la jurisprudence de la Cour de justice en tant que principes généraux du droit communautaire ;

(15) considérant que toute mesure restrictive de ces droits et libertés doit être non discriminatoire, nécessaire pour atteindre le but poursuivi et strictement proportionnée au regard des limitations qu'elle impose ;

(16) considérant que le caractère mondial des réseaux de communications rend nécessaire une approche internationale des questions de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information ; que, dans ce contexte, la mise au point d'un cadre indicatif commun au niveau européen permet à la fois la promotion des valeurs européennes et une contribution décisive au débat international ;

(17) considérant qu'il est fondamental de distinguer les questions relatives aux contenus illégaux portant atteinte à la dignité humaine de celles relatives aux contenus légaux, mais susceptibles de porter préjudice aux mineurs et d'affecter leur développement physique, mental ou moral ; que ces deux types de problèmes peuvent requérir une approche et des solutions différentes ;

(18) considérant que les législations nationales des Etats membres fixant les principes et règles en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine reflètent la diversité des cultures et des sensibilités nationales et locales ; que, dans ces conditions, une attention particulière doit être apportée à l'application du principe de subsidiarité ;

(19) considérant que, vu le caractère transnational des réseaux de communications, les mesures nationales verraient leur efficacité renforcée, au niveau de la Communauté, par une coordination des initiatives nationales et des instances chargées de les mettre en oeuvre, conformément aux responsabilités et fonctions respectives des parties concernées, ainsi que par le développement de la coopération et l'échange de bonnes pratiques dans les domaines concernés ;

(20) considérant que, à titre complémentaire et dans le respect des cadres réglementaires pertinents en vigueur aux niveaux national et communautaire, le développement de l'autorégulation des opérateurs doit contribuer à la mise en oeuvre rapide de solutions concrètes aux problèmes de la protection des mineurs et de la dignité humaine tout en préservant la souplesse nécessaire à la prise en compte de l'évolution rapide des services audiovisuels et d'information ;

(21) considérant que la contribution de la Communauté visant à compléter l'action des Etats membres en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information doit s'appuyer sur une pleine exploitation des instruments existants ;

(22) considérant qu'il est nécessaire de coordonner étroitement les différents travaux pertinents menés parallèlement au suivi du livre vert, notamment les travaux menés dans le cadre du suivi de la communication intitulée "Contenu illégal et préjudiciable sur l'Internet", à savoir la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil du 17 février 1997, la résolution du Parlement européen de 1997 et les deux rapports du groupe de travail présentés au Conseil le 28 novembre 1996 et le 27 juin 1997, les travaux effectués conformément aux dispositions de l'article 22 ter de la Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, ainsi que les travaux en matière de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ;

(23) considérant que la mise en oeuvre de la présente recommandation sera étroitement coordonnée avec celle de toute mesure nouvelle qui pourrait résulter des travaux relatifs au suivi de la communication de la Commission sur le contenu illégal et préjudiciable sur l'Internet,

**I. RECOMMANDE** aux Etats membres de favoriser l'établissement d'un climat de confiance qui permettra de promouvoir le développement de l'industrie des services audiovisuels et d'information :

1) en facilitant, en complément au cadre réglementaire, l'établissement volontaire de cadres nationaux pour la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information :

- en encourageant, conformément aux traditions et pratiques nationales, la participation des parties concernées (utilisateurs, consommateurs, entreprises et pouvoirs publics) à la mise au point, à l'application et à l'évaluation des mesures nationales dans les domaines couverts par la présente recommandation,
- en établissant un cadre national d'autorégulation des opérateurs de services en ligne, dans le respect des principes et de la méthodologie décrits, à titre indicatif, dans l'annexe,
- en coopérant au niveau communautaire à la mise au point de méthodes d'évaluation comparables ;

2) en encourageant, en complément des cadres réglementaires nationaux et communautaires régissant la radiodiffusion, les organismes de radiodiffusion relevant de leur compétence à rechercher et à expérimenter, sur une base volontaire, de nouveaux moyens de protection des mineurs et d'information des téléspectateurs ;

3) en prenant des mesures efficaces, lorsque cela est approprié et possible, pour réduire les obstacles potentiels au développement du secteur des services en ligne tout en luttant sans relâche contre la diffusion, dans les services en ligne, de contenus illégaux portant atteinte à la dignité humaine, par :

- le traitement des plaintes et la transmission aux autorités nationales compétentes des informations nécessaires sur le contenu jugé illégal,
- la coopération transnationale entre les structures de traitement des plaintes, en vue de renforcer l'efficacité des mesures nationales ;

4) en promouvant, afin d'encourager l'acceptation des développements technologiques, en complément aux mesures juridiques et autres en vigueur en ce qui concerne les services de radiodiffusion, de manière compatible avec ces mesures et en étroite coopération avec les parties concernées :

- une action visant à permettre aux mineurs d'utiliser de manière responsable les services audiovisuels et d'information en ligne, notamment grâce à une meilleure sensibilisation des parents, des éducateurs et des enseignants au potentiel des nouveaux services et aux moyens de protection des mineurs,
- une action visant à faciliter, lorsque cela est approprié et nécessaire, l'identification des contenus et services de qualité destinés aux mineurs et l'accès à ceux-ci, notamment en mettant à disposition des moyens d'accès dans les lieux d'éducation et les lieux publics.

## **II. RECOMMANDE** que les secteurs et parties concernés :

1) coopèrent, conformément aux traditions et pratiques nationales, avec les autorités concernées pour créer des structures représentant toutes les parties concernées au niveau national afin, notamment, de faciliter la participation à des travaux de coordination au niveau européen et international dans les domaines couverts par la présente recommandation ;

2) coopèrent à l'élaboration de codes de conduite visant à protéger les mineurs et la dignité humaine, applicables aux services en ligne, notamment pour créer un environnement favorable à la mise en place de nouveaux services, compte tenu des principes et de la méthodologie décrits en annexe ;

3) élaborent et, en ce qui concerne les services de radiodiffusion, expérimentent sur une base volontaire de nouveaux moyens de protection des mineurs et d'information des spectateurs, afin d'encourager l'innovation tout en améliorant la protection ;

4) mettent au point des mesures positives au profit des mineurs, y compris des initiatives visant à leur donner un accès plus généralisé aux services audiovisuels et d'information, tout en évitant des contenus potentiellement préjudiciables ;

5) collaborent au suivi et à l'évaluation périodique des initiatives menées au niveau national en application de la présente recommandation.

## **III. INVITE** la Commission à :

1) faciliter, le cas échéant en recourant à des instruments financiers communautaires existants, la mise en réseau des instances chargées de la définition et de la mise en oeuvre des cadres nationaux d'autorégulation et à faciliter, au niveau de la Communauté, l'échange d'expérience et de bonnes pratiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'approches innovantes, entre les Etats membres et les parties intéressées dans les différents domaines couverts par la présente recommandation ;

2) encourager la coopération ainsi que l'échange d'expérience et de bonnes pratiques entre les structures d'autorégulation et les structures chargées de traiter les plaintes, afin de favoriser la création d'un climat de confiance en luttant contre la diffusion de contenus illégaux portant atteinte à la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information en ligne ;

3) faciliter, avec les Etats membres, la coopération internationale dans les domaines couverts par la présente recommandation, notamment par l'échange d'expérience et de bonnes pratiques entre opérateurs et autres parties intéressées dans la Communauté et leurs partenaires dans d'autres régions du monde ;

4) élaborer, en coopération avec les autorités nationales compétentes, une méthodologie d'évaluation des mesures prises en application de la présente recommandation, en accordant une attention particulière à l'évaluation de ce que la coopération au niveau de la Communauté peut apporter, et à présenter au Parlement européen et au Conseil, deux ans après l'adoption de la présente recommandation, un rapport d'évaluation sur ses effets.

## **ANNEXE**

### **LIGNES DIRECTRICES INDICATIVES POUR LA MISE EN OEUVRE, AU NIVEAU NATIONAL, D'UN CADRE D'AUTORÉGLÉMENTATION POUR LA PROTECTION DES MINEURS ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE DANS LES SERVICES AUDIOVISUELS ET D'INFORMATION EN LIGNE**

#### **Objectif**

Les présentes lignes directrices visent à favoriser la création d'un climat de confiance dans le secteur des services audiovisuels et d'information en ligne en assurant une large cohérence, au niveau de la Communauté, dans la mise en place par les entreprises et les autres parties concernées de cadres nationaux d'autoréglementation pour la protection des mineurs et de la dignité humaine. Les services visés par les présentes lignes directrices sont ceux qui sont offerts à distance, par voie électronique. Ils ne comprennent pas les services de radiodiffusion



couverts par la Directive 89/552/CEE du Conseil ni les services de radiodiffusion sonore. Les contenus visés sont ceux qui sont mis à la disposition du public, plutôt que les messages à caractère privé.

Cette cohérence renforcera l'efficacité du processus d'autoréglementation et fournira une base à la nécessaire coopération transnationale entre les parties concernées.

Tout en tenant compte du caractère volontaire du processus d'autoréglementation (qui vise en premier lieu à compléter la réglementation en vigueur) et tout en respectant la diversité des approches et des sensibilités dans les différents Etats membres de la Communauté, ces lignes directrices indicatives concernent quatre éléments clés, constitutifs du cadre national d'autoréglementation :

- la consultation et la représentativité des parties concernées,
- le(s) code(s) de conduite,
- les instances nationales facilitant la coopération au niveau de la Communauté,
- l'évaluation nationale des cadres d'autoréglementation.

## 1. CONSULTATION ET REPRÉSENTATIVITÉ DES PARTIES CONCERNÉES

L'objectif est de faire en sorte que la mise au point, l'application et l'évaluation d'un cadre d'autoréglementation au niveau national s'appuient sur la participation pleine et entière des parties concernées, notamment les pouvoirs publics, les utilisateurs, les consommateurs et les entreprises qui interviennent directement ou indirectement dans le secteur des services audiovisuels et des services d'information en ligne. Il convient de fixer clairement les responsabilités et le rôle de chacune des parties concernées, tant publiques que privées.

L'autoréglementation étant un processus volontaire, l'acceptation et l'efficacité d'un cadre d'autoréglementation au niveau national dépendent de la mesure dans laquelle les parties concernées collaborent à sa mise au point, à son application et à son évaluation.

Toutes les parties concernées devraient aussi prendre part à des travaux à plus long terme comme la mise au point d'outils ou de concepts communs (par exemple, en matière d'étiquetage des contenus) ou l'élaboration de mesures d'accompagnement (par exemple, en matière d'information, de sensibilisation et d'éducation).

## 2. CODE(S) DE CONDUITE

### 2.1. Considérations générales

Le but est d'élaborer, au sein du cadre national d'autoréglementation, des règles de base strictement proportionnées aux objectifs poursuivis ; ces règles devraient être intégrées à un (des) code(s) de conduite adopté(s) et appliquées sur une base volontaire par les opérateurs concernés (c'est-à-dire, en premier lieu, les entreprises) et leur contenu devrait couvrir au moins les catégories définies au point 2.2. En élaborant ces règles, il conviendra notamment de tenir compte :

- de la diversité des services et des fonctions assumées par les différentes catégories d'opérateurs (fournisseurs de réseau, d'accès, de services, de contenus, etc.) ainsi que de leurs responsabilités respectives,
- de la diversité des types d'environnement et d'application parmi les services en ligne (réseaux ouverts et fermés, applications de niveaux d'interactivité variés).

Dans cette perspective, les opérateurs peuvent être conduits à se doter d'un ou de plusieurs codes de conduite.

Compte tenu de cette diversité, la proportionnalité des règles élaborées devrait être appréciée au regard :

- des principes de liberté d'expression, de protection de la vie privée et de libre circulation des services,
- du principe de faisabilité technique et économique, étant entendu que l'objectif global est le développement de la société de l'information en Europe.

### 2.2. Contenu du (des) code(s) de conduite

Le(s) code(s) de conduite devrai(en)t couvrir les domaines suivants :

#### 2.2.1. Protection des mineurs

Objectif : permettre aux mineurs d'utiliser de manière responsable les services en ligne et éviter qu'ils accèdent, sans l'accord de leurs parents ou de leurs éducateurs, à des contenus légaux susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral. Cela devrait comporter, outre des actions coordonnées pour éduquer et sensibiliser les mineurs, l'élaboration de certaines règles dans les domaines suivants :

##### a) information aux utilisateurs

Objectif : tout en encourageant les utilisateurs à faire un usage responsable des réseaux, les opérateurs de services en ligne doivent les informer, chaque fois que cela est réalisable, des risques que peuvent comporter les contenus de certains services en ligne et des moyens de protection adéquats existants.

Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base concernant la nature des informations à mettre à la disposition des utilisateurs, ainsi que la question de savoir à quels moments et sous quelle forme communiquer ces informations. Il convient de choisir les moments les plus appropriés pour diffuser cette information (vente des équipements techniques, contrat avec l'utilisateur, sites web, etc.).

##### b) présentation des contenus légaux susceptibles de nuire aux mineurs

Objectif : les contenus légaux susceptibles de porter préjudice aux mineurs ou d'affecter leur développement physique, mental ou moral doivent, chaque fois que cela est réalisable, être présentés de manière à fournir à l'utilisateur des informations de base sur leur caractère potentiellement préjudiciable pour les mineurs.

Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base destinées aux entreprises fournissant les services en ligne concernés, ainsi qu'aux utilisateurs et aux fournisseurs de contenus ; ces règles devraient fixer les conditions dans lesquelles l'offre et la diffusion de contenus susceptibles de nuire aux mineurs seraient subordonnées, chaque fois que cela serait réalisable, à l'utilisation de moyens de protection tels que :

- une page d'avertissement, un signal sonore ou visuel,
- un étiquetage descriptif et/ou une classification des contenus,
- des systèmes de vérification de l'âge des utilisateurs.

À cet égard, la priorité devrait être donnée aux moyens de protection appliqués au stade de la présentation de contenus légaux manifestement susceptibles de nuire aux mineurs, comme la pornographie ou la violence.

c) aide à l'exercice du contrôle parental

Objectif : chaque fois que cela est possible, les parents, éducateurs et autres personnes exerçant des responsabilités dans ce domaine devraient être assistés par des dispositifs d'utilisation facile et souple, qui permettent aux mineurs, sans compromettre les choix éducatifs des responsables, d'avoir accès aux services, même lorsque personne ne les surveille.

Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base concernant les conditions auxquelles seraient fournies aux utilisateurs, chaque fois que cela serait réalisable, des dispositifs ou des services additionnels d'aide à l'exercice du contrôle parental, notamment :

- des logiciels de filtrage installés et activés par l'utilisateur,
- des options de filtrage activées, à la demande de l'utilisateur final, par les opérateurs de services en amont de l'utilisateur (par exemple, en offrant un accès limité à des sites préalablement identifiés ou un accès global aux services).

d) traitement des plaintes ("hotlines")

Objectif : promouvoir une gestion efficace des plaintes concernant des contenus qui ne respectent pas les règles en matière de protection des mineurs et/ou violent le code de conduite en la matière.

Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base concernant la gestion des plaintes et encourager les opérateurs à fournir les outils et structures de gestion nécessaires pour faciliter l'envoi et assurer la bonne réception des plaintes (téléphone, courrier électronique, télécopieur), ainsi qu'à mettre en place des procédures de traitement des plaintes (information des fournisseurs de contenus, échange d'informations entre les opérateurs, réponse aux plaintes, etc.).

### 2.2.2. Protection de la dignité humaine

Objectif : favoriser des mesures efficaces de lutte contre les contenus illégaux qui portent atteinte à la dignité humaine.

a) information des utilisateurs

Objectif : les utilisateurs devraient, chaque fois que cela est possible, être clairement informés des risques inhérents à l'usage des services en ligne en tant que fournisseurs de contenus, afin d'encourager un usage légal et responsable des réseaux.

Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base concernant la nature des informations à communiquer, ainsi que la question de savoir à quels moments et sous quelle forme il convient de le faire.

b) traitement des plaintes ("hotlines")

Objectif : promouvoir la gestion efficace des plaintes concernant des contenus illégaux portant atteinte à la dignité humaine diffusés sur les services audiovisuels et d'information en ligne, selon les responsabilités et les fonctions respectives des parties concernées, afin de réduire le nombre de contenus illégaux et de cas d'usage détourné des réseaux. Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base concernant la gestion des plaintes et encourager les opérateurs à fournir les outils et structures de gestion nécessaires pour faciliter l'envoi et assurer la bonne réception des plaintes (téléphone, courrier électronique, télécopieur), ainsi qu'à mettre en place des procédures de traitement des plaintes (information des fournisseurs de contenus, échange d'informations entre les opérateurs, réponse aux plaintes, etc.).

c) coopération entre les opérateurs et les autorités judiciaires et policières

Objectif : assurer, conformément aux responsabilités et fonctions des parties concernées, une coopération efficace entre les opérateurs et les autorités judiciaires et policières à l'intérieur des Etats membres en matière de lutte contre la production et la diffusion, dans les services audiovisuels et d'information en ligne, de contenus illégaux portant atteinte à la dignité humaine.

Les codes de conduite devraient, par exemple, aborder la question des règles de base concernant les procédures de coopération entre les opérateurs et les autorités publiques compétentes, dans le respect du principe de proportionnalité et de la liberté d'expression, ainsi que des dispositions juridiques nationales pertinentes.

### 2.2.3. Violation des codes de conduite

Objectif : promouvoir la crédibilité du (des) code(s) de conduite en tenant compte de leur caractère volontaire et en prévoyant des mesures dissuasives proportionnées à la nature des violations. Il convient à cet égard de prévoir, s'il y a lieu, des possibilités de recours et de médiation. Les codes de conduite devraient comporter des règles adéquates en la matière.

### **3. INSTANCES NATIONALES FACILITANT LA COOPÉRATION AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTÉ**

Objectif : faciliter la coopération au niveau de la Communauté (échanges d'expérience et de bonnes pratiques, travaux en commun) par la mise en réseau des structures appropriées dans les Etats membres, d'une manière compatible avec leur rôle et leurs responsabilités au niveau national. Ces structures pourraient également permettre de développer la coopération internationale.

Par coopération au niveau européen on entend :

- la coopération entre les parties intéressées : toutes les parties participant à l'élaboration du cadre national d'autorégulation sont invitées à instituer un organisme représentatif au niveau national pour faciliter les échanges d'expérience et de bonnes pratiques, ainsi que la réalisation de travaux communs au niveau de la Communauté et au niveau international.
- la coopération entre les structures nationales chargées du traitement des plaintes : pour faciliter et développer leur coopération au niveau européen et international, les instances participant à un système de gestion efficace des plaintes sont invitées à instituer un point de contact national pour renforcer la coopération dans la lutte contre les contenus illégaux, faciliter l'échange d'expérience et de bonnes pratiques et améliorer l'utilisation légale et responsable des réseaux.

### **4. ÉVALUATION DES CADRES D'AUTORÉGULATION**

L'objectif est de prévoir une évaluation périodique, au niveau national, du cadre d'autorégulation, d'évaluer son efficacité à protéger les intérêts généraux en question, de mesurer son adéquation à ses objectifs, et de l'adapter progressivement à l'évolution du marché, de la technologie et des usages. Les parties concernées sont invitées à se doter d'un système d'évaluation au niveau national qui leur permette de suivre l'évolution de l'application du cadre d'autorégulation. Ce système devrait se fonder sur une coopération appropriée au niveau européen, notamment pour la mise au point de méthodes d'évaluation comparables.

# Commission de la Communauté européenne

## Gouvernance européenne - Un Livre blanc

### 25 juillet 2001, COM/2001/0428 final

...

### III. LES CHANGEMENTS PROPOSÉS

#### 3.2 De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats

.....

#### *Une réglementation meilleure et plus rapide - combiner les instruments politiques en vue de meilleurs résultats*

.....

Quatrièmement, les mesures d'application peuvent, dans certaines conditions, être élaborées dans le **cadre de la corégulation**. La corégulation associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique. Il en résulte une plus large appropriation des politiques en question, en faisant participer à leur élaboration et au contrôle de leur exécution ceux qui sont concernés au premier chef par les mesures d'application. Ceci conduit souvent à un meilleur respect de la législation, même lorsque ces règles détaillées ne sont pas contraignantes.

- La corégulation a déjà été employée, par exemple, dans des domaines tels que le marché intérieur (adoption de normes de produits au titre des directives dites "nouvelle approche") et l'environnement (réduction des émissions polluantes des véhicules ;
- La forme exacte de la corégulation, le mode de combinaison des instruments juridiques varieront selon les secteurs.

Dans les conditions suivantes, la Commission envisagera le recours à la corégulation lorsqu'il s'avérera être un moyen efficace d'atteindre les objectifs de l'Union européenne.

#### **Conditions du recours à la corégulation**

La corégulation signifie qu'un cadre d'objectifs globaux, de droits fondamentaux, de mécanismes d'application et de recours, ainsi que de conditions de contrôle de l'exécution est prévu par la législation.

Elle ne doit être employée que quand elle représente véritablement une valeur ajoutée et qu'elle sert l'intérêt général. Elle n'est adaptée qu'aux cas où des droits fondamentaux ou des choix politiques importants ne sont pas en jeu. Elle ne doit pas être utilisée dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les Etats membres. Il faut également que les organisations participantes soient représentatives, responsables et capables de suivre des procédures ouvertes pour la formulation et valeur ajoutée la corégulation apporte dans un cas donné.

La coopération qui en résulte doit en outre être compatible avec le droit européen de la concurrence, et le dispositif adopté doit être suffisamment clair pour que les intéressés connaissent les règles applicables et les droits qu'ils possèdent. Si la corégulation ne donne pas les résultats souhaités ou si certains acteurs ne se soumettent pas aux règles convenues, les autorités publiques ont toujours la faculté d'intervenir en arrêtant les règles spécifiques requises.

.....

## Groupe Mandelkern pour une meilleure réglementation Rapport final du 13 novembre 2001

...

### 2.2.3 Régulation et responsabilité des usagers

Trouver le moyen le plus adéquat de mettre en œuvre efficacement les politiques publiques devrait nous conduire à rechercher les solutions qui associent davantage les objectifs des pouvoirs publics et la responsabilité des usagers ou des groupes d'usagers. La "corégulation" mérite en ce sens une attention particulière.

#### 2.2.3.1 Corégulation

Il n'existe pas de définition **unique** de la corégulation. Au contraire, la mise en œuvre efficace des politiques publiques peut conduire, pour réaliser un même objectif, à combiner des dispositions législatives ou réglementaires et des alternatives à la régulation. Plusieurs approches peuvent y contribuer.

a) **La définition d'objectifs par l'autorité de régulation et la délégation des détails de leur mise en œuvre.** Cela implique, dans un premier temps, que la réglementation définisse les objectifs globaux, les principaux mécanismes de mise en œuvre et les dispositifs de contrôle de l'application d'une politique publique. Mais cela suppose également, en parallèle, l'intervention d'acteurs privés chargés de définir le contenu détaillé de ces règles. L'emploi d'une telle méthode permet d'éviter le recours à une réglementation trop générale ou trop pesante pour être appliquée précisément dans des domaines qui exigent souplesse et adaptabilité.

b) **La validation réglementaire des règles issues de l'autorégulation.** L'adoption d'une approche de bas en haut peut également s'avérer efficace. La corégulation peut, si nécessaire, conduire à transformer un système d'application non contraignant, établi par des partenaires privés, en une règle à caractère obligatoire fixée par l'autorité publique. Mais les pouvoirs publics peuvent parallèlement sanctionner le manquement des sociétés dans le respect de leurs engagements sans avoir conféré à ces mêmes engagements une force obligatoire découlant d'une réglementation.

#### 2.2.3.2 Conditions de la corégulation

a) **Le maintien de la primauté de l'autorité publique.** La corégulation ne signifie pas le partage de la compétence relative aux règles mises en œuvre. La primauté de l'autorité publique demeure intacte.

b) **La nécessité de bénéficier de garanties.** Le recours à la corégulation n'est pas possible dans tous les domaines. C'est particulièrement le cas lorsque la sécurité, les droits fondamentaux et l'égalité des citoyens sont en jeu. Il convient avant tout de vérifier que l'option proposée soit appropriée et proportionnée aux buts recherchés. La corégulation implique que les pouvoirs publics puissent agir en partenariat avec des acteurs crédibles et représentatifs. Pour identifier les organisations professionnelles ou les organismes sociaux capables de contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques dans le cadre de la corégulation, il convient de recourir à l'application de critères de représentativité. La corégulation ne signifie cependant pas que l'autorité réglementaire (ou législative) ne soit plus concernée par l'application effective d'une disposition. Il faut, au contraire, que des mécanismes de contrôle soient mis en place.

## **Recommandation Rec(2001)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'autorégulation des cyber-contenus (l'autorégulation et la protection des utilisateurs contre les contenus illicites ou préjudiciables diffusés sur les nouveaux services de communication et d'information)**

(adoptée par le Comité des Ministres le 5 septembre 2001, lors de la 762<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)

### **Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du statut du Conseil de l'Europe,**

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Compte tenu de sa Déclaration relative à une politique européenne pour les nouvelles technologies de l'information, adoptée à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire du Conseil de l'Europe en 1999 ;

Rappelant l'engagement des Etats membres à l'égard du droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, tel qu'il est garanti par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et leur engagement à confier le contrôle de son application à la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Réaffirmant que la liberté d'expression et d'information est nécessaire pour le développement social, économique, culturel et politique de tout être humain, et constitue une condition pour le progrès harmonieux des groupes sociaux et culturels, des nations et de la communauté internationale, comme le proclame sa Déclaration de 1982 sur la liberté d'expression et d'information ;

Soulignant que le développement continu des nouveaux services de communication et d'information devrait servir à promouvoir le droit de chacun, sans considération de frontières, à exprimer, à chercher, à recevoir et à communiquer des informations et des idées, dans l'intérêt de chacun et de la culture démocratique de toute société ;

Soulignant que la liberté d'utiliser de nouveaux services de communication et d'information ne devrait pas porter préjudice à la dignité humaine ni aux droits de l'homme, ni aux libertés fondamentales d'autrui, notamment des mineurs ;

Rappelant sa Recommandation n° R (89) 7 concernant des principes relatifs à la distribution de vidéogrammes à contenu violent, brutal ou pornographique, sa Recommandation n° R (92) 19 relative aux jeux vidéo à contenu raciste, sa Recommandation n° R (97) 19 sur la représentation de la violence dans les médias électroniques, sa Recommandation n° R (97) 20 sur le "discours de haine" et l'article 4, alinéa a, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale des Nations Unies de 1965 ;

Gardant à l'esprit les différences entre les législations pénales nationales relatives aux contenus illicites ainsi que les différences dans ce qu'on peut percevoir comme contenus potentiellement préjudiciables, tout particulièrement pour les mineurs et leur développement physique, mental et moral, ci-après dénommés "contenus préjudiciables" ;

Gardant à l'esprit que les organismes d'autorégulation pourraient, en fonction des situations et des traditions nationales, être impliqués dans le suivi du respect de certaines normes, éventuellement dans un cadre de corégulation, tel que défini dans un pays donné ;

Conscient des initiatives prises en matière d'autorégulation par les nouvelles industries de la communication et de l'information, parfois en coopération avec l'Etat, pour la suppression des contenus illicites et la protection des utilisateurs contre les contenus préjudiciables, ainsi que de l'existence de normes et de dispositifs techniques permettant aux utilisateurs de sélectionner et de filtrer les contenus ;

Désireux de promouvoir et de renforcer l'autorégulation et la protection des utilisateurs contre les contenus illicites ou préjudiciables,

### **Recommande aux gouvernements des Etats membres :**

1. de mettre en œuvre dans leur droit et/ou leur pratique internes les principes annexés à la présente Recommandation ;

2. de diffuser largement cette Recommandation et les principes qui lui sont annexés, en les assortissant le cas échéant d'une traduction ; et

3. de porter en particulier ces textes à l'attention des médias, des nouvelles industries de la communication et de l'information, des utilisateurs et de leurs organisations, ainsi que des autorités de régulation des médias et des nouveaux services de communication et d'information, et des pouvoirs publics concernés.

## **Annexe à la Recommandation Rec(2001)8 – Principes et mécanismes concernant l'autorégulation et la protection des utilisateurs contre les contenus illicites ou préjudiciables diffusés sur les nouveaux services de communication et d'information**

### **Chapitre I – Organismes d'autorégulation**

1. Les Etats membres devraient encourager la création d'organisations représentatives des acteurs d'Internet, par exemple les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de contenu et les utilisateurs.

2. Les Etats membres devraient encourager ces organisations à établir des mécanismes de régulation dans le cadre de leurs attributions, notamment en ce qui concerne l'élaboration de codes de conduite et le contrôle du respect de ces codes.

3. Les Etats membres devraient encourager les organisations dans le domaine des médias dotées de normes d'autorégulation à appliquer ces normes, dans la mesure du possible, aux nouveaux services de communication et d'information.

4. Les Etats membres devraient encourager ces organisations à participer aux processus législatifs les concernant, par exemple par le biais de consultations, d'auditions et d'avis d'experts, ainsi qu'à la mise en oeuvre des normes les concernant, en particulier en contrôlant le respect de ces normes.

5. Les Etats membres devraient encourager la coopération entre ces organisations au niveau de l'ensemble de l'Europe et à l'échelon international.

### **Chapitre II – Descripteurs de contenu**

6. Les Etats membres devraient encourager la définition, au niveau géographique le plus large possible et en coopération avec les organisations mentionnées au chapitre I, d'un ensemble de descripteurs de contenus qui devraient permettre une labellisation neutre des contenus, donnant aux utilisateurs la possibilité d'élaborer leur propre jugement sur ces contenus.

7. Ces descripteurs de contenus devraient indiquer, par exemple, les contenus violents et pornographiques ainsi que les contenus invitant à la consommation de tabac ou d'alcool, incitant aux jeux d'argent, et les contenus permettant des contacts non surveillés et anonymes entre mineurs et adultes.

8. Les fournisseurs de contenus devraient être encouragés à appliquer ces descripteurs de contenus, pour permettre aux utilisateurs de reconnaître et de filtrer ces contenus, quelle que soit leur origine.

### **Chapitre III – Outils de sélection des contenus**

9. Les Etats membres devraient encourager la mise au point d'une large gamme d'outils de recherche et de profils de filtrage, donnant aux utilisateurs, sur la base de descripteurs de contenus, la possibilité de sélectionner des contenus.

10. Le filtrage devrait être laissé au libre choix des utilisateurs.

11. Les Etats membres devraient encourager les fournisseurs de contenus et les fournisseurs de services à utiliser des outils d'accès conditionnel en ce qui concerne les contenus préjudiciables pour les mineurs, par exemple des systèmes de vérification de l'âge, des codes d'identification personnels, des mots de passe, des systèmes de cryptage et de décodage ou l'accès par cartes à un code électronique.

### **Chapitre IV – Systèmes de plaintes relatives aux contenus**

12. Les Etats membres devraient encourager la création de systèmes de plaintes relatives aux contenus, tels que des lignes directes, par les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de contenus, les associations d'utilisateurs ou d'autres institutions. Ces systèmes de plaintes relatives aux contenus devraient, si cela s'avère



nécessaire pour garantir une réaction appropriée contre des contenus présumés illicites, être complétés par des lignes directes mises à disposition par les pouvoirs publics.

13. Les Etats membres devraient encourager le développement de conditions minimales et de pratiques communes concernant ces systèmes de plaintes. Ces conditions pourraient comprendre par exemple :

- a. la mise à la disposition d'une adresse Internet spécifique permanente ;
- b. la disponibilité des systèmes de plaintes relatives aux contenus vingt-quatre heures sur vingt-quatre ;
- c. la mise à la disposition du public d'informations sur les personnes et les entités juridiquement responsables au sein des organismes proposant des systèmes de plaintes relatives aux contenus ;
- d. la mise à la disposition du public d'informations sur les règles et les pratiques de traitement des plaintes relatives aux contenus, y compris sur la coopération avec les autorités judiciaires et de police concernant les contenus présumés illicites ;
- e. la mise en place, à l'intention des utilisateurs, de réponses sur les modalités de traitement de leurs plaintes relatives aux contenus ;
- f. la mise en place de liens vers d'autres systèmes de plaintes à l'étranger.

14. Les Etats membres devraient mettre en place, au niveau interne, un cadre approprié de coopération entre ces instances de plaintes relatives aux contenus et les pouvoirs publics, en ce qui concerne les contenus présumés illicites. A cette fin, les Etats membres devraient définir les responsabilités et les privilèges juridiques des organismes proposant des systèmes de plaintes relatives aux contenus lorsqu'ils accèdent à, copient, recueillent des contenus présumés illicites et les envoient aux autorités judiciaires et de police.

15. Les Etats membres devraient favoriser la coopération, au niveau de l'ensemble de l'Europe et à l'échelon international, entre organismes de plaintes relatives aux contenus.

16. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures juridiques et administratives nécessaires pour instaurer, entre leurs autorités judiciaires et de police compétentes, une coopération transfrontalière en ce qui concerne les plaintes et les enquêtes relatives aux contenus présumés illicites provenant de l'étranger.

#### **Chapitre V – Médiation et arbitrage**

17. Les Etats membres devraient encourager la création, au niveau interne, d'organes ou de procédures volontaires, équitables, indépendants, accessibles et efficaces de médiation ainsi que des mécanismes d'arbitrage pour les litiges portant sur les contenus.

18. Les Etats membres devraient encourager la coopération entre ces organes de médiation et d'arbitrage au niveau de l'ensemble de l'Europe et à l'échelon international, l'accès libre pour tous à ces procédures de médiation et d'arbitrage, sans limitation de frontières, et la reconnaissance et l'application mutuelles des accords à l'amiable ainsi conclus, en tenant dûment compte de l'ordre public national et des garanties de procédure fondamentales.

#### **Chapitre VI – Information des utilisateurs et sensibilisation**

19. Les Etats membres devraient encourager le développement de labels de qualité pour les contenus diffusés sur Internet, par exemple les contenus issus des organes gouvernementaux, les contenus à caractère pédagogique et les contenus adaptés aux enfants, afin de permettre aux utilisateurs de reconnaître ou de rechercher ces contenus.

20. Les Etats membres devraient encourager la sensibilisation et l'information du public en ce qui concerne les mécanismes d'autorégulation, les descripteurs de contenus, les outils de filtrage, les outils de restriction de l'accès, les systèmes de plaintes relatives aux contenus et les procédures de médiation et d'arbitrage.



# Annexe

## Atelier OBS/IViR/EMR 2002 : La corégulation des médias en Europe



# Programme

## Premier jour : vendredi 6 septembre 2002

Président : Pär-Arne Jigenius

### Clarification des définitions/notions

Autocontrôle, autorégulation et corégulation  
Conférencier : Carmen Palzer, EMR

### Première partie : Inventaire

a) Comment l'autorégulation et la corégulation fonctionnent-elles, de nos jours, dans la pratique ? (approche descriptive)

Il convient de cibler les critères pertinents dans le contexte de modèles efficaces d'autorégulation/de corégulation : dans quelles conditions cadres avons-nous des modèles de meilleure pratique (concernant les étapes de situations concurrentielles ou pré-concurrentielles, la protection de la concurrence ou des objectifs d'intérêt public, qu'en est-il des effets externes, etc.) ? Quelles sont les conditions économiques appropriées pour une meilleure pratique (beaucoup ou moins de fournisseurs/acteurs, marchés de masse, services spécialisés, etc.) ? Quelles sont les mesures d'environnement/d'accompagnement/de contribution nécessaires pour que l'autorégulation/la corégulation fonctionne bien (autorégulation réglementée, contrôle/supervision interne/externe, sanctions, niveau de sanctions)

Meilleure pratique – Pire pratique (discussion portant sur les exemples suivants) :

(1) Publicité

Conférencier : Oliver Gray, AEEP

(2) Protection des mineurs

Conférencier : Joachim von Gottberg, FSF

(3) Protection de la dignité humaine, diffusion de supports à contenu raciste (discours d'incitation à la haine)

Conférencier : Tarlach McGonagle, IViR

(4) Indépendance des journalistes

Conférencier : Pär-Arne Jigenius

(5) Normes techniques (MHP)

Conférencier : Phil Laven, EBU

b) Structures organisationnelles sous-jacentes

Elaboration de directives, codes de conduite (normes) ; supervision ; mécanismes de résolution des différends ; financement

Conférencier : Wim Bekkers, NICAM

c) Evaluation des résultats (par rapport aux modèles proposés)

Quels sont les intérêts/objectifs visés par les mesures concernées ? Atteignons-nous les buts recherchés ? Existe-t-il un besoin supplémentaire de réglementation ?

Conférencier : Tony Prosser, Université de Bristol

Discussion et récapitulatif des résultats du premier jour

**Deuxième jour : samedi 7 septembre 2002**

Président : Frithjof Berger, BKM

**Deuxième partie : Analyse complémentaire**

## a) Législation cadre/Mesures législatives de soutien (corégulation)

Que prendre en compte au niveau européen (Union européenne et Conseil de l'Europe), qu'existe-il déjà dans le droit national ? Comment le cadre juridique à deux niveaux devrait-il être adapté afin d'assurer une interaction appropriée de la réglementation et de la corégulation ?

Conférencier : Harald Trettenbrein, Commission européenne

Déclaration : Ramon Prieto-Suarez, Conseil de l'Europe

## b) Quelles sont les conditions requises pour l'élaboration (pour la première fois) d'un système d'autorégulation/de corégulation ?

Quelle est la procédure à suivre pour assurer une compréhension/un engagement commun vis-à-vis des normes pertinentes indispensables ? Quelle sera l'influence de la répartition actuelle du marché et/ou des pouvoirs politiques sur la définition de la bonne marge (en particulier, en ce qui concerne la concentration des médias) ?

Conférencier : Sandra Basić Hrvatin, Université de Ljubljana / Conseil de la radiodiffusion SRDF

Déclaration : Roberto Mastroianni, Université de Naples

## c) Problèmes relatifs à la mise en œuvre/application (transfrontalière)

Comment la corégulation devrait-elle être mise en œuvre (dans un contexte transfrontalier) ? Qui est compétent dans ce domaine ? Quelles normes appliquer ?

Conférenciers :

Maja Cappello, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Oliver Gray, AEEP

**Troisième partie : Perspectives**

Améliorer/Développer l'autorégulation

Modèles possibles (suggérés/proposés) ; améliorer/équilibrer la coopération entre toutes les parties intéressées (au niveau national et européen) ; protéger les intérêts au moyen de précautions procédurales ?

Conférencier : Marie-Laure Lulé, RTL Group

Déclaration : Président

Discussion et récapitulatif des résultats du deuxième jour ; évaluation globale de l'atelier.

## Liste des participants

| Noms                        | Organisation  |
|-----------------------------|---|
| <b>BÄSIČ HRVATIN Sandra</b> | SRDF BROADCASTING COUNCIL<br>Parmova 53<br>1000 LJUBLJANA<br>SLOVENIE   |
| <b>BEKKERS Wim</b>          | NICAM<br>Post-box 322<br>1200 AH HILVERSUM<br>PAYS-BAS  |
| <b>BERGER Frithjof</b>      | BEAUFTRAGTER DER BUNDESREGIERUNG<br>FÜR ANGELEGENHEITEN DER KULTUR UND DER MEDIEN<br>Referat K 31<br>Graurheindorfer Strasse 198<br>53117 BONN<br>ALLEMAGNE |
| <b>CABRERA Francisco</b>    | OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL<br>76 Allée de la Robertsau<br>67000 STRASBOURG<br>FRANCE  |
| <b>CAPPELLO Maja</b>        | AUTORITA PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI<br>Centro Direzionale<br>Isola B5 Torre Francesco<br>80143 NAPLES<br>ITALIE                                    |
| <b>CLOSS Wolfgang</b>       | OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL<br>76 Allée de la Robertsau<br>67000 STRASBOURG<br>FRANCE  |
| <b>GRAY Oliver</b>          | EASA<br>The European Advertising Standards Alliance<br>10a Rue de la Pépinière<br>B-1000 BRUXELLES<br>BELGIQUE  |
| <b>JIGENIUS Pär-Arne</b>    | Brevduvegatan 7<br>SE 426 69 V FROLUNDA<br>SUEDE  |
| <b>LAVEN Philip</b>         | UER<br>Union Européenne de Radio-Télévision<br>Ancienne Route 17A<br>1218 GRAND SACONNEX (Genève)<br>SUISSE   |



|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>LULE Marie-Laure</b>     | RTL GROUP<br>45 boulevard Pierre Frieden<br>1543 LUXEMBOURG<br>LUXEMBOURG   |
| <b>MC GONAGLE Tarlach</b>   | INSTITUT DU DROIT DE L'INFORMATION (IViR)<br>UNIVERSITY OF AMSTERDAM<br>Rokin 84<br>1012 KX AMSTERDAM<br>PAYS-BAS                                   |
| <b>MASTROIANNI Roberto</b>  | UNIVERSITA DI NAPOLI<br>Dipartimento di scienze internazionalistiche<br>Via G. Sanfelice 49<br>80100 NAPLES<br>ITALIE                               |
| <b>NIKOLTCHEV Susanne</b>   | OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL<br>76 Allée de la Robertsau<br>67000 STRASBOURG<br>FRANCE  |
| <b>PALZER Carmen</b>        | EMR<br>INSTITUT DU DROIT EUROPEEN DES MEDIAS<br>Nell-Breuning-Allee 6<br>66115 SARREBRUCK<br>ALLEMAGNE  |
| <b>PRIETRO-SUAREZ Ramon</b> | CONSEIL DE L'EUROPE<br>BP 431 R6<br>67075 STRASBOURG Cedex<br>FRANCE  |
| <b>PROSSER Tony</b>         | UNIVERSITY OF GLASGOW<br>The University of Bristol<br>Department of Law<br>Wills Memorial Building<br>BRISTOL BS8 1RJ<br>ROYAUME-UNI                |
| <b>SCHEUER Alexander</b>    | EMR<br>INSTITUT DU DROIT EUROPEEN DES MEDIAS<br>Nell-Breuning-Allee 6<br>66115 SARREBRUCK<br>ALLEMAGNE  |
| <b>TRETTENBREIN Harald</b>  | COMMISSION EUROPEENNE DG EDUCATION ET CULTURE<br>Education - Audiovisuel - Culture<br>Rue de la Loi 200<br>B 100 7-25<br>1049 BRUXELLES<br>BELGIQUE |
| <b>VAN LOON Ad</b>          | INSTITUT DU DROIT DE L'INFORMATION (IViR)<br>UNIVERSITY OF AMSTERDAM<br>Rokin 84<br>1012 KX AMSTERDAM<br>PAYS-BAS                                   |
| <b>VON GOTTBURG Joachim</b> | FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE FERNSEHEN E.V. FSF<br>Lützowstr. 33<br>10785 BERLIN<br>ALLEMAGNE  |