

IRIS
Spécial

Édité par
l'Observatoire européen
de l'audiovisuel



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Services de médias audiovisuels sans frontières

La mise en œuvre
du cadre réglementaire



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS Spécial :
Services de médias audiovisuels sans frontières
La mise en œuvre du cadre réglementaire

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2006
ISBN10 : 92-871-6114-3
ISBN13 : 978-92-871-6114-7
EUR 58,50

Directeur de la publication :

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

Editrice et coordonnatrice :

Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florence/Italie, Ann Arbor/MI)
Responsable du département Informations juridiques
E-mail : susanne.nikoltchev@obs.coe.int

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 : ivir@ivir.nl
URL : <http://www.ivir.nl>



Institut du droit européen des médias (EMR)

Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken
Tel. : +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/>

Assistance éditoriale :

Michelle Ganter

Marketing :

Markus Booms
E-mail : markus.booms@obs.coe.int

Traduction/Relecture :

Véronique Campillo, France Courrèges, Florence Lapérou, Marco Polo Traductions, Géraldine Pilard-Murray, Patricia Priss, Britta Probol, Erwin Rohwer, Candelaria Van Strien-Reney, Anne-Lise Weidmann

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>

Veuillez citer cette publication comme suit :

Susanne Nikoltchev Ed., IRIS Spécial : Services de médias audiovisuels sans frontières - La mise en œuvre du cadre réglementaire (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2006)

© Observatoire européen de l'audiovisuel, 2006.

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.

Services de médias audiovisuels sans frontières

La mise en œuvre du cadre réglementaire

Publié par l'Observatoire européen de l'audiovisuel

La régulation de la radiodiffusion s'applique à ce jour à l'Europe élargie au moyen de deux instruments juridiques à la fois indépendants et synchronisés, à savoir la Directive "Télévision sans frontières" (TVSF) et la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT). La combinaison de ces deux instruments juridiques concerne la quasi-totalité des émissions transfrontalières au sein de, à destination de ou en provenance de la grande Europe; ils s'adressent par conséquent aux Etats membres de l'Union européenne, aux Etats parties à la CETT et/ou, le cas échéant, aux pays tiers. Du fait de leur synchronisation, plusieurs constellations différentes de télévision transfrontière tombent sous le coup de dispositions pratiquement similaires.

La proposition de modernisation de la Directive TVSF présentée par la Commission européenne, quelle que soit la formulation définitive exacte qu'elle prendra, provoquera probablement quelques remous dans cette approche harmonisée de la régulation, du moins jusqu'à ce que la CETT lui emboîte le pas. Le Comité directeur des médias et des nouveaux services de communication (CDMC) du Conseil de l'Europe a estimé qu'il convenait "d'aligner" la Convention sur la nouvelle directive; reste à voir si, ou dans quelle mesure, le remaniement de la CETT en fera la copie conforme de l'instrument communautaire. Durant cette période transitoire, certains aspects de l'actuelle proposition de révision de la Directive TVSF pourraient donner naissance à des divergences réglementaires ou tout au moins soulever certaines questions essentielles. Au nombre de celles-ci figurent l'étendue des services concernés, les dispositions complémentaires en matière de compétence, la publicité, le placement de produits, l'indépendance des autorités réglementaires et le rôle de la corégulation.

Partant du principe qu'à l'issue de la révision de la Directive TVSF les dispositions des deux instruments européens majeurs en matière de radiodiffusion seront une fois encore harmonisées, la présente publication s'emploie à étudier les interactions entre la Directive et la Convention. Elle portera sur les questions de contrôle et de mise en œuvre qui ont déjà fait débat par le passé. La révision de la directive n'a d'importance que dans la mesure où elle peut atténuer ou intensifier les problèmes existants. En clair, cette publication ne traitera pas des points concrets susceptibles d'entraîner une dissociation des deux cadres (points qui, dans tous les cas, ne deviendront concrets qu'au moment de la version définitive de la directive révisée) jusqu'au nouvel alignement de ces derniers.

La partie I de cet IRIS Spécial présente brièvement l'historique de la réglementation parallèle de la radiodiffusion télévisuelle par la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe. Elle aborde, notamment, les répercussions juridiques, pour les Etats membres de l'Union européenne, de leur qualité de parties à la CETT et des obligations découlant de la Directive TVSF auxquelles ils sont soumis. Elle déduit, à partir de la situation antérieure, les dispositions supplémentaires qui devront éventuellement être prises pour faire face à cette "double adhésion" après la révision de la directive. Elle s'interroge sur la forme que pourrait prendre une solution provisoire (jusqu'à l'adaptation de la Convention) et examine les effets pratiques des différentes solutions de traitement des services transfrontières, fournis à partir de pays tiers et à destination de l'Europe.

Comme le confirme **la partie II de cet IRIS Spécial**, une régulation ne vaut que par les résultats obtenus suite à son application. La Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA) offre un

forum qui permet la mise en commun de l'expérience acquise dans l'application et la mise en œuvre à la fois de la Directive TVSF et de la CETT. Les débats des réunions de l'EPRA révèlent le défi considérable que représentent, en général, l'organisation de la coopération entre les autorités réglementaires et, plus particulièrement, le contrôle de la conformité avec les dispositions en vigueur ; face à ces enjeux, le cadre européen fournit uniquement des orientations limitées.

Divers aspects ont montré qu'une organisation plus structurée de la coopération entre les autorités réglementaires, d'une part, mais également entre les autorités réglementaires, la Commission et les Etats membres de l'Union européenne, d'autre part, s'imposait : l'affaire *Al Manar* a souligné l'exigence d'un traitement coordonné des pays tiers, qui ne tombent pas sous le coup de la réglementation européenne, mais dont les émissions sont destinées au marché européen. De même, l'idée de la construction d'une base de données européenne consacrée aux licences des radiodiffuseurs est née du souhait d'échanger des informations, afin de pouvoir procéder à un contrôle de conformité. La question de l'établissement d'un régime de notification ou d'approbation des listes d'événements majeurs se pose également depuis longtemps. Ces éléments, tout comme d'autres exemples, mettent en avant la nécessité d'une adoption de dispositions pratiques entre les pays et/ou les autorités réglementaires. Tout ceci fait apparaître le rôle de la Commission européenne et du Comité permanent du Conseil de l'Europe sous un jour nouveau et apporte une série d'éclaircissements sur les obligations concrètes des Etats membres.

L'élargissement du champ d'application de la Directive TVSF aura nécessairement une incidence sur les questions de coordination et de coopération, car les services de médias audiovisuels représenteront davantage de défis encore en matière de coopération volontaire entre les autorités réglementaires, tandis que le nombre des autorités réglementaires concernées augmentera automatiquement.

Bon nombre des propositions de modification de la Directive TVSF découlent du droit communautaire général et des politiques adoptées par l'Union européenne en matière de pratiques commerciales, de concurrence et de protection des consommateurs, par opposition aux droits de l'homme et aux valeurs culturelles. C'est pourquoi, **les parties III et IV de cet IRIS Spécial** sont consacrées à l'examen, tour à tour, du caractère principalement commercial des modifications proposées de la Directive TVSF et de l'attention limitée, en comparaison, portée aux droits civils, politiques et culturels. Il s'agit là d'un domaine où la question des divergences entre la Directive TVSF et la CETT peut se poser de manière aiguë et où les différences pourraient s'accroître à l'issue de la révision envisagée. Cette démarche met l'accent, comme nous l'avons dit plus haut, sur la mise en œuvre et le contrôle des dispositions pertinentes.

La partie III de cet IRIS Spécial rappelle que la réglementation publicitaire (qualitative et quantitative) a été une source de difficultés constantes pour le contrôle des relations transfrontalières. Ces difficultés deviennent plus importantes encore du fait du nombre croissant de radiodiffuseurs dont les services sont exclusivement destinés à un public situé dans des pays tiers (c'est-à-dire des pays autres que ceux dans lesquels ils sont titulaires d'une licence). On peut se demander si la direction prise par les propositions de modification permettra de surmonter ces difficultés.

Les règles publicitaires sont également entrées en conflit eu égard aux différentes transpositions du cadre européen en droit national. En ce sens, la Communication interprétative relative à la publicité télévisée de la Commission européenne en représente un aspect intéressant, que la proposition de révision laisse intact au point que les dispositions publicitaires fondamentales demeureront applicables. Cela soulève la question supplémentaire du caractère juridiquement contraignant du document de la Commission. En d'autres termes, quelle est la pertinence juridique de la Communication de la Commission pour la Directive et la Convention ?

La partie IV de cet IRIS Spécial souligne la complexité du contrôle des émissions de chaînes titulaires d'une licence dans un pays autre que celui auquel elles destinent leurs services, s'agissant de la défense des droits de l'homme et des valeurs culturelles. Les diverses difficultés rencontrées dans le contrôle des émissions transfrontalières découlent d'attentes et de normes différentes en matière de valeurs culturelles.

La révision de la Directive TVSF attache-t-elle suffisamment d'importance à une culture des droits de l'homme (au sens large) ? Un renforcement des dispositions de la CETT s'avère-t-il indispensable pour la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme ? Faut-il s'attendre, en substance, à ce que les chemins des deux instruments se séparent définitivement ? Voilà, entre autres, les points abordés.

La partie V de cet IRIS Spécial relie les parties précédentes grâce au compte rendu d'un atelier au cours duquel les questions précitées de "la mise en œuvre de la régulation des services de médias audiovisuels transfrontières" ont été débattues. Cette partie V pourrait être en même temps considérée comme une synthèse indépendante des défis auxquels sont actuellement confrontés les autorités

réglementaires et le secteur soumis à régulation, défis qui pourraient bien perdurer, voire prendre davantage d'ampleur, indépendamment de la forme des futures versions de la Directive TVSF ou de la CETT.

L'**atelier** à partir duquel a été rédigé le présent IRIS Spécial s'est déroulé le 8 avril 2006, dans les locaux de l'Observatoire européen de l'audiovisuel à Strasbourg. Il était organisé conjointement par l'Observatoire et ses institutions partenaires, l'Institut du droit européen des médias (EMR) de Sarrebruck et l'Institut du droit de l'information (IViR) de l'Université d'Amsterdam. Compte tenu de la révision en cours de la Directive TVSF et du déménagement du Secrétariat de l'EPRA à Strasbourg en janvier 2006, il nous a semblé naturel d'examiner les aspects pratiques de la mise en œuvre de la régulation de la radiodiffusion. Le soutien accordé à cet événement par l'EPRA, la Commission européenne et la Division Media du Conseil de l'Europe est sans aucun doute à l'origine des demandes d'information que ce thème continue à générer. L'Observatoire exprime sa reconnaissance pour ce soutien, ainsi que pour les connaissances, l'expérience et l'enthousiasme dont les participants de l'atelier ont fait preuve. Nous souhaitons également, une fois encore, adresser nos remerciements à nos coorganisateur, dont les multiples contributions ont rendu cet atelier à la fois intéressant et enrichissant. Enfin et surtout, comme à l'accoutumée, nous avons parfaitement conscience que la présente publication doit également son existence à l'excellent travail des traducteurs et des relecteurs.

Strasbourg, septembre 2006

Wolfgang Closs
Directeur exécutif

Susanne Nikoltchev
Responsable du Département Informations juridiques

Services de médias audiovisuels sans frontières

La mise en œuvre du cadre réglementaire

SOMMAIRE

Interaction entre les instruments juridiques du domaine de l’audiovisuel <i>CETT et Directive TVSF: Concurrence ou complémentarité?</i>	1
Coordination et coopération entre autorités de régulation dans le domaine de la radiodiffusion	13
Mise en œuvre et contrôle <i>La préservation de l’intérêt général face à la communication commerciale</i>	23
Mise en œuvre et contrôle <i>Préserver les droits de l’homme et les valeurs culturelles</i>	35
Compte rendu des ateliers	47
Annexe	63
Participants à l’atelier <i>“Mise en œuvre de la régulation des services transfrontaliers de médias audiovisuels”</i>	77

Interaction entre les instruments juridiques du domaine de l'audiovisuel

CETT et Directive TVSF: Concurrence ou complémentarité ?

*Pierre Goerens*¹

Introduction

Le cadre réglementaire européen de la télévision se compose de deux instruments juridiques :

- Au niveau de l'Union européenne, la Directive "Télévision sans frontières" (TVSF) coordonne les règles nationales et garantit la libre circulation des services de programmes de télévision.
- Au niveau du Conseil de l'Europe, la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) couvre le même sujet et prend en charge la relation entre Etats parties. Pratiquement tous les membres – mais pas tous – de l'Union européenne (UE) sont également Etats parties à la convention ; certains Etats parties ne sont pas membres de l'UE.

L'expérience passée a déjà prouvé la complexité de la relation entre ces deux instruments et, avec le passage au numérique, les révisions de ces deux textes soulèvent un certain nombre de problèmes délicats.

Il est donc intéressant de la passer en revue, de l'analyser et de tenter de comprendre les différences entre les deux instruments ; cela nous permettra de tirer les enseignements en vue des révisions à venir et d'une mise en œuvre harmonieuse des amendements envisagés.

1. Réglementation européenne de la radiodiffusion : premières étapes

Les premiers efforts d'harmonisation de la réglementation européenne des médias audiovisuels remontent au début des années 1980 ; le CDMM (Comité directeur sur les moyens de communication de masse)² du Conseil de l'Europe avait alors élaboré plusieurs recommandations, dont une sur les principes relatifs à la publicité télévisée³ et une autre sur l'utilisation des capacités satellitaires pour la télévision et la radiodiffusion sonore⁴. Ces deux recommandations ont été adoptées en 1984 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Toutes deux avaient pour préoccupation l'émergence de la radiodiffusion par satellite, laquelle était supposée faciliter les activités transfrontières des chaînes de télévision et des stations de radio.

La même année, la Commission européenne a publié son Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion⁵, un document énorme visant à la mise en œuvre d'un marché commun des services de télévision au sein de la Communauté européenne. Rappelons au passage que, avant la

1) Pierre Goerens est Conseiller de direction au Ministère d'Etat, Service des médias et des communications, Luxembourg.

2) Depuis 2005, le CDMM a été rebaptisé CDMC (Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication).

3) Recommandation n° R (84) 3 du 23 février 1984.

4) Recommandation n° R (84) 22 du 7 décembre 1984.

5) COM (84) 300 Final du 14 juin 1984.

publication de ce Livre vert, la Commission avait été invitée, par une résolution du Parlement européen⁶, à prendre cette question en charge. La Commission a adopté une approche communautaire, identifiant les obstacles à la libre circulation des services – notion présente dans le Traité – et proposant un instrument juridique visant à coordonner les règles nationales lorsque c'était nécessaire afin d'assurer la libre circulation des programmes. La Commission a également insisté sur le rôle politique que pouvait jouer une augmentation des échanges d'informations entre Etats membres pour servir de catalyseur à l'intégration européenne en général. De même, la Commission a mis l'accent sur les bénéfices de la publicité transfrontière, plus spécifiquement en vue de l'intégration économique.

Le Livre vert n'a pas fait l'unanimité. Bien des acteurs désapprouvaient l'approche générale adoptée par la Commission et considéraient que la radiodiffusion était une activité plus culturelle qu'économique. Les vues de la Commission en matière de droits d'auteur, notamment, ont été mal accueillies par les ayants droit. La compétence des Communautés européennes en matière culturelle a été remise en question.

Cependant, le Parlement européen s'est félicité de l'initiative de la Commission. Et un an plus tard, le Conseil européen des chefs d'Etat ou de gouvernement approuvait le Livre blanc de la Commission sur le marché intérieur⁷, un document stratégique qui visait à revitaliser le processus d'intégration européenne. Une directive sur le secteur de la radiodiffusion faisait partie de la liste des priorités politiques du Livre blanc. En 1986, la Commission a enfin présenté sa proposition⁸.

La réticence de plusieurs Etats membres à l'égard du Livre vert de la Commission sur la télévision sans frontières et de la proposition de directive qui a suivi, ainsi que la réaction de plusieurs autres pays, ont donné un nouvel élan aux travaux du Conseil de l'Europe. En décembre 1986, la première conférence des ministres européens sur la politique des médias, qui s'est tenue à Vienne, a décidé de mandater le CDMM pour l'élaboration d'une convention sur la télévision transfrontière. Cela a marqué le point de départ d'une course entre organisations européennes, entre "Bruxelles"⁹ et "Strasbourg". Alors que tous les membres de l'Union étaient aussi membres du Conseil de l'Europe, certains se sont cependant faits les ardents défenseurs de l'adoption d'un instrument juridique dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Il faut savoir que la composition des deux organisations était alors différente de ce qu'elle est aujourd'hui. A la fin de 1986, les Communautés européennes comptaient 12 Etats membres, le Portugal et l'Espagne venaient de faire leur entrée dans l'Union cette même année et l'Autriche, la Finlande et la Suède n'étaient pas encore membres. Le Conseil de l'Europe comptait alors 21 Etats membres. L'Autriche, Chypre, l'Islande, le Liechtenstein, Malte, la Norvège, la Suède, la Suisse et la Turquie n'en faisaient pas encore partie. De ce fait, la majorité et les membres les plus importants du Conseil de l'Europe (à l'exception de la Turquie) étaient également membres de la Communauté européenne (CE). Or ce déséquilibre n'a pas joué en faveur des pays les plus puissants. Certains membres de la CE favorisaient Strasbourg et provoquaient des ralentissements des travaux à Bruxelles.

Les deux organisations ont évolué dans un contexte juridique et un cadre institutionnel différents. Tandis qu'au Conseil de l'Europe, le CDMM commençait à élaborer une convention à partir de rien, le Conseil des ministres de la CEE et son groupe de travail reprenaient la proposition de la Commission et les amendements suggérés par le Parlement européen.

Travailler ainsi sur deux instruments s'est avéré éprouvant. Les débats ont été jalonnés d'interactions permanentes: on échangeait des idées et des propositions de manière informelle, des experts travaillaient dans les deux groupes ou bien, lors de la coordination des positions nationales dans leurs pays respectifs, ils relayaient des informations d'une commission à l'autre. Il n'en reste pas moins que les deux instruments ont commencé à converger, non seulement dans la formulation, mais aussi sur les principaux sujets de préoccupation politiques.

En mars 1988, l'Autriche a organisé une Conférence ministérielle informelle spécialement consacrée à la Convention sur la télévision transfrontière, mais ce n'est que lors de la deuxième Conférence des ministres européens de Stockholm, en décembre 1988, que la situation s'est enfin débloquée.

6) Résolution relative à la radiodiffusion et à la télévision dans la Communauté européenne, JO C87 du 5 avril 1982.

7) Communication de la Commission européenne du 14 juin 1985 (COM(87) 203 final).

8) JO C179 du 17 juillet 1986.

9) Le Parlement européen possède également son siège à Strasbourg, mais à l'époque, il jouait un rôle consultatif; la procédure de codécision a été introduite ultérieurement par l'Acte unique européen (1986), JO L 169 du 29 juin 1987.

La Convention sur la télévision transfrontière a finalement pu être adoptée le 5 mai 1989. Entre-temps, le Conseil européen avait décidé que la directive devrait être alignée sur la convention chaque fois que cela pouvait contribuer à résoudre les problèmes les plus éminents.

Quant à la directive, elle a été adoptée le 3 octobre 1989. Les Etats membres disposaient désormais de deux ans pour la transposer dans leurs lois nationales, ce qui leur laissait jusqu'à octobre 1991. La convention n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mai 1993, après sa ratification par 7 Etats.

Le processus a été long et difficile, mais il est juste de dire que cette élaboration parallèle a également eu des effets positifs. Cela a permis aux Etats non membres de la CE de participer au processus et a permis de surmonter certaines divergences majeures dans les positions des Etats membres et de la Commission.

2. La Convention et la Directive en 1989 : similitudes et différences

En dépit de la convergence entre les instruments, il subsistait un certain nombre de différences significatives, notamment parce que chacun reposait sur un cadre juridique et institutionnel différent, mais aussi parce que la directive avait conservé un certain nombre de dispositions de la proposition initiale de la Commission et des amendements du Parlement européen, dispositions qui n'avaient pas été adoptées par le Conseil de l'Europe.

2.1. Définitions

Les différences entre les définitions de la directive et de la convention peuvent être à l'origine d'interprétations et de mises en œuvre divergentes. Des termes différents avaient fait l'objet de définitions différentes et même lorsque les deux instruments employaient le même terme, les définitions n'étaient pas nécessairement identiques. Parfois, les définitions avaient justement pour but d'exprimer une différence. Par exemple, dans la directive, le parrainage incluait la promotion des activités et des produits du parrain, tandis que la convention limitait le parrainage à la promotion de la marque du parrain et excluait la promotion de ses produits.

Ces mêmes Etats membres, qui avaient également ratifié la convention, ont dû se débrouiller pour se conformer aux deux instruments, ce qui n'a sans doute pas toujours été facile lorsque les définitions étaient différentes. En revanche, il ne semble pas que les divergences dans les définitions aient été à l'origine de problèmes concrets dans l'application de l'un ou l'autre instrument ou qu'elles aient provoqué de véritables conflits entre les autorités de régulation d'une part et les radiodiffuseurs d'autre part. Parmi les régulateurs, une certaine tendance à accorder à certaines dispositions de la convention le même sens qu'aux dispositions correspondantes dans la directive, et *vice versa*, a sans doute contribué à éviter les conflits.

2.2. Contenu des œuvres européennes

Les deux instruments adhéraient (et c'est toujours le cas) à la disposition selon laquelle les Etats membres/parties font en sorte que, lorsque c'est praticable et par les moyens appropriés, les radiodiffuseurs relevant de leur compétence réservent une majorité de leur temps d'antenne aux œuvres européennes. En revanche, la convention n'incluait pas (et cela reste le cas aujourd'hui) d'engagement envers les œuvres des producteurs indépendants. De plus, les Etats parties à la convention n'étaient pas (et ne sont toujours pas) obligés de rendre compte de l'application de cette disposition. En cas de conflit entre parties, celles-ci pouvaient solliciter l'avis du Comité directeur, dans lequel toutes les parties sont représentées, mais elles ne pouvaient pas soumettre le conflit à l'arbitrage. De plus, les œuvres européennes faisaient l'objet d'une définition plus vague dans la convention que dans la directive.

Les dispositions de la convention semblaient moins contraignantes que celles de la directive, lesquelles autorisaient la Commission à exploiter les rapports semestriels des Etats membres pour placer une certaine pression sur les Etats dans lesquels les radiodiffuseurs ne se conformaient pas à la règle des quotas.

2.3. Publicité et parrainage

Dans le domaine de la publicité et du parrainage, les deux instruments ont adopté des règles très proches. C'était notamment le cas pour la durée des publicités et les pauses publicitaires, et le compromis très difficilement atteint au sein du Conseil de l'Europe a finalement été transposé dans la directive.

On n'a pas constaté de divergences d'interprétation dans les domaines où les textes étaient identiques. Il est intéressant d'observer que la Commission européenne, dans sa Communication interprétative du 23 avril 2004 relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières" concernant la publicité télévisée, fait plusieurs fois référence au rapport explicatif de la convention ou à un avis du Comité directeur afin d'expliquer comment interpréter certaines dispositions de la directive relatives à la publicité, au parrainage ou au téléachat¹⁰.

Mais certaines dispositions restaient différentes ou n'apparaissaient que dans l'un des deux instruments. C'était le cas notamment de l'article 16 de la convention, qui établit que les publicités ciblant spécifiquement le public d'une partie autre que la partie émettrice ne doivent pas contourner les règles applicables à la publicité de la partie réceptrice, disposition qui n'a pas son équivalent dans la directive. Une telle disposition n'aurait pas été conforme à l'idée d'un marché intérieur reposant sur le principe de l'application de la règle du pays d'origine.

2.4. Liberté de réception et de retransmission

L'article 2.2 (article 2a de l'amendement) de la Directive TVSF envisage une clause de sauvegarde en cas de problèmes liés à la protection des mineurs et de la dignité humaine, domaines dans lesquels les vues divergentes restent possibles entre Etats membres du fait des différences culturelles ou historiques. Sous le contrôle de la Commission, un Etat récepteur peut prendre des mesures afin d'empêcher la réception d'une chaîne tombant sous la compétence d'un autre Etat membre. L'article 24 de la convention va plus loin et laisse aux parties réceptrices, dans le cadre d'une procédure normale et moyennant certaines exceptions, le droit d'interdire la retransmission d'émissions diffusées à partir d'un autre Etat en cas d'allégation de violation de la convention. Mais l'application de ces dispositions n'a pas provoqué de conflits majeurs entre autorités nationales.

2.5. Autres domaines

Il subsistait un nombre important de différences. La convention contenait plusieurs dispositions inexistantes dans la directive et notamment sur la présentation impartiale des émissions de société, sur la transparence des informations relatives aux chaînes, sur l'accès du public aux événements d'importance majeure, etc. Mais la plupart de ces différences n'ont pas posé problème aux membres de la CE qui avaient également ratifié la convention: ils pouvaient largement se conformer aux deux instruments en transposant dans leurs lois nationales une combinaison des règles de la directive et de la convention. De plus, la plupart des règles de la convention, qui n'avaient pas de contrepartie dans la directive ne pesaient pas lourdement, dans la pratique, sur les diffuseurs des Etats parties à la convention car il était aisé de s'y conformer (transparence, présentation impartiale des sujets de société) ou dans la mesure où elles étaient de nature à reposer sur la clause du meilleur effort (accès aux événements majeurs).

Enfin, avant d'en venir à ce qui est probablement la seule différence entre les deux instruments et susceptible de générer des conflits, nous allons examiner une disposition de procédure de la convention, à savoir la clause de déconnexion de l'article 27 de la convention.

3. Clause de déconnexion

L'article 27.1 de la convention possède la formulation suivante: "Dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté européenne appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné".

Naturellement, cette disposition aide beaucoup les membres de la CE dans l'ensemble des cas où les dispositions des deux instruments ne sont pas identiques. Cela les affranchit, dans leurs relations mutuelles, des dispositions de la convention susceptibles:

- d'être incompatibles avec la loi communautaire, ce qui est le cas des publicités ciblant spécifiquement un Etat partie;
- de la possibilité de suspendre des retransmissions en cas d'allégation de violation;
- de la procédure d'arbitrage.

¹⁰) Communication interprétative de la Commission du 23 avril 2004 relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières" concernant la publicité télévisée (C (2004)1450).

Théoriquement, cela permet également aux membres de la CE de continuer à obéir aux règles de la directive lorsque celles de la convention sont plus strictes. En revanche, l'article 7, paragraphe 1 de la convention ne s'applique qu'aux relations entre membres de la CE et non pas à leurs relations avec des Etats parties à la convention qui ne sont pas membres de la CE.

En dépit de la souplesse qu'offre la clause de déconnexion, il est permis de se demander dans quelle mesure l'article 27.1 peut vraiment atténuer les problèmes susceptibles de survenir si des normes différentes sont exigées à la fois par la convention et par la directive.

En fonction de leur système juridique interne, certains Etats membres de la CE pourraient éventuellement appliquer des règles plus strictes aux émissions télévisuelles réceptionnées dans un Etat partie à la convention en dehors de la CE, notamment en ajoutant à leur loi nationale une obligation générale de se conformer à la convention. Dans ce cas, en vertu de la clause de déconnexion, les règles plus strictes de la convention ne seraient pas applicables aux chaînes de télévision réceptionnées uniquement au sein de la CE.

4. La compétence selon les instruments de 1989

Le principal domaine de différence entre les deux instruments et ayant posé des problèmes sérieux est celui de la compétence juridictionnelle.

L'article 5, paragraphe 2 de la convention déterminait la "Partie de transmission" en fonction de critères techniques. Dans le cas de la télévision hertzienne, il s'agissait de l'Etat partie dans lequel avait lieu la transmission initiale. Dans le cas de la transmission par satellite, le texte faisait appel à la hiérarchie suivante de critères pour déterminer la partie de transmission: 1. liaison montante, 2. capacité satellitaire, 3. siège social du radiodiffuseur.

Par différence, la directive n'était pas explicite quant à l'Etat membre compétent sur une chaîne de télévision donnée. Elle ne précisait que l'Etat membre compétent pour le radiodiffuseur. La Commission a souligné que, en vertu de la loi communautaire, un radiodiffuseur tombait sous la compétence de l'Etat membre dans lequel il était établi. Certains Etats membres ont hésité à partager cette vision jusqu'à ce qu'elle ait été confirmée par la Cour de Justice des Communautés européennes, dans l'affaire *Commission c. Royaume-Uni*¹¹. De plus, en vertu de la directive de 1989, si le radiodiffuseur ne tombait pas sous la compétence d'un Etat membre, mais qu'il utilisait soit une fréquence, soit une capacité satellitaire ou une liaison montante d'un Etat membre, ce dernier devait s'assurer que la diffusion était conforme aux règles nationales (et communautaires) applicables.

Ces différences fondamentales dans les critères de compétence pouvaient générer des problèmes majeurs, tout au moins pour les membres de la CE dont les systèmes satellitaires étaient utilisés par des chaînes de télévision étrangères.

Dans le cas d'une chaîne satellitaire, si la liaison montante se trouvait dans un Etat différent de celui du siège du radiodiffuseur, les deux instruments pouvaient déclarer comme compétents des pays différents. Cela pouvait donner lieu à des conflits de compétence positifs (deux pays se disputent la compétence) ou négatifs (aucun pays ne réclame la compétence).

Quoi qu'il en soit, il est évident que, tout au moins dans le contexte de l'analogique, la liaison montante se situait le plus souvent dans le pays d'établissement du radiodiffuseur. Mais même ainsi il pouvait y avoir conflit. Par exemple, si le radiodiffuseur était établi et avait sa liaison montante dans un Etat partie A qui n'était pas membre de la CE mais utilisait le système satellitaire d'un autre Etat partie B, lequel était membre de la CE, alors le pays d'établissement A se retrouvait considéré, par voie de conséquence, comme un pays tiers au titre de la loi communautaire. Les critères de compétence de la directive auraient alors été applicables à l'Etat membre B dont le système satellitaire était utilisé, tandis que la convention aurait désigné l'Etat partie A (critère de la liaison montante). La chaîne serait tombée sous la double compétence des deux Etats parties de la convention, où A appliquait la convention et B la directive.

11) Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 10 septembre 1996 dans l'affaire C-222/94, *Commission des Communautés européennes, soutenues par la République française, c. Royaume-Uni de Grande Bretagne et Irlande du Nord*.

5. Amendements 1997/1998

En juillet 1995, la Commission européenne a proposé¹² de procéder au réexamen de la directive de 1989, ce qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle directive le 30 juillet 1997.

Parmi les principaux changements, on pouvait relever l'introduction de critères précis pour la détermination de l'Etat membre compétent, de nouvelles dispositions concernant les droits exclusifs pour les événements majeurs, certains changements dans le domaine de la publicité et du téléachat, ainsi que la création d'un Comité de contact.

Le Comité directeur créé en vertu de la convention, et dont l'une des tâches consistait à proposer des amendements à la convention, en est arrivé – après de longues discussions – à la conclusion qu'il serait préférable d'aligner, chaque fois que possible, la formulation de la convention sur celle de la directive amendée.

Une fois de plus, de nombreux travaux ont été lancés parallèlement au sein des deux institutions, mais cette fois, il ne s'agissait plus de concurrence. Les débats et réflexions conduits au sein du Conseil de l'Europe ont été d'un grand bénéfice pour la Commission européenne, le Conseil européen (les Communautés européennes étaient entre-temps devenues l'Union européenne) et le Parlement européen. Mais cette fois, les textes étaient majoritairement élaborés dans le cadre de l'UE et "récupérés" par le Comité directeur. Le protocole d'amendement de la convention a été adopté le 1^{er} octobre 1998, un an après l'adoption de l'amendement de la directive. Et compte tenu du fait que tous les Etats parties devaient ratifier le protocole afin qu'il puisse entrer en vigueur, il a fallu attendre le 1^{er} mars 2002 pour que la convention soit enfin amendée. Les Etats membres de l'UE avaient jusqu'au 30 janvier 1999 pour transposer la directive dans leurs lois nationales. Entre cette date et l'entrée en vigueur du protocole d'amendement de la convention, il y a eu une période de transition de plus de trois ans.

Un si long délai a posé divers problèmes aux Etats membres de l'UE qui devaient transposer la nouvelle directive alors que la convention restait inchangée. Au cours de cette période, la clause de déconnexion de l'article 27.1 ne pouvait pas tellement leur venir en aide.

La loi internationale oblige tous les Etats parties à la convention, y compris ceux qui sont membres de l'UE, à adhérer aux normes de la convention même s'ils restent libres de ne pas l'appliquer à leurs relations avec d'autres Etats membres de l'UE. Les Etats parties à la convention remplissent normalement leur obligation de mettre leurs lois nationales en conformité avec les dispositions de la convention.

De même, les Etats membres de l'UE doivent transposer la directive dans leurs lois nationales à l'issue d'un délai déterminé. Au-delà, les règles nationales doivent être compatibles avec celles de la directive.

Dans la mesure où un instrument juridique supranational, comme par exemple la convention, définit des normes plus élevées que l'autre instrument, à savoir la directive, le législateur doit effectuer un choix entre les deux normes pour élaborer sa loi nationale et, de ce fait, peut entrer en conflit avec la norme non choisie.

En d'autres termes, il s'avère que les pays élaborent un ensemble unique de règles nationales (par exemple une loi sur la radiodiffusion ou une loi sur les médias) afin de réglementer les aspects traités par la convention et la directive. Et ils n'y incorporent pas des approches alternatives en fonction des pays susceptibles d'être concernés par une situation de radiodiffusion transfrontière. En revanche, ne pouvant pas choisir entre deux lois nationales différentes, les autorités de régulation n'ont qu'un usage limité de la clause de déconnexion.

Or heureusement, et cela résulte finalement du processus global de révision, les instruments sont maintenant largement alignés. Il ne subsiste que quelques différences d'importance mineure, qui ne sont pas de nature à poser problème aux membres de l'UE qui sont également Etats parties à la convention.

Il ne faut pas oublier, dans ce contexte, que la géographie politique de l'Europe, et notamment les pays appartenant aux deux institutions impliquées dans la réglementation de la télévision transfrontière, avait énormément changé depuis l'adoption des versions initiales de la directive et de la convention. La Suède, la Finlande et l'Autriche avaient rejoint l'UE, des pays de l'AELE tels que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein avaient également rejoint le marché intérieur, tandis que plusieurs pays d'Europe centrale et orientale étaient devenus membres du Conseil de l'Europe. Dix nouveaux membres étaient prêts à accéder à l'UE.

12) JO C185 du 19 juillet 1995.

6. Différences institutionnelles

Les différences qui subsistaient étaient essentiellement de nature institutionnelle: la directive fait partie de la loi communautaire européenne. Il s'agit d'une législation secondaire entrant dans le cadre du Traité CE. Elle doit être lue à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, laquelle est responsable de l'interprétation de la directive. La Commission européenne joue un rôle actif dans la surveillance de la conformité des Etats membres avec la directive. Enfin, le Comité de contact mis en place par la directive modifiée est essentiellement un forum d'échange entre les Etats membres et la Commission.

Par différence, la convention existe d'elle-même. Les décisions concernant l'interprétation de et la conformité avec la convention sont prises par le Comité directeur créé par la convention. De ce fait, les conflits peuvent être résolus moyennant une procédure d'arbitrage prévue par la convention. La Convention européenne des Droits de l'Homme peut fournir à la convention un contexte de base, mais pas un cadre de travail.

L'exemple des divergences d'interprétation du texte par un Etat émetteur, d'une part, et un Etat récepteur, d'autre part, permet de démontrer comment ces différences institutionnelles peuvent avoir un impact non négligeable sur le fonctionnement des deux instruments. En vertu de la directive, la Commission européenne peut, dans de tels cas, jouer son rôle général de gardien du Traité CE. Il incombe à la Commission de s'assurer que tous les Etats membres se conforment à la loi de la Communauté européenne, qu'ils soient du côté de l'émetteur ou de celui du récepteur. De plus, la Commission, ainsi que les tribunaux nationaux, peuvent porter l'affaire devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Certains articles de la directive prévoient explicitement une procédure par laquelle la Commission doit approuver une mesure prise par un Etat membre.

En vertu de l'article 2a, les Etats membres peuvent prendre des mesures à l'égard d'émissions de télévision provenant d'un autre Etat membre de l'UE si elles enfreignent les dispositions relatives à la protection des mineurs ou à la protection de la dignité humaine. La Commission doit statuer sur la compatibilité des mesures prises avec la loi communautaire. Si elle décide que ce n'est pas le cas, l'Etat membre doit mettre fin aux mesures incriminées.

En vertu de l'article 3a, les Etats membres peuvent adopter une liste d'événements d'importance majeure pour la société, lesquels ne pourront faire l'objet d'une retransmission exclusive de manière à priver une proportion substantielle du public de cet Etat membre de la possibilité de suivre lesdits événements à la télévision. Ces listes nationales ont également un caractère obligatoire pour les radiodiffuseurs des autres Etats membres, mais seulement après que la Commission a vérifié que les listes sont compatibles avec le droit communautaire et qu'elle les a publiées au Journal officiel.

En vertu de la convention, les tâches de surveillance et de mise en conformité incombent au Comité directeur, lequel n'a pas les moyens de faire appliquer la convention et ne dispose ni du personnel nécessaire, ni de l'autorité de la Commission européenne. Les problèmes non résolus peuvent être soumis à une procédure d'arbitrage rarement utilisée.

7. Encore la compétence

Avec la révision de la directive et l'entrée en vigueur du protocole d'amendement de la convention, les critères de compétence ont enfin été alignés. On aurait pu espérer que cet état de fait permette de résoudre tous les problèmes de compétence. Or malheureusement, ce n'est pas encore tout à fait le cas. Même avec des critères absolument identiques, des conflits de compétence peuvent encore se produire.

L'exemple qui suit peut illustrer le problème :

Supposons que l'Etat A est membre de l'UE et Etat partie à la convention, que l'Etat B est membre de l'UE mais pas partie à la convention et que l'Etat C n'est pas membre de l'UE, mais partie à la convention.

Premier scénario : le radiodiffuseur est établi dans l'Etat B, mais utilise une capacité satellitaire de l'Etat A.

En vertu de la directive, l'Etat B est compétent.

En vertu de la convention, le radiodiffuseur a son siège social dans un Etat non partie à la convention (car l'Etat B n'a pas adopté la convention). Par conséquent, les critères subsidiaires de l'article 5, paragraphe 4 de la convention devraient permettre de déterminer l'Etat compétent. Si l'on s'en tient à ces critères, l'Etat A devrait être compétent car il est partie à la convention et que c'est sa capacité satellitaire qui est exploitée. Mais étant donné que l'Etat A est membre de l'UE, la directive l'empêche de s'approprier la compétence. En vertu de la règle prédominante de la directive, l'Etat membre B est compétent. La convention ne peut être appliquée.

Ce problème de conflit négatif peut survenir tant que tous les Etats membres de l'UE n'ont pas ratifié la convention. Cependant, le problème reste mineur car les règles de la directive et de la convention sont pratiquement identiques. En assurant sa conformité avec la directive, l'Etat B se retrouvera globalement conforme à la convention également, même s'il n'est pas lui-même partie à la convention.

Second scénario : le radiodiffuseur est établi dans l'Etat C, mais utilise une capacité satellitaire de l'Etat A.

En vertu de la convention, l'Etat C est compétent. En vertu de la directive, le radiodiffuseur est établi dans un pays tiers parce que l'Etat C n'est pas membre de l'UE. Par conséquent, les critères subsidiaires de l'article 2, paragraphe 4 de la Directive TVSF devraient permettre de déterminer l'Etat compétent. Si l'on s'en tient à ces critères, l'Etat A devrait être compétent. Etant donné que l'Etat C applique la convention et l'Etat A la directive, la chaîne tombe sous une double compétence (conflit positif). L'Etat A est obligé d'exercer sa compétence au titre de la directive, mais même ainsi, il n'a pas le droit d'exercer cette compétence au titre de la convention.

Cette situation se produirait même si tous les Etats membres de l'UE avaient ratifié la convention.

Dans la pratique, il reste possible de trouver des aménagements afin d'éviter les conflits de compétence. Dans le second scénario, on pourrait imaginer que la chaîne soit principalement contrôlée par le pays d'établissement (l'Etat C) et que l'Etat membre de l'UE (l'Etat A) ne doive normalement pas intervenir dans la mesure où la conformité avec la convention (et donc avec les normes que la convention partage avec la Directive TVSF) est déjà assurée.

Dans certains cas cependant, cette approche pragmatique ne permet pas de résoudre le problème. Par exemple, si la chaîne établie dans l'Etat C diffuse des œuvres audiovisuelles dans la langue d'un Etat membre de l'UE¹³, l'Etat A, étant compétent au titre de la Directive TVSF, devrait se conformer à l'obligation de rendre compte de la proportion d'œuvres européennes en vertu de la directive, nonobstant le fait que l'Etat C est le pays d'établissement et qu'il est le seul à être compétent au titre de la convention.

De ce fait, la solution ne peut être trouvée que grâce à une interprétation large de la clause de déconnexion de l'article 27.1 de la convention. Dans ce cas, les Etats membres de l'UE, même s'ils sont parties à la convention, appliqueront les règles communautaires et non pas celles de la convention, à moins que la loi communautaire ne prenne pas en charge le sujet concerné.

Il nous faut en déduire que l'alignement des critères de compétence a été un élément utile, certes, mais qu'il n'a pas pleinement clarifié la situation. Cependant, une interprétation appropriée de l'article 27.1 de la convention peut résoudre ce problème juridique. Politiquement, cette solution peut ne pas être entièrement satisfaisante pour les Etats non membres de l'UE, mais ces derniers ne doivent pas oublier que rares sont les affaires susceptibles de poser problème et que, dans tous les cas, la conformité avec la convention sera toujours globalement assurée.

La proposition d'interprétation de l'article 27.1 aurait, par ailleurs, le mérite d'autoriser les pays qui fournissent de la capacité satellitaire à des centaines de chaînes à travers l'Europe et qui, de ce fait, sont les plus susceptibles de se retrouver engagés dans des conflits de compétence, comme la France avec Eutelsat ou le Luxembourg avec ASTRA, à rester ou à devenir parties à la convention.

8. Le projet de directive sur les services de médias audiovisuels

Le 13 décembre 2005, la Commission européenne a adopté sa proposition de nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels.

13) Le considérant (29) de la Directive de 1997 (97/36/CE) indique que les dispositions des articles (4) et (5) ne devraient pas s'appliquer aux chaînes émettant entièrement dans une langue autre que celle des Etats membres.

Cette proposition, attendue depuis longtemps, avait été précédée de longues consultations, lesquelles avaient commencé en 2001 avec plusieurs études indépendantes, suivies d'une consultation publique écrite, d'une communication de la Commission, de plusieurs groupes de test thématiques et d'une nouvelle consultation à partir des conclusions posées par ces groupes, de plusieurs séminaires et conférences ministérielles informelles organisées par les présidences successives, sans oublier, lors de la phase finale, un séminaire qui s'est tenu sous la présidence luxembourgeoise et la Conférence de l'audiovisuel de Liverpool, sous la présidence britannique.

Evidemment, des travaux ont été conduits en parallèle au sein du Conseil de l'Europe. Ces débats approfondis sont présentés de manière relativement détaillée dans la contribution de Karol Jakubowicz à cette publication.

Pour les deux institutions – Union européenne et Conseil de l'Europe – le principal sujet de discussion a été celui de la portée du texte. Tandis que le Comité directeur envisageait d'emblée la nécessité d'une extension de la portée de la convention à d'autres services audiovisuels que la radiodiffusion télévisuelle traditionnelle, la Commission a laissé la question ouverte pendant une longue période. Ce n'est qu'à la fin de la phase de consultation qu'il est devenu apparent que la Commission proposerait une approche à deux niveaux, avec une réglementation allégée pour les services non filaires et des dispositions légèrement libéralisées pour les services filaires (c'est-à-dire entre autres, les émissions de télévision classiques).

Qu'il s'agisse d'œuvres européennes, de publicité, de protection des mineurs et de la dignité humaine, d'accès aux événements majeurs ou de compétence, les deux organismes ont pu, à travers leurs membres/parties, prendre part à et bénéficier de toutes les consultations et de tous les débats. Par conséquent, ce n'est pas un hasard si les idées développées par chacun sur la manière de réviser les instruments juridiques des deux institutions présentent un niveau élevé de convergence.

Mais revenons à la proposition de nouvelle directive et à ses principales caractéristiques. Selon la proposition de la Commission européenne :

- Les dispositions sur le contenu des œuvres européennes et sur les œuvres issues de la production indépendante européenne ne seront pas modifiées sur le fond.
- Les règles applicables à la publicité seront simplifiées et libéralisées : le placement de produits sera autorisé sur le principe et réglementé ; le temps consacré à la publicité sera limité à une heure par jour au maximum ; les dispositions relatives aux pauses publicitaires seront simplifiées du fait de l'introduction d'une règle générale autorisant une interruption par tranche de 35 minutes (ce qui assouplit les règles pour les films, mais les rend plus strictes pour les émissions d'actualité et à destination de la jeunesse).
- Une nouvelle disposition introduira le droit d'accès à de brefs comptes-rendus d'actualité sur les événements majeurs.
- Les critères de compétence seront complétés par une disposition autorisant les Etats récepteurs à prendre des mesures contre les délocalisations abusives de radiodiffuseurs ciblant leur public. De plus, les critères visant à déterminer l'Etat membre compétent dans le cas des radiodiffuseurs par satellite établis dans des pays tiers seront inversés, l'Etat de la liaison montante devenant prioritaire par rapport à l'Etat de la capacité satellitaire.

Cependant, la principale innovation sera d'élargir la portée de certaines normes minimales aux services non linéaires. La plupart de ces dispositions sont issues des dispositions existantes de la Directive TVSF.

9. Problèmes de transition après l'adoption de la nouvelle directive

J'ai précédemment expliqué comment l'adoption de la directive de 1997 a posé un certain nombre de problèmes aux Etats parties à la convention, qu'ils aient été ou non membres de l'UE, tout au long de cette longue période de transition qui s'est écoulée jusqu'à l'entrée en vigueur, en 2002, du protocole d'amendement de la convention.

Ces problèmes resurgiront-ils si la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels était adoptée et dans ce cas, comment les gérer au mieux ?

A l'évidence, la situation juridique ressemble fort à celle qui prévalait après la première modification de la Directive TVSF et avant l'alignement de la convention. A nouveau, il conviendrait de reformuler

un protocole d'amendement de la convention, lequel devrait ensuite être accepté par tous les Etats parties à la convention pour pouvoir entrer en vigueur. Entre-temps, toute différence dans les dispositions ou les définitions peut être source d'interprétations divergentes et pourrait éventuellement poser problème à certains Etats parties ou entre Etats parties.

Il reste toutefois possible de tirer les leçons de la première période de transition afin d'éviter, dans la mesure du possible, toute distorsion future.

Premièrement, il serait sage d'aligner rapidement les dispositions de la convention sur celles de la nouvelle directive et ce, en allant le plus loin possible. De plus, il conviendrait que le Comité directeur finalise la révision de la convention dans les meilleurs délais afin d'abrégier la période de transition. De nombreux travaux préparatoires peuvent être menés à bien avant même l'adoption de la nouvelle directive.

Au sein de l'UE, vingt-cinq membres du Conseil de l'Europe prennent part au processus de décision, trois Etats en cours d'accession sont également associés aux procédures et pour trois pays de l'AELE, la directive sera applicable dans tous les cas. Les autres Etats parties à la convention pourront participer aux débats dans le cadre des travaux du Comité directeur. Même les membres du Conseil de l'Europe n'ayant pas ratifié la convention disposent d'un statut d'observateurs et peuvent ainsi exprimer leurs vues en présence d'experts issus de tous les Etats membres de l'UE et de la Commission européenne. Les arguments et les idées de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent être pris en compte par les institutions européennes avant l'adoption de la nouvelle directive.

Si l'intention du Comité directeur était de faire entrer dans la convention des aspects non traités par la directive, il serait possible d'envisager l'ajout de ces dispositions dans un protocole additionnel plutôt que dans le protocole d'amendement. Cela permettrait d'éviter des complications inutiles et des retards pouvant découler de la proposition d'étendre la portée du texte. De plus, cela permettrait aux Etats pour lesquels une extension de portée poserait problème d'accepter, dans un premier temps, le seul protocole d'amendement.

Les Etats membres de l'UE qui sont également Etats parties à la convention pourraient être encouragés à accepter le protocole d'amendement simultanément à la transposition de la nouvelle directive dans la loi nationale.

La possibilité déjà envisagée dans le premier protocole d'amendement de procéder selon le principe de la "ratification négative" permettrait également d'accélérer l'entrée en vigueur. L'article 35.2 du premier protocole d'amendement prévoit une entrée en vigueur deux ans après la date à laquelle il a été ouvert à l'acceptation, à moins qu'un Etat partie ait notifié son objection. En d'autres termes, il ne serait pas nécessaire de s'engager dans une acceptation explicite du protocole; la convention amendée deviendrait applicable automatiquement par tous les Etats parties à la convention par accord tacite. Il convient cependant de rappeler que la ratification négative n'est pas légale dans tous les Etats parties. Par exemple, en 2000, le protocole n'a pas pu entrer en vigueur du fait d'une objection soulevée par la France. Mais les parties dont le système juridique interne exclut l'acceptation tacite d'un protocole d'amendement ont la possibilité de l'accepter tacitement à l'issue de la période de deux ans. Le protocole pourrait alors entrer en vigueur grâce à un mélange d'acceptations positives et négatives.

Si tous les Etats parties soutiennent un protocole d'amendement, la période de transition entre la date fixée pour la transposition de la directive et la date d'entrée en vigueur du protocole pourrait être relativement brève.

10. Période de transition : éventuels problèmes et solutions

Mais même si la période de transition devait rester assez courte, il convient d'examiner les principaux changements auxquels on peut s'attendre à la lecture de la proposition de nouvelle directive par la Commission, et de se demander quels problèmes pourraient se poser pour les Etats membres de l'UE également parties à la convention avant l'entrée en vigueur du protocole.

Premièrement, il semble qu'un changement de portée de la directive, qui concernera désormais les services non filaires, ne va pas, en soi, générer de problèmes majeurs. Les Etats membres de l'UE vont simplement réglementer les services non filaires avant les Etats parties à la convention.

Les choses se compliqueront peut-être un peu pour ce qui est de la libéralisation des règles applicables à la publicité.

Lors de la transposition de la directive dans leurs lois nationales, la plupart des Etats membres de l'UE préféreront adopter les nouvelles dispositions plus libérales, même si le protocole d'amendement de la convention n'est pas encore entré en vigueur. Si le protocole s'ouvre rapidement à la ratification, les Etats membres de l'UE pourraient l'adopter parallèlement à la transposition de la directive. Dans ce cas, les Etats membres de l'UE pourraient même, dans les faits, appliquer le protocole avant son entrée en vigueur.

En revanche, si certaines dispositions de la directive concernant la publicité devenaient plus strictes, les Etats membres de l'UE les appliqueraient et cela ne poserait aucun problème juridique. Sur le plan économique, les Etats membres de l'UE pourraient alors se trouver défavorisés, en termes de concurrence, pendant la période de transition, par rapport aux Etats parties à la convention non membres de l'UE et qui continueraient à appliquer des règles moins strictes. Mais cette situation ne devrait pas perdurer. Dans tous les cas, si l'on en croit la proposition de la Commission, on peut s'attendre à ce que, globalement, les nouvelles dispositions de la directive relatives à la publicité soient plus libérales que les dispositions existantes dans la directive et dans la convention.

Que dire des éventuels changements dans le domaine de la compétence ?

Premièrement, la nouvelle disposition proposée par la Commission sur la prévention des abus et des conduites frauduleuses ne devrait pas générer de problème au cours de la période de transition. L'article 24bis de l'actuelle convention contient déjà une clause de ce type.

La proposition de modification de la hiérarchie des critères subsidiaires de compétence de l'article 2, paragraphe 4 de la directive, pourrait toutefois devenir un point d'achoppement car le pays compétent pourrait changer, dans certains cas, avec la nouvelle directive et donc devenir différent du pays compétent au titre de la convention. Mais comme nous l'avons déjà vu, il subsiste quelques problèmes en matière de compétence, notamment lorsque le radiodiffuseur est établi en dehors de l'UE, et la proposition de changement ne modifierait pas fondamentalement la situation à cet égard, ni pendant la période de transition, ni après.

11. Conclusion

La Convention européenne sur la télévision transfrontière et la Directive "Télévision sans frontières" ont été adoptées la même année, en 1989.

Depuis lors, les deux instruments ont fort bien coexisté, leur contenu et leur champ d'application ont régulièrement convergé et les débats portant sur leur faculté à prendre en charge les changements techniques et sociaux ont permis à tous les pays concernés de participer et leur ont été d'un grand bénéfice.

L'alignement des dispositions des deux instruments a démontré ses effets positifs et devrait être maintenu à l'avenir. Cela signifie qu'il conviendrait de modifier la convention dans les meilleurs délais après l'adoption d'une nouvelle directive. Chaque fois que possible, sa formulation devrait correspondre à celle de la directive.

Naturellement, certaines différences seront inévitables du fait des cadres juridiques et institutionnels différents de l'Union européenne, d'une part, et du Conseil de l'Europe, d'autre part.

Même après l'élargissement de l'Union européenne à vingt-cinq membres et plus, la convention reste un instrument majeur car elle concerne une zone géographique plus étendue que celle de la directive. La plupart des membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE sont de jeunes démocraties, au sein desquelles la libre réception d'émissions de télévision provenant d'autres pays européens peut contribuer à garantir la liberté d'expression.

L'expérience a montré que les Etats parties à la convention qui ne sont pas membres de l'UE peuvent néanmoins participer activement à la formation de la réglementation européenne, même si en fin de compte, la directive européenne est adoptée en premier lieu et que la convention "marche dans ses pas".

Etant donné que les deux instruments envisagent, globalement, les mêmes règles, il subsiste peu de matière à conflit et beaucoup de champ libre à la coopération.

Idéalement, il conviendrait que tous les Etats membres de l'UE et du Conseil de l'Europe ratifient la convention afin de pourvoir à une réglementation européenne homogène des médias audiovisuels.

Coordination et coopération entre autorités de régulation dans le domaine de la radiodiffusion

Joan Botella i Corral¹

Emmanuelle Machet²

Introduction

Cette contribution à l'atelier sur "La mise en œuvre de la régulation des services transfrontaliers de médias audiovisuels" a pour objectif d'explorer certains aspects de la coordination et de la coopération entre autorités de régulation dans le domaine de la radiodiffusion. Après quelques remarques liminaires sur les premières heures de la coopération des régulateurs, cette présentation mettra en lumière la diversité des formes actuelles de collaboration, avant d'aborder les aspects liés au contenu, qui seront illustrés à la lumière des principaux domaines coordonnés par la Directive et la Convention, à savoir la compétence territoriale, les événements d'importance majeure pour la société, la publicité et la protection des mineurs. Ce document posera en conclusion quelques remarques relatives à la nature de la coopération des régulateurs à travers l'Europe telle qu'elle s'exerce actuellement.

Les pages qui suivent mentionnent un large éventail de réseaux, de forums et d'initiatives dont l'objectif est d'encourager la coopération entre régulateurs de la radiodiffusion ; il reste que l'expérience vécue au sein de l'EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities, la Plate-forme européenne des instances de régulation de l'audiovisuel*) fera tout naturellement office de fil d'Ariane tout au long de ce texte.

1. Naissance de la coopération entre autorités de régulation

Dès le début, améliorer la coopération entre les autorités de régulation existant en Europe a été la vocation et la raison d'être de l'EPRA. L'idée forte des fondateurs de cette initiative lancée en 1995 à Malte partait du constat suivant : il n'était nullement nécessaire de créer un "super-régulateur", autrement dit un régulateur supranational de la radiodiffusion européenne. Le sujet était en vogue à l'époque, mais les fondateurs étaient convaincus que c'était une plus grande coopération entre autorités de régulation qui s'imposait. En dépit du fait que depuis 1989, un cadre réglementaire européen eut été mis en œuvre avec la Directive européenne "Télévision sans frontières" (TVSF) et la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) du Conseil de l'Europe, il n'existait pas de coopération formalisée entre régulateurs en Europe. Les conférences, les groupes de travail et les commissions consacrées à la régulation de la radiodiffusion rassemblaient soit des universitaires, des Etats membres, des professionnels du secteur, ou bien un panachage de ces catégories professionnelles. C'est ainsi que l'EPRA, lorsqu'elle a été créée, est venue combler un vide. Aujourd'hui, l'EPRA offre aux autorités de régulation une plate-forme ouverte de discussion sur un large éventail de sujets les concernant.

1) Joan Botella i Corral représente le *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* auprès de l'EPRA ; il est ancien vice-président et depuis mai 2005, président de cette plate-forme.

2) Emmanuelle Machet est secrétaire de l'EPRA depuis septembre 1996.

A ce stade, nous souhaitons rendre hommage au Conseil de l'Europe, et plus particulièrement à la Division Media, pour le rôle important joué dans la création de l'EPRA. Le programme de la Section Media de coopération et d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des médias a rassemblé de nombreux experts occidentaux issus des autorités de régulation. Leurs missions pour le Conseil de l'Europe et le besoin évident des pays d'Europe centrale et orientale en termes de soutien et de conseil en vue de l'établissement de systèmes de radiodiffusion pluralistes, les a convaincus de la nécessité d'établir non seulement une forme de réseau entre eux, mais aussi de mettre en place un tel réseau entre régulateurs existants et régulateurs en devenir, tant à l'ouest qu'à l'est³.

En règle générale, ce besoin d'une coopération accrue entre régulateurs a également émergé du sentiment que tous avaient à relever des défis communs, à savoir l'explosion du nombre de chaînes de télévision, l'impact à moyen et long termes de la convergence technologique sur la régulation de la radiodiffusion et la structure des autorités de régulation nationales, ainsi que l'internationalisation croissante du secteur, comme en témoigne la présence d'acteurs globaux des médias.

2. La diversité des formes de coopération entre régulateurs en Europe

Avant d'aborder les questions concrètes de la coopération et de la coordination entre régulateurs européens, faisons un bref tour d'horizon de la variété des formes de coopération entre autorités de régulation.

Depuis la création de l'EPRA en 1995, de nombreuses initiatives nouvelles ont vu le jour. La récente multiplication de ces forums illustre un réel besoin de renforcement de la coopération entre régulateurs. Celle-ci se caractérise par sa diversité en termes de portée et d'objectifs. On rencontre également de grandes différences en termes de taille, de composition et de degré de formalisme. Certaines consistent à organiser des réunions périodiques et sont dépourvues de structure et de personnel.

En termes de portée, on peut par exemple établir une distinction entre les réseaux bilatéraux et régionaux, ou encore entre les réseaux et les forums de régulateurs supra-nationaux.

Il existe de nombreux exemples de coopération bilatérale. Des visites d'étude régulières sont organisées à l'initiative des régulateurs. Des échanges de personnel, souvent dans l'objectif spécifique de mettre en œuvre des systèmes de surveillance, ont également lieu de manière occasionnelle. Certains régulateurs, comme par exemple le KRRiT polonais, ont une politique très proactive en matière de contacts avec les autres régulateurs des pays d'Europe occidentale et orientale.

Les réseaux de coopération supra-nationale entre régulateurs d'une zone géographique spécifique sont également très nombreux. Le plus connu est sans doute le Réseau des instances de régulation méditerranéennes⁴, créé en 1997 à Barcelone à l'initiative du CSA français (Conseil supérieur de l'audiovisuel) et du CAC catalan (*Consell de l'Audiovisual de Catalunya*) afin de renforcer les liens culturels et historiques entre pays méditerranéens et d'identifier les défis communs dans le contexte de la mondialisation. Lors de la dernière réunion du réseau, en 2005, les délégués des pays adhérents ont accueilli des représentants de la Jordanie, de l'Égypte et du Liban⁵, ce qui montre bien l'intérêt croissant pour la coopération dans cette région du monde.

Les autorités de régulation des pays nordiques (Islande, Danemark, Finlande, Norvège et Suède) ont également mis en place une coopération supra-nationale qui se matérialise par des rencontres régulières.

Une plate-forme des autorités de régulation des pays d'Europe de l'Est s'est réunie à plusieurs reprises il y a quelques années de cela, mais a interrompu ses activités pour le moment, car ses membres ont considéré que d'autres plate-formes de discussion servaient leurs intérêts de manière satisfaisante.

3) Pour de plus amples informations concernant les premières heures de l'EPRA, lire la documentation relative au 10^e anniversaire de l'organisme, disponible sur le site web de l'EPRA, à l'adresse <http://www.epra.org/content/francais/press/back.html>

4) Pour de plus amples informations, consultez le tout nouveau site web du réseau, en arabe, français et anglais. Voici l'adresse de la version française : <http://www.rirm.org/fr/noflash>

5) Voir communiqués de presse du CSA français à l'adresse http://www.csa.fr/actualite/interventions_detail.php?id=28356&chap=265

Les objectifs poursuivis sont également très divers. Le dénominateur commun de ces réseaux repose sur la promotion de l'échange d'informations et d'expériences dans le domaine de la réglementation de la radiodiffusion; leur principale activité consiste généralement à organiser des réunions annuelles de leurs membres.

Quelques initiatives visent plus spécifiquement à développer l'expertise et le professionnalisme, souvent par le biais de visites d'études et d'échanges de personnel. La Commission européenne et le Conseil de l'Europe ont développé un certain nombre de systèmes d'aide applicables aux régulateurs de la radiodiffusion. Les programmes de jumelage sont particulièrement intéressants; ils sont soutenus par la Commission européenne dans le cadre du programme PHARE⁶, qui propose son assistance aux pays candidats pendant la période de préparation à l'accession à l'UE. Parmi les exemples les plus récents de programmes de jumelage, on trouve celui du Conseil letton de la radiodiffusion avec la LFK (*Landesanstalt für Kommunikation*), régulateur régional allemand du Bade-Wurtemberg, ainsi que celui de la *Regulatorna agencija za komunikacije* (*Communication Regulatory Agency – CRA*) de Bosnie Herzégovine avec l'AGCOM italienne (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*). La Division Media du Conseil de l'Europe a également développé de nombreuses initiatives dans ce domaine. A titre d'exemple, un représentant du régulateur néerlandais des médias (*Commissariaat voor de Media*) est récemment allé apporter son assistance au Conseil de la radiodiffusion de l'ex-République yougoslave de Macédoine afin de rédiger des dispositions légales en vue de l'octroi de licences de radiodiffusion⁷.

Certains réseaux poursuivent des objectifs spécifiques, tel le nouveau venu BRCD (*Broadcasting Regulation & Cultural Diversity network* - Le réseau Régulation Audiovisuelle et Diversité Culturelle)⁸. Ce réseau, qui a vu le jour au cours du Forum international des cultures de Barcelone en 2004, et n'est pas exclusivement destiné aux régulateurs de la radiodiffusion, effectue la promotion de la diversité culturelle dans les médias par le biais de la régulation. L'adhésion au BRCD est ouverte à toutes les autorités de régulation de la radiodiffusion, mais aussi aux gouvernements, aux universités, aux radiodiffuseurs, aux sociétés du secteur de la radiodiffusion, ainsi qu'aux experts du secteur.

Quelques initiatives (relativement isolées) vont au-delà du seul objectif de coopération et encouragent une véritable coordination entre adhérents. En Allemagne, où ce sont les Länder et non pas la fédération qui sont chargés des questions de radiodiffusion, un réseau des autorités des différents Länder (le DLM/ALM) a été créé afin d'encourager la coopération et développer des stratégies communes aux différents organes régionaux. La TNT a été récemment lancée en Allemagne sur la base d'un accord passé entre autorités des Länder. Il n'existe pas d'organisation au niveau fédéral, tout au moins pas de manière formalisée, en Belgique, en dépit de la division du pays en différentes communautés dotées d'une réglementation et de régulateurs autonomes; en revanche, la création d'une structure similaire au DLM/ALM devrait peut-être voir le jour en Espagne, une fois qu'un plus grand nombre de régions aura créé des autorités de régulation indépendantes (il n'en existe que trois à l'heure actuelle⁹).

Il nous faut enfin mentionner qu'au niveau européen, les forums de discussion traditionnels destinés aux Etats membres mais incluant souvent les régulateurs, tel le Comité de contact de la Directive TVSF, le Comité permanent sur la Télévision sans Frontières (T-TT) ou le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) ont récemment été complétés par le Groupe de haut niveau des autorités de régulation, lequel rassemble les instances de régulation des Etats membres et la Commission européenne. Ce groupe de haut niveau a pour objectif de renforcer la coopération entre autorités de régulation, de manière à assurer une application cohérente du cadre réglementaire communautaire.

3. La coopération entre autorités de régulation dans les domaines coordonnés par la Directive TVSF et la CETT

Les différents régulateurs ont rapidement compris qu'un échange formalisé d'informations dans le cadre d'une plate-forme de coopération se limitant à la présentation de rapports nationaux ne serait que d'un intérêt très restreint.

6) <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

7) Voir site web de la Division Media, à l'adresse <http://www.coe.int/T/F/Droits%5Fde%5Fl%27Homme/Media/>

8) La version en français de ce site est disponible à l'adresse http://www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/index.php

9) A savoir: le nouveau *Consejo Audiovisual de Andalucía*, le *Consejo Audiovisual de Navarra* et le *Consell de l'Audiovisual de Catalunya*.

De plus, considérant la grande richesse et la variété des paysages médiatiques nationaux et les importantes différences entre les régulateurs en termes de dimension, de mission et de structure, les débats – tout au moins lors des réunions de l'EPRA – se sont naturellement tournés vers les instruments de régulation communs au niveau européen, à savoir la Directive européenne TVSF et la CETT du Conseil de l'Europe.

3.1. La question de la compétence juridique en matière de radiodiffusion: un défi pour la coopération

La question de la compétence juridique, telle qu'elle apparaît dans l'article 2 de la Directive TVSF et l'article 5 de la CETT a été, dès le début, l'un des problèmes les plus souvent abordés lors des réunions de régulateurs¹⁰. Rien d'étonnant à ce que parmi les différents ateliers co-organisés avec l'Observatoire européen de l'audiovisuel, l'EPRA ait choisi de participer à celui qui traitait des questions de compétence¹¹.

La complexité des dispositions juridiques relatives à la compétence et le caractère supranational de ce sujet peuvent expliquer, en partie, l'importance qu'il revêt pour les régulateurs. Au sein de l'EPRA, les débats ont essentiellement porté sur l'interprétation des dispositions complexes de l'article 2 de la Directive TVSF et – dans une moindre mesure – de l'article 5 de la CETT. Une importance particulière a été accordée à l'interprétation, dans la pratique, des critères d'établissement. La question de la divergence entre la Directive TVSF et la CETT (avant sa révision et l'entrée en vigueur du protocole d'amendement) quant au critère de territorialité applicable aux opérateurs du satellite, à savoir l'emplacement de la liaison montante (*uplink*) ou le siège social effectif, s'est trouvée au centre de nombreux débats. Au passage, il est opportun de mentionner qu'une telle divergence dans les critères de compétence entre les deux instruments est susceptible de se reproduire à l'avenir du fait des changements proposés dans la hiérarchie des critères annexes de l'article 2, paragraphe 4 (a) et (b) du nouveau projet de Directive sur les services de médias audiovisuels. Mais bien que l'EPRA ait pu jouer un rôle clé dans l'identification de certains problèmes concrets d'application, qui ont été résolus par la révision de 1997 ou le seront peut-être par le prochain réexamen, sa principale contribution à ce sujet repose sur ses efforts ininterrompus pour améliorer la coopération entre les régulateurs sur ce terrain.

Bien des régulateurs européens ont été (et sont encore) directement impliqués dans la question de la compétence territoriale sur les radiodiffuseurs. A titre d'exemple, la liste qui suit reflète quelques exemples bien connus de pays et d'autorités ayant joué un rôle dans ce domaine à divers niveaux:

- CSA (Belgique): notamment dans l'affaire des fenêtres publicitaires françaises;
- Luxembourg et Pays-Bas (l'affaire de RTL4 et RTL5)¹²;
- OFCOM (Suisse): dans l'affaire des fenêtres publicitaires françaises et allemandes;
- KRRiT (Pologne): notamment dans l'affaire des chaînes polonaises détentrices de licences au Royaume-Uni;
- Suède, Norvège: notamment la licence de TV3 au Royaume-Uni¹³;
- Espagne et Royaume-Uni: à propos des chaînes à vocation religieuse;
- CSA (France) et Luxembourg: à propos de RTL9.

Comme le montrent les cas précités, les préoccupations qui se trouvent au cœur des questions de compétence sont également très variées: la publicité en général; la publicité à destination des enfants, par exemple en Suède; la publicité et les fenêtres de programmes pour les "plus petits pays" tels la Belgique et la Suisse¹⁴; les émissions religieuses et les émissions pornographiques. Cependant, dans ce dernier cas, l'article 2bis(2) de la directive autorise, sous certaines conditions, et *via* une procédure spécifique auprès de la Commission, une exception au principe du pays d'origine. Le Royaume-Uni a fait usage de cette possibilité à plusieurs reprises et pour la dernière fois en décembre 2004 dans l'affaire de Extasi TV¹⁵.

10) A ce sujet, voir documents de travail EPRA/2000/10 et EPRA/1997/08, disponibles sur le site web de l'EPRA à l'adresse <http://www.epra.org/content/francais/index2.html>

11) IRIS Spécial 2002, *La compétence juridique en matière de radiodiffusion en Europe*, à l'adresse http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris_special/2002.html

12) Voir Wilfred Steenbruggen, NL – L'autorité de régulation néerlandaise ne peut s'estimer compétente à l'égard de RTL4 et RTL5, IRIS 2003-8: 12. Disponible sur IRIS Merlin à l'adresse <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/8/article24.fr.html>

13) Voir Anna Mansson, SE – La chaîne de télévision Kanal 5 enregistrée au Royaume-Uni devrait relever de la compétence juridictionnelle suédoise, IRIS 2005-5: 20. Disponible sur IRIS Merlin à l'adresse <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/5/article92.fr.html>

14) En ce qui concerne les fenêtres publicitaires, lire le document de travail EPRA/2002/04, rédigé par le CSA de la Communauté francophone de Belgique, disponible sur le site web de l'EPRA à l'adresse <http://www.epra.org/content/francais/index2.html>

15) Voir Cinquième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0049fr01.pdf

La question de la compétence territoriale applicable aux radiodiffuseurs possède également plusieurs facettes. Le sujet est délicat sur le plan juridique, mais il est également sensible. Il comporte aussi de nombreux facteurs culturels et économiques. Même s'il est largement accepté sur le plan juridique, on ne peut nier que l'application du principe du pays d'origine et le critère d'établissement peuvent avoir de graves conséquences sur le paysage audiovisuel des pays de réception.

A titre d'exemple, les fenêtres publicitaires ciblant une audience particulière, autre que celle de la partie émettrice, peuvent créer des distorsions de la concurrence entre radiodiffuseurs et affecter le marché publicitaire des pays les plus petits. L'article 16 de la CETT a reconnu ce risque. Cette disposition, qui n'a pas sa contrepartie dans le système établi par la directive, vise, sous certaines conditions, à empêcher les télédiffuseurs de contrevenir aux règles relatives à la publicité télévisée dans le pays (signataire de la convention) dont l'audience est visée. D'aucuns ont fait remarquer que le principe de la libre circulation de la radiodiffusion a parfois été exploité jusqu'à ses limites par les radiodiffuseurs qui tentent de générer les meilleures conditions d'exploitation possibles pour leurs chaînes (c'est le cas de la pratique dite du *forum shopping*). Il n'est donc pas étonnant que la communication et la coopération entre autorités de régulation en tant que dispositif permettant d'éviter les éventuels conflits de compétence ait fait, par le passé, l'objet de nombreux débats houleux. A certains moments, les échanges entre membres de l'EPRA ont pu être tendus à ce propos.

Le principal problème et la cause essentielle de la frustration vécue par certaines autorités ne se situaient pas au niveau de l'interprétation juridique du critère de compétence, mais plutôt au niveau de la coopération entre autorités dans ce domaine. Le plus souvent, les échanges concernant ces affaires faisaient intervenir les Etats membres plutôt que leurs autorités de régulation. Certains régulateurs ont déploré que certains de leurs homologues aient accordé des licences à des radiodiffuseurs ciblant leurs pays sans même les en avoir informés et qu'ils aient eu à le découvrir après coup. C'est pour cela qu'en 1997, les membres de l'EPRA, à l'initiative de la Commission suédoise de la radiodiffusion, ont soutenu l'idée d'un "code de conduite" informel, voire de bonnes pratiques, entre régulateurs. Il reste que ces lignes directrices informelles ont rencontré un succès restreint dans la pratique.

Un autre problème concret a souvent été soulevé quant à la supervision des programmes et à l'organisation des échanges d'information nécessaires au suivi de conformité. Lorsqu'une émission cible exclusivement l'Etat membre de réception et qu'elle n'est pas diffusée dans la langue du lieu d'établissement de cet Etat membre, la supervision peut s'avérer ardue. Certains confrères ont tenté de résoudre ce problème par le biais d'une approche pragmatique. En plusieurs occasions, la Commission suédoise de la radiodiffusion et l'Autorité norvégienne des médias ont entrepris une enquête sur la manière dont les émissions de TV3 ciblant la Norvège et la Suède se conformaient à certaines dispositions de la directive. Des réunions ont été organisées avec le régulateur britannique (à l'époque, l'ITC) à Londres.

La question de la compétence a pris une dimension totalement nouvelle avec la désormais fameuse – ou plutôt infâme – affaire Al Manar¹⁶. Les émissions diffusées par les chaînes satellitaires non européennes et propageant des discours d'incitation à la haine ont ravivé le problème de la compétence; on a alors pu constater que la coopération entre régulateurs pourrait encore être développée à cet égard. La question a été soulevée pour la première fois lors de la réunion de l'EPRA à Istanbul en octobre 2004; à cette occasion, le CSA français a présenté l'affaire Al Manar et d'autres cas semblables. La question a encore été évoquée lors de la réunion suivante, à Sarajevo, avec une brève présentation des cas rencontrés. Lors de ces deux occasions, la nature complexe des problématiques en jeu a été soulignée. Premièrement, les émissions incitant à la haine doivent être identifiées et faire l'objet d'un monitoring (ce qui peut être difficile du fait du problème de la langue). A ce propos, nous venons de mentionner l'organisation des échanges d'information nécessaires pour suivre la conformité. Deuxièmement, il est nécessaire de déterminer la compétence territoriale dont relèvent les radiodiffuseurs en question (ce qui n'est pas non plus tâche aisée dans la mesure où les opérateurs du satellite ne savent pas toujours exactement quelles chaînes satellitaires ils diffusent du fait de montages contractuels complexes avec des intermédiaires). Et troisièmement, lorsque c'est nécessaire, des sanctions efficaces (allant de l'avertissement au retrait de l'autorisation ou à la suspension des émissions) doivent être mises en œuvre par les autorités compétentes.

16) Voir par exemple, Amélie Blocman, FR – Nouvelle mise en demeure du CSA à l'encontre d'Eutelsat, IRIS 2005-3: 11. Disponible sur IRIS Merlin à l'adresse <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/3/article19.fr.html>; Rosa Hamming, NL – Blocage des émissions diffusées par satellite propageant un discours de haine, IRIS 2006-3:17. Disponible sur IRIS Merlin à l'adresse <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/3/article30.fr.html>

Les membres de l'EPRA s'accordent à reconnaître l'importance d'une coopération forte et efficace entre régulateurs en matière de compétence. Deux suggestions concrètes ont été faites afin de faciliter la prise en charge de telles questions :

1. identification de la personne responsable des questions de compétence au sein de chaque autorité de régulation ;
2. création d'une base de données des radiodiffuseurs détenteurs d'une autorisation d'émettre en Europe.

Les membres de l'EPRA estiment également que la coopération et le contact avec les pays tiers restent particulièrement importants et que l'interdiction des chaînes diffusant des incitations à la haine ne devrait être que l'étape ultime, après que toutes les autres mesures juridiques existantes ont échoué. A cet égard, la coopération entre régulateurs au sein du Réseau des instances de régulation méditerranéennes apparaît comme une ouverture prometteuse.

Le Groupe à haut niveau des Présidents des autorités de régulation, qui s'est réuni à Bruxelles sous l'égide de la Commission, est parvenu à des suggestions du même ordre¹⁷.

Quoi qu'il en soit, l'affaire Al Manar a permis de démontrer que la coopération entre régulateurs sur ces questions, même si elle peut être améliorée, a bien fonctionné. Grâce à la coordination entre les autorités française, néerlandaise et espagnole, les émissions de la chaîne Al Manar ne peuvent plus être réceptionnées en Europe sur aucune chaîne de télévision.

3.2. Listes des événements revêtant une importance majeure pour la société: un terrain prometteur, mais peu développé, pour la coopération entre régulateurs

Le droit de prendre des mesures afin de garantir l'accès aux événements d'importance majeure pour la société, tel qu'il est formulé dans l'article 3bis de la Directive TVSF et dans l'article 9bis de la CETT, a fait l'objet de plusieurs débats entre régulateurs de la radiodiffusion. Le sujet est devenu extrêmement sensible à un certain moment, coïncidant avec celui de l'élaboration des premières listes d'événements majeurs par les Etats membres de l'UE.

De nombreuses questions ont été posées quant à l'aspect transfrontière du problème et à la mise en œuvre d'un système de reconnaissance mutuelle.

Par exemple :

- Quelles mesures les pays doivent-ils prendre afin de protéger les listes des autres pays ?
- Comment partager la responsabilité de la sécurisation de l'accès entre le(s) pays émetteur(s) et le(s) pays récepteur(s) ?
- Quel est le type de coopération souhaitable entre les autorités des différents pays ?

Lorsque la première affaire portant sur l'application pratique de l'article 3(bis)(3), impliquant deux pays différents, à savoir le Royaume-Uni et le Danemark, (affaire TV Danmark¹⁸) est arrivée devant les tribunaux anglais, tout portait à croire que les événements d'importance majeure allaient souvent revenir sur le devant de la scène lors des réunions de l'EPRA et au sein du Comité de contact de la Commission européenne.

D'ailleurs, cette affaire a mis en lumière la nécessité d'un contact étroit entre les organismes de régulation compétents au sein des différents Etats membres en vue de l'application de l'article 3(bis)(3) de la Directive TVSF, étant donné que la responsabilité est répartie entre l'Etat à partir duquel l'événement est diffusé et l'Etat du lieu d'établissement du diffuseur.

17) Il a été suggéré de procéder à des échanges d'information, au moyen de points de contact nationaux, sur les chaînes autorisées dans les différentes juridictions ; de créer et développer une base de données centrale de télédiffuseurs ou d'interconnecter les bases de données existantes regroupant les autorisations d'émettre ; de créer un forum Internet restreint pour débattre des points d'achoppement. Pour de plus amples informations, voir http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/legal/conclusions_regulateurs/conclusions_regulateurs_fin_fr.pdf

18) Voir arrêt de la Chambre des Lords (*House of Lords*), Regina c. Independent Television Commission ex parte TV Danmark 1 Ltd, 25 juillet 2001 [2001] UKHL 42, à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldjudgmt/jd010725/dan-1.htm>

Dans l'affaire TV Danmark, les dispositions danoises étaient applicables dans la mesure où elles déterminaient l'événement à protéger, la couverture de population minimum à assurer, le type de couverture protégé (à savoir, le direct ou le différé) ainsi que la signification de ce qu'est une télévision "à accès libre". En revanche, étant donné que TV Danmark était établie au Royaume-Uni, l'ITC, en application du système de réglementation britannique, était compétente pour décider d'autoriser ou non la diffusion¹⁹.

Afin d'améliorer leur coopération, les membres de l'EPRA ont suggéré que soit dressée une liste des autorités de régulation, avec tous les détails permettant de joindre les personnes responsables de l'application de l'article 3(bis)(3) dans chaque pays, et même de convenir d'une réunion annuelle de ses représentants afin de débattre de ces problèmes.

Or, de manière assez inattendue, l'intérêt pour cette question a depuis lors considérablement diminué (ce qui, peut-être, reflète un intérêt moindre pour le sujet). Aucune autre affaire de conflit transfrontière n'a été rapportée. Le nombre de listes nationales d'événements, tout au moins pour celles qui ont été validées à l'issue de la procédure de notification prescrite par l'article 3(bis)(2) de la Directive TVSF²⁰, n'a pas beaucoup augmenté ces dernières années (et le Danemark a même retiré sa liste), ce qui peut aussi expliquer la baisse d'intérêt pour ce problème.

A ce jour, la coopération entre les régulateurs concernant la mise en œuvre du système de reconnaissance mutuel reste relativement théorique.

3.3. Protection des mineurs : l'importance de la diversité culturelle

La protection des mineurs est également un sujet récurrent des réunions entre régulateurs de la radiodiffusion en Europe. Cela ne nous étonnera pas dans la mesure où il s'agit là de l'une des missions fondamentales confiées aux autorités de régulation.

La plupart des débats portent sur la description et la comparaison des systèmes nationaux de classification comme la signalétique française ou le dispositif néerlandais de classification appelé *Kijkwijzer*, introduit par le NICAM.

Plus récemment, les rôles respectifs de la régulation traditionnelle, de la corégulation et de l'autorégulation ont également suscité un intérêt croissant auprès de nombreuses autorités²¹. Des débats plus approfondis sur la corégulation et l'autorégulation devraient devenir de plus en plus nécessaires si les propositions de la Commission européenne concernant l'élargissement de la portée de la Directive TVSF sont adoptées.

La nécessité d'un système de classification paneuropéen uniforme a également fait l'objet de plusieurs débats, mais les positions des autorités de régulation varient considérablement sur ce sujet polémique et aucun consensus n'a pu être atteint.

Même si elle fait partie des domaines coordonnés par la Directive et la Convention, la protection des mineurs est un sujet qui laisse toutefois une large place aux initiatives nationales. Il n'existe pas de définition supranationale des mineurs ou de la pornographie. Les différences nationales et culturelles restent très importantes. Par exemple, dans les pays nordiques, la nudité ne constitue généralement pas une préoccupation, tandis que la tolérance à la violence reste peu élevée. Au Royaume-Uni, on constate que c'est l'inverse²². Quoi qu'il en soit, les études réalisées montrent qu'il n'existe

19) A l'issue d'une longue bataille juridique, la Chambre des Lords a retenu que le droit du public d'un Etat membre à bénéficier de la diffusion d'un événement, lequel avait été désigné comme revêtant une importance majeure pour la société, ne devait pas être affecté par le fait que le diffuseur ait son lieu d'établissement dans ce même Etat membre ou dans un autre. Selon la Chambre des Lords, les Etats membres étaient supposés, pour respecter l'article 3bis(3) de la Directive TVSF, empêcher les diffuseurs d'exercer des droits exclusifs de telle sorte qu'une proportion substantielle du public d'un autre Etat membre soit privée de la possibilité de suivre la retransmission d'un événement désigné. Voir arrêt de la Chambre des Lords, supra. Cependant, à ce moment-là, le premier match avait déjà été diffusé en exclusivité par TV Danmark.

20) La liste complète est en consultation à l'adresse

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003XC0802\(01\):FR:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003XC0802(01):FR:HTML)

21) A ce sujet, voir document de travail EPRA/2003/02 et présentation de Sven Egil Omdal, ex-président du Conseil norvégien de la presse, disponible sur le site web de l'EPRA, à l'adresse <http://www.epra.org/content/francais/index2.html>

22) Voir l'étude Olsberg pour un aperçu des différentes législations et des pratiques en matière de plages horaires et de classification des émissions, à l'adresse http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating_final_report2.pdf

pratiquement aucune inquiétude parmi les personnes responsables des mineurs à propos de l'hétérogénéité des systèmes de classification d'un pays à un autre. Lorsqu'il y a confusion, elle provient de sources nationales et soulève la problématique de l'applicabilité d'un système de classification donné à l'ensemble des plates-formes²³.

3.4. Publicité: exemples vidéo, nouvelles techniques et bonnes pratiques

La publicité est probablement le sujet le plus récurrent des rencontres de régulateurs; il est indubitablement le plus couru lors des réunions de l'EPRA.

Il a été abordé à partir de perspectives diverses, à savoir le parrainage, le téléachat et la publicité déguisée. L'émergence de nouvelles techniques de publicité, comme la publicité virtuelle et les écrans partagés, ont également fait l'objet d'un intérêt particulier.

Il existe plusieurs raisons à cette prédominance de la publicité dans les ordres du jour des réunions. Premièrement, la mission des régulateurs est très différente à travers l'Europe, mais pratiquement tous sont compétents, d'une manière ou d'une autre, en matière de publicité télévisuelle. Deuxièmement, les dispositions sur la publicité constituent une part significative de la Directive TVSF et de sa révision en cours, comme en témoigne la récente Communication interprétative de la Commission relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières" concernant la publicité télévisée²⁴. Troisièmement et ce n'est pas un aspect négligeable, le sujet de la publicité convient particulièrement bien aux grandes conférences car il est facile à illustrer par le biais d'exemples vidéo.

En dépit de l'intérêt que suscite le sujet, la recherche d'un dénominateur commun entre autorités de régulation en ce qui concerne la révision en cours de la Directive TVSF s'avère une tâche ardue. Même si la simplification et la clarification des règles sont souvent bien accueillies, les avis divergent concernant l'abolition ou l'assouplissement des dispositions relatives aux limitations de durée et aux coupures publicitaires; il en va de même à propos de la manière dont il conviendrait d'équilibrer les besoins du marché et ceux du public. Les avis diffèrent également quant à la proposition consistant à autoriser explicitement le placement de produits et à la manière de réglementer cet aspect de manière satisfaisante²⁵.

Là aussi, bien que la publicité soit coordonnée par la Directive et la Convention, il reste un espace aux mises en œuvre nationales, espace dans lequel les législateurs nationaux se montrent parfois assez inventifs.

Dans ce domaine en particulier, la coopération consiste à aborder des problèmes concrets de mise en œuvre du cadre juridique transfrontière. A titre d'exemple, on a fréquemment évoqué le rapprochement du parrainage et de la publicité, ce qui pose le problème de l'identification du parrainage et de la mise en œuvre de dispositions différentes. Il est également très important d'informer les confrères des nouveaux développements et tendances. De plus, étant donné que les télédiffuseurs savent se montrer extrêmement créatifs dans le contournement des règles, les régulateurs ont besoin de travailler en coordination sur les faits constatés.

Conclusion

En Europe, le niveau de coopération et d'échange d'informations entre autorités de régulation de la radiodiffusion a augmenté de façon spectaculaire au cours des dix dernières années. Le nombre de plates-formes et de réseaux consacrés aux échanges dans le domaine de la régulation des médias démontre clairement cette tendance. Sur les dernières années, l'augmentation significative de la correspondance par courriel entre régulateurs européens et des demandes d'information montrent également que cette coopération s'améliore. Il est très positif que de nombreuses autorités de régulation s'adressent désormais à leurs homologues d'autres pays pour solliciter leur expérience avant de lancer une consultation nationale sur un sujet donné.

23) Voir plus haut. Etude Olsberg.

24) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0428\(01\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0428(01):FR:HTML)

25) Voir document de travail EPRA/2006/03, disponible sur le site web de l'EPRA, à l'adresse <http://www.epra.org/content/francais/index2.html>

La coopération entre autorités de régulation devra sans doute relever le défi de la proposition d'élargissement de la portée de la Directive TVSF et de la CETT (avec son alignement probable). Cela aura nécessairement un impact sur les questions de coopération, tandis que les services de médias audiovisuels seront porteurs d'écueils supplémentaires concernant la coopération volontaire entre autorités de régulation et que le nombre d'autorités concernées augmentera naturellement (et exponentiellement?).

Cela dit, les exemples de coordination entre autorités de régulation restent rares sur des sujets spécifiques. Cela n'est effectivement pas l'objectif de l'EPRA, qui est exclusivement de rester un forum informel d'échange d'expériences et d'opinions dans le domaine de la régulation de l'audiovisuel. Dans tous les cas, du fait de sa dimension et de sa composition, l'EPRA pourrait difficilement constituer le forum approprié pour aborder les détails juridiques de l'application du cadre réglementaire européen. Pas plus que ce n'est son rôle d'en assurer une application cohérente.

Mais plus que tout, et en dépit des grands accomplissements de la directive communautaire et de la Convention du Conseil de l'Europe quant à la création d'un langage commun entre régulateurs de la radiodiffusion en Europe, les systèmes juridiques nationaux ont encore leur mot à dire dans l'affaire. La mise en œuvre des dispositions européennes au niveau national accorde au législateur national une marge de manœuvre considérable. Or cela a un impact non négligeable sur les autorités de régulation, dont la mission fondamentale est de mettre en œuvre leurs cadres réglementaires respectifs.

Mise en œuvre et contrôle

La préservation de l'intérêt général face à la communication commerciale

Alexander Scheuer¹

Introduction

Objectifs de politiques

1. Les communications commerciales² bénéficient du droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 (1) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH). Dans le droit communautaire, la communication commerciale, considérée comme une activité économique, est protégée par la liberté de prestation de services (articles 49 et 50 du Traité instituant la Communauté européenne (CE)) ; les éventuelles limitations imposées à la publicité peuvent également se heurter à la garantie de libre circulation des marchandises (article 28 CE³). Par conséquent, toute restriction à l'exercice de ces libertés fondamentales doit être justifiée. Un certain nombre d'objectifs de politiques publiques allant dans cette direction ont été formulés expressément (cf. article 10 (2) CEDH ; article 11 Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT)) ou peuvent être déduits, soit de la jurisprudence, soit des dispositions contenues dans les deux instruments juridiques en vigueur que sont la Directive "Télévision sans frontières" (Directive TVSF) et la CETT.
2. Les objectifs généraux de politiques publiques formulés dans ce domaine comprennent, entre autres:
 - la protection des consommateurs/des téléspectateurs⁴ ;
 - la protection de la santé publique⁵ ;
 - la protection des mineurs⁶ ;
 - la protection de la concurrence loyale⁷ ;

1) Alexander Scheuer est avocat (*Rechtsanwalt*) et directeur de l'Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruelles.

2) Dans le présent article, le terme "publicité" est utilisé d'une manière générale comme un synonyme de communication commerciale sous ses différentes formes : les distinctions entre publicité, autopromotion, téléachat, sponsoring, nouvelles formes de publicité, etc. ne sont faites que lorsque cela s'avère nécessaire.

3) Voir les affaires jointes C-34/95, C-35/95 et C-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO) contre De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) et TV-Shop i Sverige AB*, [1997] ECR I-3843.

4) Article 10(2) CEDH ; articles 10(1), (2), et (4), 17, 18, 18a Directive TVSF ; articles 11(2), 12, 13 CETT ; CJCE, affaire C-245/01, *RTL Television/NLM*, ECR [2003] I-12489, Rec. 64 ; affaire C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, ECR [1991] I-4007, Rec. 27 ; affaire C-6/98, *ARD/ProSieben*, ECR [1998] I-7599, Rec. 50.

5) Article 10(2) CEDH ; articles 12 d), 13, 14, 15, 16 Directive TVSF ; article 15 CETT.

6) Article 11(5), 15, 16 Directive TVSF ; articles 7(2), 11(3), (4), 15(2)(a) CETT.

7) Considérants 3 et 17 de la Directive TVSF (1989).

- la protection du “modèle audiovisuel européen” (?)⁸/de l’organisation nationale des médias⁹ ;
- la protection des diverses composantes de la liberté d’expression dans le secteur de l’audiovisuel (politique culturelle visant à la préservation du pluralisme)¹⁰ ;
- la protection des auteurs/des œuvres¹¹ ;
- la protection d’émissions/de publics spécifiques¹² ;
- la protection de l’indépendance éditoriale¹³.

Nous présenterons plus loin des exemples de dispositions particulières incorporant ces objectifs.

3. Avant l’entrée en vigueur de la CETT et de la Directive TVSF, la diffusion de publicités était déjà soumise à certaines conditions définies par les législations nationales en matière de médias (et de publicité en général). Dans le langage du droit communautaire, ces restrictions (lorsqu’elles différaient d’un Etat membre à l’autre) risquaient dans les faits de constituer un frein au développement du marché commun des services (de télédiffusion); certaines autorités nationales avaient en effet invoqué ces conditions afin d’empêcher la libre circulation d’émissions provenant de radiodiffuseurs établis dans d’autres Etats membres. En principe, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) jugeait recevables les objectifs d’intérêt général sous-tendant ces restrictions (“les impératifs de l’intérêt public”, “les exigences liées à l’intérêt général”, “des nécessités pressantes”... il existe de nombreuses variantes), tant qu’ils n’étaient pas invoqués aux seules fins de la protection d’intérêts économiques. Cette condition étant remplie, de tels principes pouvaient justifier les limites imposées aux services télévisés proposés par les radiodiffuseurs étrangers¹⁴.
4. L’un des principaux objectifs du législateur communautaire était par conséquent d’harmoniser (de “coordonner”) les dispositions nationales dans ce domaine, de façon à créer un marché interne des services télévisés. Ceci devait garantir une prise en compte adaptée, dans la législation des Etats membres, des objectifs d’intérêt général, via l’introduction d’un niveau de protection minimal. Sur la base du principe du pays d’origine introduit dans l’article 2 de la Directive TVSF, l’approche globale régissant la prestation de services a été étendue à la diffusion télévisuelle; il s’agit du principe selon lequel un service fourni légalement dans un Etat membre doit pouvoir être offert dans toute la Communauté (principe de “reconnaissance mutuelle”). De même, cette approche a été retenue pour formuler d’autres dispositions concernant notamment la protection des mineurs contre les contenus préjudiciables, la réglementation européenne sur les quotas et le droit de réponse.
5. En fin de compte, le concept de reconnaissance mutuelle, perçu par beaucoup comme relevant avant tout d’une approche économique, a joué un rôle important, mais non déterminant, en comparaison avec les efforts déployés par le Conseil de l’Europe. Lors de la formulation de la Convention, il semble que l’accent ait été mis sur la liberté d’expression et sur la libre circulation de l’information. Toutefois, la genèse des deux instruments (Directive TVSF et CETT) montre clairement que la résolution du débat sur la réglementation de la publicité a été décisive pour leur validation finale.

8) Celui-ci pourrait tout d’abord être caractérisé par ce que l’on appelle un “modèle audiovisuel dualiste”, qui comporte simultanément un service public et une télévision commerciale. En outre, il est (encore) largement admis que le secteur audiovisuel possède la particularité de n’être pas seulement une activité économique, mais d’avoir également des répercussions sociales, culturelles et démocratiques; cf. considérant 4 Directive TVSF (1997) ; Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres annexé au Traité d’Amsterdam; considérants 3, 29 et 43 de la proposition de “Directive sur les services de médias audiovisuels” de la Commission, COM (2005) 646 final, du 13 décembre 2005.

9) CJCE, affaire C-23/93, TV 10, ECR [1994] I-4795, considérant 18. L’affaire concernait les mesures envisagées par un Etat membre de réception contre un radiodiffuseur qu’il soupçonnait de s’être établi dans un autre Etat membre afin d’échapper à la législation, plus restrictive, à laquelle aurait été soumise son activité dans le premier Etat membre. La Cour a choisi d’évaluer les mesures prises par cet Etat membre selon le critère de la libre prestation de services (article 49 CE). Pour de plus amples informations, notamment sur l’impact de l’article 10 CEDH sur la justification avancée par le premier Etat membre pour les mesures entreprises, voir S. Nikoltchev, *Right of intervention to address abuses of the fundamental freedoms - The role of the case-law*, in : *Institute of European Media Law (ed.), Regulating the New Media Landscape*, série d’ouvrages publiée par l’EMR, vol. 35 (à paraître).

10) Article 10(1)(3), (2) CEDH ; article 19 Directive TVSF (1989), considérant 44 Directive TVSF (1997) ; CJCE, Affaire C-368/95, *Familiapress*, ECR (1997) I-3689, considérant 26 ; Affaire C-23/93, TV 10, ECR [1994] I-4795 ; Affaire C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, ECR [1991] I-4007.

11) Article 11(1), (3), 17 Directive TVSF; article 14 CETT.

12) Article 11(2), (3), (5) Directive TVSF; article 14(2) à 4 CETT.

13) Article 17 Directive TVSF; articles 11(5), 18(3) CETT.

14) En outre, les conditions générales s’appliquant à la limitation des services doivent être respectées, c’est-à-dire que ces restrictions doivent être (i) non discriminatoires, (ii) appropriées, nécessaires et proportionnées, et ne sont justifiées que (iii) “dans la mesure où [l’]intérêt n’est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l’Etat membre où il est établi.”

Promulgation et révision

6. Les dispositions de la CETT (articles 11 à 18) et de la Directive TVSF (articles 11 à 21) dans leurs versions originales ne présentaient pas de différences majeures. Les amendements ultérieurs ne semblent pas avoir altéré ce constat; on notera d'ailleurs, au vu du Protocole de 1998, que les parties contractantes ont tenté de maintenir, autant que possible, le parallélisme existant entre la convention et la directive amendée.
7. Il est toutefois important de noter que, pour diverses raisons, les articles 16, 24 et 24bis de la CETT n'ont pas d'équivalent direct dans la Directive TVSF (voir *infra*).

La question générale de la publicité transfrontière

8. La CEE s'est également intéressée à la publicité transfrontière. Dans la première proposition soumise par la Commission, les dispositions relatives à la publicité étaient divisées en deux groupes distincts: d'une part, celles concernant la télédiffusion dans les limites du territoire national et, d'autre part, celles portant sur la télédiffusion transfrontalière. Aux termes de l'unique disposition consacrée à la publicité transfrontière (article 14), les Etats membres devaient accepter la réception et la transmission de publicité dans le cadre d'émissions transfrontalières, dès lors que le temps de transmission consacré à la publicité ne représentait pas plus de 15 % des programmes reçus quotidiennement par les téléspectateurs de ces Etats membres. L'article 1(2) de cette même proposition désignait explicitement cette disposition comme une exception au principe posant l'interdiction de limiter la réception et la transmission d'émissions transfrontalières dans l'Etat de réception.
9. Ceci rappelle dans une certaine mesure l'article 16 de la Convention sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe qui dispose que les programmes transfrontaliers, destinés principalement à être reçus ("dirigés spécifiquement et fréquemment") par des parties contractantes autres que l'Etat depuis lequel est émis le programme, doivent en principe respecter les dispositions en vigueur sur la publicité dans le pays de réception. La première différence réside, bien entendu, dans le fait que la proposition de la Commission visait à harmoniser les dispositions concernant la télédiffusion transfrontière du point de vue de la quantité de publicité autorisée, pour faire en sorte qu'un Etat membre récepteur ne puisse pas invoquer les nécessités pressantes de l'intérêt général pour restreindre la liberté de retransmission. L'objectif de la Convention, en revanche, est d'éviter que les exigences imposées en matière de publicité dans le pays de réception, qui garantissent un certain niveau de protection, soient contournées via la diffusion depuis un pays autre que celui qui est la cible des publicités. L'autre différence réside dans le champ d'application comparativement plus vaste de la disposition présente dans la CETT.
10. Ceci étant dit, il est important de garder à l'esprit, dans le cadre du présent article, que la directive de 1989 comprenait une disposition spécifique autorisant les Etats membres à adopter une réglementation plus stricte, en matière de volume quotidien et horaire de publicité, ainsi que de temps maximum de diffusion quotidienne de programmes de téléachat (réglementés par l'article 18 de la Directive TVSF). Cette disposition (article 19 de la directive de 1989) visait à garantir un équilibre entre la demande d'espace publicitaire et les objectifs d'intérêt général dans ce domaine.¹⁵

Le Livre vert, dans ce contexte, a estimé que les radiodiffuseurs étrangers étaient moins gênés par les dispositions ne s'appliquant qu'aux radiodiffuseurs nationaux; en effet, ne se trouvant pas sous la juridiction de l'Etat membre de réception, les activités des radiodiffuseurs étrangers ne sont pas concernées par ces dispositions et n'en subissent aucune conséquence négative.

11. On a noté que l'objectif d'une directive était d'obtenir un minimum absolument nécessaire de dispositions harmonisées et qu'il fallait étudier avec attention à quel niveau se situait ce minimum et dans quelle mesure les Etats membres pouvaient être autorisés à y déroger en appliquant une réglementation plus stricte au niveau national. On a considéré que, dans la pratique, de telles réglementations nationales viseraient vraisemblablement à limiter la publicité diffusée par les radiodiffuseurs nationaux plus sévèrement que ne le demandait le standard minimum d'harmonisation. Par ailleurs, on s'est interrogé sur la possibilité d'imposer des règles plus strictes

15) L'article 19, compris à l'origine dans la Directive 89/552/EEC, a été par la suite intégralement remplacé par une autre disposition sur les chaînes consacrées exclusivement au téléachat dans la Directive modificatrice 97/36/EC. Voir, toutefois, le considérant 44, qui reprend ce principe.

aux radiodiffuseurs de service public. On a de plus invoqué les arguments de la CJCE dans l'Arrêt Debaue¹⁶, qui indique que les dispositions nationales régissant la diffusion de publicité télévisée sur le territoire national d'une façon plus restrictive peuvent se justifier par des raisons d'intérêt général. L'expression "intérêt public" réapparaît également dans la version finale de la directive de 1989.

12. Pour finir, il faut souligner que la question de la publicité transfrontière a été un sujet récurrent depuis de nombreuses années au niveau de la Communauté européenne. C'est notamment le cas de la jurisprudence de la CJCE (liée de près à la question de sa juridiction) avant l'amendement de la directive en 1997, mais on a retrouvé ce thème plus tard (par exemple lors de la conférence ministérielle de Dublin en mars 2004) dans le débat politique sur les désavantages compétitifs perçus par les radiodiffuseurs des "petits" pays, qui sont ciblés (à sens unique) par les publicités diffusées depuis les marchés voisins, plus "gros", relevant de la même aire linguistique. Concernant les parties à la CETT, et plus particulièrement leurs relations avec les autres parties contractantes qui sont dans le même temps des Etats membres de l'UE, les programmes publicitaires destinés à une partie qui n'est pas un Etat membre de l'UE ont également donné lieu à débat (exemple: France/Allemagne – Suisse¹⁷).

Mise en œuvre, contrôle/application et mise en exécution

Mise en œuvre

13. Rappelons tout d'abord, principalement dans le contexte de la Directive TVSF, les "trois règles d'or de la confiance mutuelle":

- Les Etats membres respectent les décisions réglementaires des autres Etats membres ("principe de la reconnaissance mutuelle", article 2a Directive TVSF; article 4 CETT); cette règle est recevable en raison d'un accord préalable sur des standards minimaux;
- Les Etats membres n'appliquent aucun traitement différent ou préférentiel aux radiodiffuseurs placés sous leur juridiction qui ciblent exclusivement les publics des autres Etats membres ("principe de loyauté", article 10 CE; article 2(1) et 3(2) Directive TVSF; article 5 CETT);
- Les dispositions fondamentales de la législation des Etats membres doivent être interprétées de façon à soumettre aux conditions convenues tout service qui est un programme télévisé au sens de la Directive. En outre, les procédures prévues doivent être utilisées d'une façon constructive.

Il découle de ces règles de "confiance mutuelle" que la mise en œuvre des dispositions de la directive ne se réduit pas à la simple transposition de leur substance dans le droit national. La présence d'un "climat propice à leur application" est nécessaire. Ceci signifie par exemple que les attributions et le domaine de compétence des autorités de régulation doivent permettre de garantir une mise en œuvre et une exécution adaptées des standards de la Directive TVSF (c'est un minimum). Conçue explicitement comme un instrument supplémentaire pour préserver le respect de ces règles minimales, la directive envisage également l'introduction dans le droit national de garanties qui permettent aux "tiers directement concernés" de faire appel aux autorités compétentes en cas de violation alléguée de ses dispositions; la jurisprudence nationale doit aller rigoureusement dans le sens de cette exigence. Pour compléter ces éléments, mentionnons la Directive 98/27/CE¹⁸ et le Règlement (CE) N° 2006/2004¹⁹.

14. Par opposition aux mécanismes de contrôle requis par la Directive TVSF, la CETT ne propose pas de mécanismes de mise en exécution. Les dispositions de la CETT font par conséquent l'objet d'une interprétation différente et mettent l'accent sur les questions concernant l'application concrète de la Convention. Là où la Directive TVSF accorde à la Commission ou aux Etats membres la possibilité d'initier des procédures en cas de violation alléguée de ses dispositions, la CETT met en œuvre des

16) Affaire 52/79, [1980] ECR, page 833.

17) Cf. Sidler, O., CH – Les fenêtres publicitaires étrangères ne sont pas souhaitables, IRIS 2001-9 : 7, disponible sur <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/9/article13.fr.html>, et Scheuer, A., MMR 3/2005, S. XXIV.

18) Directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, JO L 166, 11 juin 1998.

19) Règlement CE n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs), texte s'appliquant à l'EEE, JO L 364, 9 décembre 2004, p. 1-11.

règles de procédure en matière d'information mutuelle et de coopération, de conciliation et d'arbitrage entre les parties contractantes. Dans le même ordre d'idées, la création d'un "comité permanent" a toute son importance, notamment parce que cet organe a été chargé de contrôler l'application de la Convention. Il est habilité à publier des recommandations sur ce thème et à évaluer les questions liées à l'interprétation du texte (exemple : Opinions n° 4, 6, 7, 8 (1995-1997); Recommandation (1997)¹ ; Opinion n° 9 (2002)). Toutefois, l'existence du "comité de contact" (article 23a Directive TVSF) et les mécanismes envisagés dans l'article 2a et l'article 3a Directive TVSF vont dans une direction similaire.

15. Quelques exemples permettront d'illustrer les points ci-dessus : la CJCE a dû statuer, principalement dans des procédures préliminaires, sur un certain nombre de questions liées aux articles 11 et 18 de la Directive TVSF, ainsi que sur d'autres affaires liées à la publicité télévisée. Le comité permanent, quant à lui, s'est penché sur les "infomerciales", la "publicité virtuelle" et la "publicité sur écran partagé". A en juger par les informations rendues publiques à ce sujet par le comité de contact, la production de ce dernier a été moins abondante.

Les procédures d'infraction initiées par la Commission, qui concernent principalement la transposition de la directive en droit national, ont permis, dans certains cas et de façon secondaire, de donner un éclairage sur l'interprétation de la directive. Dans d'autres procédures, notamment lorsque le différend ne portait pas sur de "simples" comparaisons de textes entre la Directive TVSF et les législations nationales correspondantes, mais se concentrait plutôt sur l'application réelle des règles, cela n'a pas nécessairement été le cas. En 2004, face à l'émergence de nouvelles technologies et de nouvelles formes de publicité dans de nombreux pays, la Commission a publié une Communication interprétative²⁰. On pourrait avancer que la parution de cette communication était également motivée par le retard constaté dans le processus de révision de la Directive TVSF. Dans la mesure où une partie des dispositions contenues dans ce texte semblent aller au-delà de la simple interprétation des dispositions existantes, ceci pose la question de savoir si la communication est un instrument adapté au vu de l'équilibre des responsabilités institutionnelles au sein des organes de l'UE.

Contrôle/application et mise en exécution

16. Les réglementations (qualitatives et quantitatives) concernant la publicité donnent lieu à de récurrents problèmes de contrôle, tant sur le territoire national que dans les relations transfrontalières. Détail intéressant en matière de contenu publicitaire, la Commission suggérait dans sa première proposition que la publicité soit soumise à une évaluation obligatoire avant d'être diffusée. Cette approche n'a toutefois pas été retenue. Après la promulgation de la Directive 89/552/CEE, il semble que peu d'efforts aient été entrepris en matière de contrôle, et ce en dépit des dispositions des Articles 2 (1), 3 (2), et 21 (voir les considérants 17 et suivants et l'article 3 de la Directive TVSF telle qu'amendée par la Directive 97/36/CE).
17. Dans le cadre du présent article, la question du contrôle sera subdivisée en: (i) contrôle de la pratique des radiodiffuseurs ciblant le public national; (ii) contrôle de la pratique des radiodiffuseurs ciblant exclusivement, ou d'une façon significative (article 16 CETT "spécifiquement et fréquemment"; article 24bis CETT "entièrement ou principalement") une audience non domestique²¹; et (iii) contrôle d'un radiodiffuseur établi dans un autre pays par un Etat de réception. Le sujet pourrait en outre comprendre (iv) le contrôle exercé par la Commission sur la pratique de la réglementation de la radiodiffusion dans les Etats membres.

Tous les cas de figure envisagés ci-dessus posent des questions intéressantes. Il y a lieu, toutefois, notamment dans le cas du point (iii), de garder à l'esprit une différence fondamentale entre la Directive TVSF et la CETT: dans l'état actuel de la réglementation en vigueur, la Directive TVSF n'envisage pas de disposition comparable à l'article 16 de la CETT (qui concerne la publicité et le téléachat destinés spécifiquement à l'audience d'une seule partie) et ne propose pas de mécanisme similaire à l'article 24bis CETT (qui porte sur les abus allégués des droits octroyés par la convention). En revanche, l'article 2a de la Directive TVSF et l'article 24 de la CETT (qui concernent tous deux les violations alléguées du texte) présentent quelques similarités.

20) Communication interprétative de la Commission, du 23 avril 2004, relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières" concernant la publicité télévisée (C (2004)1450).

21) Cf. Müßig, J. P., DE - La centrale régionale des radiodiffuseurs privés dénonce la violation de l'interdiction de diffuser de la publicité pour des boissons alcoolisées sur la fenêtre publicitaire suisse de SAT.1, IRIS 2002-10 : 7, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/10/article10.fr.html>

Questions pratiques

Réactions du pays de réception

18. Lorsque l'on compare l'article 24 de la CETT et l'article 2a de la Directive TVSF, on note tout d'abord que l'application du premier n'est pas restreinte par la référence à une disposition spécifique. Par conséquent, son champ d'application est bien plus vaste et tient notamment compte de la législation sur la publicité. L'article 24 de la CETT ne fait pas non plus référence aux violations d'une nature "manifeste, sérieuse et grave". L'article 2a de la Directive TVSF, lui, ne retient que la violation des réglementations sur la protection des mineurs, sur la dignité humaine et l'incitation à la haine.
19. On peut également comparer l'article 24bis CETT et le nouvel article 2(7)-(10) de la proposition de Directive "Services de médias audiovisuels". Tout d'abord, le contexte des dispositions est différent : l'article 24bis de la CETT doit être interprété au regard de l'article 10 de la CEDH, et notamment les conditions posées à toute intervention dans l'exercice du droit à la liberté d'expression et, en fin de compte, de la liberté de recevoir des informations, à laquelle fait explicitement référence l'article 4 de la CETT. Au niveau communautaire, les deux éléments fondamentaux sont la liberté d'établissement (Articles 43 et 48 CE) et la libre prestation de services (Articles 49 et 50 CE). Au vu de la jurisprudence de la CJCE, on imagine mal la Cour dévier du principe selon lequel l'utilisation d'une liberté fondamentale dans le marché intérieur ne peut pratiquement jamais être assujettie à un examen de la part des Etats membres²². Toutefois, dans certaines circonstances très particulières (et seulement dans celles-ci), la Cour semble autoriser l'Etat membre de réception à soumettre à sa propre réglementation un radiodiffuseur établi dans un autre Etat membre. Il faut pour cela que, suite à l'examen d'un cas particulier, il apparaisse que l'invocation des libertés fondamentales directement applicables ne vise manifestement qu'à se soustraire aux règles nationales de l'Etat membre (émetteur et/ou récepteur à l'origine) dont le public est la cible des programmes télédiffusés²³. Dans les jugements récents, on notera que la Cour a même tenté d'éviter la notion "d'abus" !
20. Il y a fort à parier que les clauses dérogatoires introduites à l'article 2 (7)-(10) de la proposition de Directive "Services de médias audiovisuels" n'apporteront guère de modifications à la situation actuelle. Certes, il est prévu que la Commission puisse arbitrer et statuer ("en première instance"), à la place de la CJCE, sur la compatibilité des actions entreprises par l'Etat membre de réception avec le droit communautaire. Dans tous les cas, il semble important de prendre en compte les avantages que pourrait présenter l'établissement d'une distinction claire entre la détermination de la juridiction à laquelle est soumise tel ou tel radiodiffuseur (exemple : les affaires RTL4 et RTL5) et la question de savoir si l'activité d'un radiodiffuseur constitue un abus de ses libertés économiques ou s'apparente à une conduite frauduleuse (article 2 (7)). La structure de ces nouvelles règles de procédure, qui reflètent la juridiction de la CJCE, est éclairante à cet égard. Toutefois, lors de l'évaluation de la légitimité de ces mesures, quelles qu'elles soient, ni l'article 10 de la CEDH ni l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux ne sont pris en compte pour examiner la justification de la mesure par les "exigences impératives liées à l'intérêt général"/les "nécessités pressantes liées aux objectifs de politiques publiques" ainsi que la forme que prend cette mesure et son ampleur.
21. Concernant les mesures : comment empêcher concrètement la réception, par satellite ou via Internet, de programmes télévisés diffusés depuis l'étranger ? Quel "intérêt général" se trouverait alors protégé – celui des téléspectateurs ? Ceci serait-il compatible avec l'article 10 de la CEDH ? Dans quels cas ? Serait-il nécessaire, pour l'Etat membre qui prend ces mesures, de démontrer que l'infraction concerne un objectif de politique publique et que cet objectif ne vise pas exclusivement la protection des intérêts d'un concurrent ? La protection des œuvres pourrait-elle être invoquée au nom de l'intérêt général, dans le cas où une coupure publicitaire ne serait pas signalée conformément à la réglementation plus stricte de l'Etat membre de réception ?
22. Comment une mesure est-elle mise en œuvre en pratique ? En d'autres termes, un Etat membre de réception pourrait-il par exemple décréter une interdiction de contracter avec un radiodiffuseur, afin d'éviter ce qu'il considère comme des violations de la réglementation publicitaire ? L'Etat membre pourrait-il aller jusqu'à geler les comptes bancaires du radiodiffuseur ou ceux de l'agence

22) Voir les arrêts de la CJCE, C-212/97, Centros, [1999] ECR I-1459 ; affaire C-23/93, TV 10, [1994] ECR I-4795 ; C-56/96, VT4, [1997] ECR I-3143 ; C-14/96, Paul Denuit, [1997] ECR I-2785.

23) Pour les autres questions juridiques et pratiques abordées, cf. l'avocat général Lenz dans TV 10, affaire C-23/93, [1994] ECR I-4795.

média vendant, pour le compte du radiodiffuseur étranger, du temps de diffusion aux annonceurs ou autres sociétés établies dans le pays récepteur? Il faut admettre que le problème se pose avec moins d'acuité dans le cas des retransmissions câblées²⁴.

23. Sans surprise, l'article 16 de la CETT a été mis à contribution dans le débat sur la légitimité de la publicité transfrontière, en ce qui concerne la relation entre les parties contractantes. L'article 16 a parfois été invoqué dans des cas où la partie de transmission était un Etat membre de l'UE (article 27 CETT). Quels sont, d'ailleurs, les liens entre l'article 16 et l'article 24bis de la CETT? L'article 16 est-il plus spécifique parce qu'il ne couvre que les spots de publicité et de téléachat? Est-il au contraire plus général parce que son application ne nécessite pas qu'un abus ait été constaté? Si l'article 16 est appliqué conformément à la procédure de l'article 24, qu'en est-il de la procédure envisagée par l'article 24bis? Il n'est pas certain que la comparaison apporte un éclairage significatif à cet égard²⁵.

Réactions du pays de diffusion

24. Dans cette sous-partie, on examinera trois exemples concrets de problèmes de mise en exécution et de contrôle. Ils concernent plus généralement l'application des règles en matière de publicité contenues dans les deux instruments qui nous intéressent, mais l'un d'eux est également lié à la Communication interprétative. Sans préjudice de ce qui précède, ces exemples peuvent également, dans certaines circonstances, être éclairants sur la question des mesures prises par le pays de réception.

Exemple n° 1 : programmes destinés aux enfants

25. Le premier exemple concerne des programmes destinés à la jeunesse qui sont composés de différents éléments (par opposition à un long-métrage). Il peut s'agir de plusieurs courts-métrages de type dessins animés, diffusés l'un après l'autre mais présentés sous un titre commun ("Tintin et ses meilleurs amis", par exemple) dans un même créneau horaire. On peut également imaginer un programme s'apparentant davantage à un magazine, et comprenant des quiz, jeux, courts-métrages, interviews, etc., encadrés par deux présentateurs. Aucun de ces éléments n'atteindrait 20 minutes. En tout, la durée de diffusion pourrait être (a) de 35 minutes ou (b) de 25 minutes.

- La première question, ici, est : qu'est-ce qu'un "programme"?
- La deuxième question est liée à l'acceptation de la notion de "programme destiné aux enfants" et à la signification de l'article 11 (5) (3) Directive TVSF ou de l'article 14 (5) (3) CETT, selon le cas.
- La troisième question concerne l'interprétation du concept de "parties autonomes".

26. Nous partirons du principe que les deux exemples considérés constituent des programmes pour enfants. Si l'on considère que chacun des dessins animés, pris séparément, est un programme en soi, la publicité pourra être insérée entre les programmes – sauf dans les cas plutôt improbables où la durée de l'un de ces éléments serait supérieure ou égale à 30 minutes. Le calcul devrait comprendre les publicités montrées pendant le temps de diffusion. Si l'on ne considère pas ces éléments comme des programmes en soi, ou si l'on prend le cas d'un programme de type magazine, il faut clarifier le point de savoir si chaque court métrage diffusé constitue une "partie autonome". Si tel est le cas, la publicité serait, là encore, insérée entre les différentes parties ainsi qu'au sein du programme "chapeau". Si l'on considère que les différents courts-métrages montrés dans une séquence constituent un seul programme, et si la durée de cette séquence dépasse trente minutes (proposition (a)), la "règle des vingt minutes" s'applique. Cela signifie que la publicité serait autorisée au cours du programme, mais à une fréquence moindre. Il n'y a que deux cas où aucune interruption ne serait autorisée : celui d'une durée de diffusion inférieure à 30 minutes (proposition (b)), et celui où l'on suppose que la juxtaposition (quelque peu artificielle) de différents éléments pour former un "programme" ne sert qu'à contourner la disposition imposant une durée minimale de trente minutes pour la diffusion de publicité. Que faut-il faire, alors?

24) Cf. IRIS 2001-9: 7.

25) Voir : "334. Alors que l'article 16 traite du contournement des règles de la Convention en matière de publicité et de téléachat (...) - est-ce le cas ?; ou encore : "335. Par ailleurs, il suffit pour l'application de l'article 16 que les programmes de publicité et de téléachat d'un radiodiffuseur établi dans une Partie de transmission visent spécifiquement le public d'une autre Partie (...), alors qu'en application de l'article 24bis, le ou les services de programmes du radiodiffuseur en cause doivent être entièrement ou principalement tournés vers le territoire d'une Partie autre que celle où s'est établi ce radiodiffuseur." Ces deux situations sont-elles absolument incompatibles ?

27. Une solution possible serait d'appliquer la doctrine *in dubio pro libertate* (ARD/ProSieben) en arguant du fait que la disposition est ambiguë et qu'il faut par conséquent retenir l'interprétation la moins restrictive. Une autre solution pourrait consister à se référer aux objectifs de politique publique qui sous-tendent les textes et à établir que l'article 11 (5) de la Directive TVSF et l'article 14 (5) de la CETT visent à protéger les publics les plus vulnérables. Il pourrait même s'avérer nécessaire de réaliser un équilibre entre différents objectifs de politiques (exemple: interruptions moins fréquentes ou coupures plus courtes).

Nonobstant les différentes interprétations envisageables, existe-t-il un consensus, au niveau national et/ou au niveau national et supranational, concernant la résolution de ce cas de figure? Si non, quelle serait la meilleure façon d'atteindre un tel consensus?

Exemple n° 2 : la publicité virtuelle

28. La CJCE a jugé que la Directive TVSF ne s'appliquait pas aux panneaux d'affichage dans les stades. Plus précisément, elle a estimé que la diffusion des "messages publicitaires" présents sur les panneaux ne correspondait pas à la définition de la publicité indiquée dans l'article 1c de la Directive TVSF; en effet, le radiodiffuseur n'a aucune influence sur leur positionnement ni sur leur contenu, puisque ces éléments dépendent des accords préalables conclus entre le propriétaire du stade/l'organisateur de l'événement et les agences média/les publicitaires/les sponsors de l'événement.
29. Est-il possible d'en tirer une conclusion allant dans la direction opposée? En d'autres termes, dès lors que le radiodiffuseur contrôle l'inclusion ou non de la publicité virtuelle, et sous réserve que les autres conditions soient remplies pour que l'on puisse parler de publicité, cette nouvelle forme de communication commerciale peut-elle être considérée comme de la publicité télévisée? En supposant que la réponse soit oui, quelles dispositions s'appliquent alors? Dans la Communication interprétative publiée par la Commission en 2004, le sujet est traité sous le titre de "parrainage virtuel". Les paragraphes qui s'y rapportent²⁶ parlent, eux de "publicité virtuelle" et concluent qu'une telle publicité est légitime dès lors qu'elle peut être considérée comme du "parrainage" au sens défini par la directive. Puis, après avoir énuméré une série de conditions, la communication affirme que les articles 1 et 17 de la Directive TVSF ont été respectés. Il est pour le moins troublant de constater que la publicité se transforme soudainement en parrainage. Est-ce proposer une interprétation abusive que de penser que le but de cet "exercice linguistique" est d'éviter l'application aux nouvelles formes de publicité des règles sur la publicité (insertion et durée)? D'un autre côté, y a-t-il des inconvénients à exclure la publicité virtuelle du champ d'application de ces règles?
30. Là encore, la réponse à cette question dépendra des objectifs de politiques publiques engagés et sans doute de leur poids respectif.

Exemple n° 3 : division d'œuvres audiovisuelles en deux parties

31. Dans ce cas, nous examinerons la pratique des radiodiffuseurs qui consiste à séparer artificiellement un film en deux parties distinctes. Ces deux parties peuvent être diffusées le même jour ou deux jours différents.

Dans le premier cas (diffusion le même jour), les radiodiffuseurs insèrent entre les deux parties divers éléments, tels que de courts flashes d'informations, la présentation de bandes-annonces de nouveaux films de cinéma, des prévisions météorologiques, etc. Ils diffusent ensuite des publicités ainsi que d'autres formes de communications commerciales. Suite à la première coupure publicitaire, l'opération est répétée, c'est-à-dire que d'autres éléments de programmes sont introduits, puis suivis de publicités, avant le début de la seconde partie du film. Des publicités supplémentaires peuvent même être diffusées entre les différents éléments courts.

De prime abord, l'insertion de publicité après la fin de la première partie et avant l'élément suivant (flash d'information) paraît conforme à l'article 11(1) de la Directive TVSF. Certains ont même

26) Voir les points 66 à 69 de la communication. Etant donné que les concepts de "publicité" et de "parrainage" tels que définis dans l'article 1 de la Directive TVSF ne semblent pas pouvoir se recouper (on pourra comparer, par exemple, les points 55 et 56 de la communication), l'approche de la Commission en matière de "publicité virtuelle" ou de "parrainage virtuel" n'est pas sans ambiguïté.

prétendu dans ce contexte que l'article 11 ne s'appliquerait pas à l'interruption d'un programme par un autre programme. Toutefois, ceci mérite quelques observations :

Tout d'abord, il est difficile de prétendre que les deux parties d'un film constituent des programmes différents, car il faudrait pour cela que chacune des parties soit réellement un programme en soi.

Par ailleurs, on peut juger que le film (programme) est toujours en cours, au sens de l'article 11 (2) de la Directive TVSF (pendant les programmes). Par conséquent, les conditions établies dans l'article 11 (2)-(5) devraient être respectées.

Il semble évident que l'on ne peut pas considérer les différentes parties d'un film comme des parties autonomes. Il leur manque une nécessaire "complétude partielle", c'est-à-dire la qualité d'être un élément qui pourrait être diffusé seul, de façon "autonome". S'agit-il encore d'une œuvre audiovisuelle? On peut penser que oui, ce qui signifie que l'article 11 (3) est applicable. Mais quelles conséquences en tirer? En d'autres termes, doit-on calculer la durée du film sur la base de sa version intégrale ou évaluer chaque partie de façon séparée? Qu'en est-il de la règle des vingt minutes? Si l'on estime que le programme est toujours en cours au moment de la coupure aménagée au milieu du film, toute insertion de publicités à la suite des éléments courts diffusés pendant cette coupure semble contrevvenir à cette règle. Je finis par avoir une certaine compréhension pour ceux qui, sans prendre en compte les questions susmentionnées, se contentent d'affirmer que c'est le contournement des dispositions qui est ici en jeu.

Changements à venir dans le cadre réglementaire : la proposition d'une Directive "Services de médias audiovisuels" (SMA)

Préface

32. La proposition de la Commission du 13 décembre 2005 amènera plusieurs amendements aux dispositions qui existent en matière de télédiffusion traditionnelle et quelques nouvelles règles minimales qui devraient s'appliquer également aux services non-linéaires, c'est-à-dire pour l'essentiel la vidéo à la demande. La dérégulation envisagée en matière de publicité télévisée a donné lieu à des critiques selon lesquelles cette proposition serait principalement motivée par des raisons économiques et viserait à permettre aux télédiffuseurs commerciaux de maintenir, voire de renforcer leur position sur les marchés des médias (de la publicité).
33. Je vais présenter brièvement un certain nombre d'exemples afin de rechercher si oui ou non les objectifs d'intérêt général se rapportant à la réglementation des communications commerciales audiovisuelles ont été pris en compte.

Exemples

Standards qualitatifs

Exemple n° 4 : le placement de produits

34. Le placement de produits, qui risque d'être confondu avec la publicité clandestine, sera soumis à un certain nombre de conditions, mais son principe sera autorisé (article 3h Directive SMA). Les exigences à prendre en compte en matière d'intérêt général comprennent notamment la protection des consommateurs (afin qu'ils ne soient pas induits en erreur quant à la nature du contenu qui leur est présenté), la préservation de l'indépendance éditoriale et la protection de programmes spécifiques. Pour atteindre le premier objectif, il est proposé que les programmes comportant du placement de produit soient identifiés clairement au début de leur diffusion afin d'informer le téléspectateur. Le deuxième élément est pris en compte via une interdiction d'influer sur le contenu d'une façon qui altérerait la responsabilité du prestataire de services média et son indépendance éditoriale. Le troisième aspect est traité en interdisant certains types/genres de programmes.

Exemple n° 5 : coupures publicitaires pendant des programmes

35. Selon l'article 11 (1) tel qu'amendé par la proposition de Directive SMA, des spots de publicité et de téléachat pourraient être insérés au cours d'un programme, abolissant ainsi la règle générale assortie d'exceptions que contenait la Directive TVSF. Cette nouvelle approche devra faire ses

preuves, si l'on songe aux questions d'intérêt général que sont la "protection des téléspectateurs contre une publicité excessive", la "protection des mineurs" et la "protection de l'indépendance éditoriale".

Exemple n° 6 : interaction avec d'autres instruments juridiques

36. Suite à l'annulation d'un certain nombre de dispositions liées aux "services linéaires", et à la reprise, dans le même temps, de la majorité des règles préexistantes dans le corps du texte de la nouvelle directive, les conditions s'appliquant aux communications commerciales deviendraient également applicables aux services non-linéaires. Toutefois, certaines catégories de restrictions visant la publicité pour des produits particuliers ne seront pas imposées aux services non-linéaires dans la nouvelle directive. A la place, on a préféré faire référence à la Directive relative à la publicité pour le tabac, au Code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, à la Directive concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, etc. Lorsque l'on sait que ces textes ne comportent que des dispositions sporadiques sur les médias électroniques, comment s'assurer que les objectifs de politiques publiques, qui étaient antérieurement considérés comme importants dans le secteur de la télédiffusion, continueront à être poursuivis (le cas échéant) dans le cadre des services non-linéaires?

Exemple n° 7 : téléachat destiné aux mineurs

37. Aux termes de l'article 16 (2) de l'actuelle Directive TVSF, le téléachat destiné aux mineurs doit respecter certaines exigences de contenu envisagées dans l'article 16 (1) de la même directive. En outre, le téléachat "... ne doit pas inciter les mineurs à conclure des contrats pour la vente ou la location de biens et de services." Cette disposition sera abolie. Par conséquent, il faudra se référer à la Directive concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance et à la Directive relative aux pratiques commerciales déloyales²⁷ pour déterminer le futur niveau de protection.

Standards quantitatifs

Exemple n° 8 : coupures publicitaires pendant les programmes

38. Une reformulation de l'article 18(1) de la Directive TVSF est également proposée. La nouvelle disposition stipulerait que le pourcentage de temps de transmission consacré aux formes courtes de publicité, telles que les spots, ne doit pas dépasser 20 % par heure. Est-ce une invitation à diffuser des publicités et des télépromotions plus longues, parce que ces dernières ne seraient pas soumises à la règle? On peut à tout le moins observer qu'il ne s'agit pas de la façon la plus évidente de garantir l'objectif d'intérêt général consistant à protéger le téléspectateur d'une publicité excessive.

Exemple n° 9 : fréquence de la publicité pendant certains programmes

39. L'article 11 (2), dans sa nouvelle formulation, réduirait tout d'abord de 10 minutes la durée minimale des films de télévision et des œuvres cinématographiques autorisant l'insertion de publicités à leur suite. D'autre part, il augmente de 5 minutes la longueur nécessaire des autres programmes, tels que les informations ou les programmes pour enfants. Conséquence de la "règle des 35 minutes", les films deviendront-ils plus courts ou seront-ils plus souvent raccourcis? Dans ce dernier cas, sachant qu'il ne serait pas toléré de raccourcir de 20 minutes une œuvre cinématographique de 90 minutes, ceci aurait-il un quelconque impact sur la préservation du patrimoine audiovisuel, les films "anciens" (généralement plus longs) risquant d'être montrés moins souvent?

27) Directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, OJ L 144, 4 juin 1997 pp 19 -27 ; Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9666>

Autorités de réglementation et exigences de coopération – Conclusion ?

40. En complément des procédures existant déjà dans les Articles 2a et 3a de la Directive TVSF, une autre procédure visant à clarifier la compatibilité des mesures nationales (destinées à être prises conformément aux objectifs de politiques publiques) avec le droit communautaire est proposée dans le nouvel article 2 (7)-(10). Cette surenchère de procédure n'est-elle pas exagérée? Quelles leçons peut-on tirer de la CETT concernant les différentes voies offertes pour le règlement des différends?

Enfin, il faut mentionner l'article 23b (2) qui vise à améliorer les conditions préalables à une mise en œuvre appropriée de la directive.

Que peut-on conclure de ces observations? Cet article, qui s'ouvrait sur la liberté d'expression et la libre prestation de services, se clôt sur des considérations concernant l'intérêt général. Au vu de la marge d'appréciation attribuée aux législateurs européens et nationaux, on peut affirmer qu'une redéfinition des standards semble possible, à condition qu'un certain niveau de protection soit maintenu – mais ceci est-il souhaitable dans tous les cas?

Mise en œuvre et contrôle

Préserver les droits de l'homme et les valeurs culturelles¹

Karol Jakubowicz²

Introduction

Il est inutile d'insister sur le fait que les politiques et réglementations nationales et internationales relatives à l'audiovisuel reflètent toujours les circonstances macro-structurelles constituant la toile de fond d'efforts normatifs ou législatifs particuliers. Alors que la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) et la Directive "Télévision sans frontières" sont en cours de révision, il n'est pas prêté suffisamment attention, à mon avis, au contexte plus général (allant bien au-delà de l'évolution technologique qui motive principalement la révision). L'approche adoptée jusqu'à présent dans ces deux textes nécessite manifestement d'être modifiée. Mais si nous nous en tenons à l'orthodoxie politiquement correcte qui prévaut désormais au sein du débat, nous passerons très probablement à côté des importants défis que devrait relever la communauté internationale.

Comme indiqué par Carlsson³, "Au cours des décennies qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire pendant la Guerre froide, le débat médiatique s'est essentiellement résumé à une interminable guerre de tranchée, au cours de laquelle l'Ouest se ralliait autour du principe de la "libre circulation de l'information" alors que le bloc de l'Est rappelait la nécessité du contrôle de l'Etat (...) la situation a changé avec l'apparition de la dimension Nord-Sud dans les années 70. Outre l'ouverture d'un nouveau front, le cœur du débat s'est élargi pour inclure des flux de produits médiatiques autres que les informations, flux qui prenaient une importance croissante dans les relations internationales".

En conséquence, la prise de décisions politiques au niveau international dans le domaine de la communication peut être considérée comme un conflit entre des valeurs très différentes. Winseck et Cuthbert⁴ la présentent comme une lutte entre une démocratie "limitée" et une démocratie "communicative", la première étant nettement en tête. Venturelli⁵ la perçoit comme un conflit entre l'internationalisme libéral et les droits culturels et de l'information, le premier étant davantage capable d'influencer les politiques réellement menées. Autrement dit, on pourrait parler d'un conflit "entre la globalisation et l'anti-globalisation". Dans le secteur des médias, nous sommes les témoins d'une bataille entre la "circulation libre et la diversité culturelle".

1) Rédigé à titre personnel pour être présenté lors de l'atelier "Mise en œuvre de la régulation des services transfrontaliers de médias audiovisuels", organisé par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, l'Institut du droit de l'information (IVIIR) de l'université d'Amsterdam, et l'Institut du droit européen des médias (EMR), Strasbourg, 8 avril 2006.

2) Karol Jakubowicz, PhD, préside le CDMC du Conseil de l'Europe et dirige le département Stratégie et Analyse du Conseil national polonais de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – KRRIT).

3) Ulla Carlsson, *The Rise and Fall of NWICO. From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance*. Nordicom 24(2), pages 31-67 (31), 2003.

4) D. Winseck et M. Cuthbert, "From Communication to Democratic Norms. Reflections on the Normative Dimensions of International Communication Policy". *Gazette*, 59(1), pages 1-20, 1997.

5) S. Venturelli, "Cultural Rights and World Trade Agreements in the Information Society". *Gazette* 60(1), pages 47-76, 1998.

Ces différentes valeurs se retrouvent dans trois arguments fondamentaux généraux et distincts du débat sur la globalisation concernant le secteur audiovisuel et le domaine, plus général, des industries culturelles :

1. L'un joue en faveur de la libéralisation complète du commerce des biens audiovisuels et de l'inclusion de l'audiovisuel aux négociations sur les services, auquel cas le secteur audiovisuel ne serait pas traité différemment du commerce de tout type de bien ou service. Cette position est généralement rejetée par les pays européens, qui se prononcent majoritairement (en particulier les membres de l'Union européenne pour lesquels il s'agit d'une politique commune officielle) en faveur du deuxième argument.
2. Selon cet argument, le domaine audiovisuel occupe une position spéciale en raison de sa valeur culturelle et devrait en conséquence bénéficier d'un statut privilégié et être préservé de la libéralisation totale (qui, si elle était appliquée au secteur audiovisuel, empêcherait toute mesure de soutien aux industries de l'audiovisuel, c'est-à-dire toute subvention). Le deuxième argument est lié au souhait d'éviter une "américanisation" ou "globalisation" de la culture et la perte des valeurs culturelles nationales/régionales européennes.
3. Il existe également une troisième position qui va au-delà de la protection du secteur audiovisuel et se concentre sur la question de la diversité culturelle, définie comme incluant toute forme d'expression artistique et culturelle, y compris la culture populaire, les pratiques et connaissances traditionnelles et la diversité linguistique. Elle apparaît dans des documents internationaux tels que la Déclaration du Comité des Ministres sur la diversité culturelle (Conseil de l'Europe), la Déclaration universelle sur la diversité culturelle (UNESCO) et la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (UNESCO).

Les organisations internationales s'opposent au sujet de ces différentes orientations. D'une part, l'OMC⁶ et l'OCDE; de l'autre, principalement l'UNESCO. Le Sommet mondial sur la société de l'information a été le théâtre de ce conflit permanent⁷.

De nos jours, la réglementation et la politique relatives à l'audiovisuel sont fortement affectées et rendues encore plus complexes qu'auparavant, par la globalisation, le développement de nouvelles technologies de communication, la convergence, ainsi que par une évolution des orientations des politiques audiovisuelles, reflétant un processus de changement axiologique et idéologique. Comme noté par McQuail⁸, après la phase "service public" de l'évolution des politiques audiovisuelles, qui a atteint son apogée dans les années 70, l'internationalisation, la numérisation et la convergence ont annoncé un "nouveau paradigme" de la politique relative à l'audiovisuel. Celle-ci est orientée davantage vers des objectifs économiques que vers l'assistance politique et sociale, se concentrant principalement sur des questions telles que la préservation de la concurrence commerciale et de l'innovation technologique, l'ouverture et la transparence de la propriété et du contrôle, l'accès maximal pour tous et le choix pour les clients. Cette phase est marquée par la déréglementation et la suppression du plus grand nombre possible de contraintes imposées au fonctionnement du marché de l'audiovisuel. Elle s'accompagne d'une révision de la politique de communication, entraînant un nouveau modèle réglementaire, basé sur la reconnaissance des limites du gouvernement et de la politique, tout en favorisant la concurrence et l'autorégulation. La qualité des médias est évaluée moins en termes de notions de culture et de participation, et plus en termes d'opportunités individuelles et de satisfaction des besoins. Les mécanismes économiques occupent une place prépondérante, en particulier parce qu'ils sont considérés, par les opposants à cette approche, comme "mieux appropriés aux tâches associées de création d'égalité des chances pour les acteurs et d'attribution de ressources rares (information et communication) d'une manière neutre, transparente et non paternaliste"⁹.

6) Pour son impact sur la politique audiovisuelle, voir Caroline Pauwels et Jan Loisen, "The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade vs. Cultural Horse Trading?". *European Journal of Communication*, 18(3), pages 291-313, 2003; Des Freedman, "GATS and the audiovisual sector. An update". *Global Media and Communication*, 1(1), pages 124-128, 2005.

7) Sean O Siochru, "Will the Real WSIS Please Stand Up? The Historic Encounter of the 'Information Society' and the 'Communication Society'". *Gazette* 66(3-4), pages 203-244, 2004; Olga Drossou et Heike Jensen (éd.) *Visions in Process II. Sommet mondial sur la société de l'information. Genève 2003 – Tunis 2005*. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2005; Claudia Padovani, "Debating communication imbalances from the MacBride Report to the World Summit on the Information Society: an analysis of a changing discourse". *Global Media and Communication* 1(3), pages 316-338, 2005; Claudia Padovani et Kaarle Nordenstreng "From NWICO to WSIS: another world information and communication order?". *Global Media and Communication* 1(3), pages 264-272, 2005.

8) Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory*, pages 208 et 209. Londres: Sage Publications, 2000.

9) J. Van Cuilenburg, "Media and Open Societies. An Introduction". In J. van Cuilenburg et R. van der Wurff (éd.), *Media and Open Societies. Cultural, Economic and Policy Foundations for Media Openness and Diversity in East and West* (pages 1-10), page 2, Amsterdam: Het Sinhuis, 2000.

Une autre façon de décrire ce changement d'orientation politique consiste à dire que pendant la précédente phase, la réglementation était perçue comme favorisant l'intérêt public alors que désormais, l'intérêt public dépend d'une réglementation principalement conçue pour promouvoir des intérêts privés, les forces du marché étant considérées comme la meilleure façon de servir les fins publiques. En conséquence, Pauwels et Loisen¹⁰ peuvent avoir raison lorsqu'ils écrivent que le nouvel ordre mondial de l'information, autrefois développé au sein de l'UNESCO à orientation culturelle, peut désormais prendre forme au sein de l'OMC à orientation économique.

On peut se demander en quoi cela concerne la révision de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la Directive TVSF. Je pense que la réponse est que les hypothèses étayant leur adoption en 1989, restées inchangées à l'occasion de la première révision en 1997-1998, doivent désormais être réexaminées pour voir si elles sont toujours valables, 25 à 30 ans plus tard. Si le monde qui nous entoure a changé, ces hypothèses peuvent également nécessiter une certaine réorientation.

La 7^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse¹¹ mentionne dans sa *Déclaration Politique*¹² les profondes mutations qui affectent les sociétés aujourd'hui, notamment :

- les tensions internationales croissantes et la montée du terrorisme, qui menacent directement la paix et la stabilité sociale ainsi que les valeurs des sociétés démocratiques ;
- la mondialisation des économies et des moyens de communication, les migrations et l'interaction croissante entre les cultures, l'individualisation des modes de vie et la transformation des relations sociales qui en découle ;
- les mutations technologiques qui influent de manière fondamentale sur les modes de communication sociale et sur les médias.

La conférence a indiqué que ces changements pouvaient avoir des conséquences profondes à long terme pour les Etats-nations et les identités culturelles et nationales, la cohésion sociale, le cadre des droits de l'homme et de la démocratie et les relations internationales.

D'autres indications nous font également pressentir qu'un changement historique, en fait un véritable changement de paradigme, se met en place. Selon Ryszard Kapuściński¹³, journaliste polonais devenu écrivain, après la décolonisation politique des années 50, et (l'échec de) la décolonisation économique qui a suivi :

"A la fin du 20^e siècle, nous sommes entrés dans une troisième phase, celle de la décolonisation culturelle, alors que les pays du tiers monde redécouvrent leurs propres identités et racines [...]. Ces 500 dernières années, l'Europe a dirigé le monde, non seulement en termes politiques et économiques, mais également du point de vue culturel et juridique. Pratiquement la totalité du monde contemporain a été façonné par l'Europe, d'une manière européenne. La décolonisation totale impliquera également le détronement de l'Europe, après un demi-millénaire d'hégémonie".

Les conséquences de cette situation sautent aux yeux. Il s'agit, tout d'abord, d'un accroissement des tensions internationales, de la "globalisation de l'Islam radical"¹⁴, du terrorisme et de la guerre contre le terrorisme.

En même temps, nous assistons à la résurgence du nationalisme :

"Dans le monde entier les contraintes juridiques et la décence morale, qui autrefois freinaient le nationalisme, semblent s'être érodées. En Israël, la tendance générale est à l'action agressive ; en Europe, les défenseurs de l'immigration et du multiculturalisme sont remis en cause ; dans de nombreuses républiques de l'ancienne Union soviétique et en Europe de l'Est, des démagogues nationalistes confirment leur emprise ; au Japon, une rhétorique renaissante de l'affirmation nationale prend prise¹⁵".

10) Ibid., page 309.

11) Kiev, Ukraine, 10 et 11 mars 2005.

12) Disponible sur :

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=846075&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

13) Ryszard Kapuściński, "Detronizacja Europy". *Gazeta Wyborcza*, 6 et 7 août, pages 17 et 18, 2005.

14) Malise Ruthven, *Cultural schizophrenia*. 27 septembre 2001, disponible sur : http://www.opendemocracy.net/conflict-islamicworld/article_103.jsp

15) Fred Halliday, *The crisis of universalism: America and radical Islam after 9/11*. 2004. Disponible sur : <http://www.opendemocracy.net/debates/article-3-77-2092.jsp>.

En conséquence, ce ne peut être un hasard si John Ralston Saul annonce dans son livre éponyme "l'effondrement du globalisme et la renaissance du nationalisme" (*The Collapse of Globalism and the Rebirth of Nationalism*).

Arrêtons-nous un instant sur les sociétés qui sont de plus en plus multiculturelles. La majorité ont poursuivi des politiques assimilationnistes vis-à-vis des communautés immigrantes, mais certaines ont essayé de trouver la réponse à la présence d'importantes communautés étrangères en adoptant une politique basée sur le "multiculturalisme", conçue pour créer un cadre dans lequel les différentes communautés ethniques vivent en paix côte à côte, voire célèbrent mutuellement leurs traditions culturelles. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas montraient la voie à cet égard.

En matière d'assimilation, cette vision a remplacé l'ancienne image du "melting-pot" (creuset), selon lequel les nouveaux arrivants se fondent simplement dans la culture nationale dominante qu'ils trouvent. Au lieu de l'ancien "melting pot", on parle désormais plutôt de "salad bowl" (saladier) – un mélange sain de contrastes. Dans cette situation, les représentants de minorités ethniques et de personnes de couleur ont acquis un certain statut social ainsi qu'un certain degré de représentation et de reconnaissance dans le journalisme, les affaires et la politique.

Cependant, cela n'a pas empêché la ghettoïsation des communautés minoritaires qui découle de l'inégalité des chances dans le domaine économique. Cette situation est en outre exacerbée par le fait qu'à cause des tensions croissantes et autres facteurs, cette "ghettoïsation" se transforme désormais, au Royaume-Uni par exemple, en un "apartheid volontaire" et un "développement séparé" d'un nombre croissant de groupes ethniques¹⁶.

Saul¹⁷ considère le type de changement impliqué par de tels développements comme étant si profond que, "nous sommes à une époque charnière entre des ères plus structurées ou cohérentes. C'est comme être dans une zone sous vide, si ce n'est qu'il s'agit d'un vide chaotique, associant un important désordre et des tendances contradictoires. Pensez-y comme à un orage entre deux fronts météorologiques. Ou pensez à l'un de ces moments dans les sports rapides, tels que le football ou le hockey, lorsqu'une équipe perd son élan et qu'il y a une furieuse activité désordonnée jusqu'à ce que l'un des côtés trouve la tactique et l'énergie pour reprendre le contrôle".

Saul ne trouve aucune excuse aux "prêtres craintifs" qui propagent la mythologie du globalisme et sont engagés dans la répression et le dénigrement systématiques de tout ce qui est autre ou différent. Pour eux "une réforme constitutionnelle pour faire progresser ou approfondir la citoyenneté est pire qu'inutile – c'est à peine mieux qu'un retour au système des "classes", à la tyrannie syndicale, voire au socialisme, en ajoutant l'affaiblissement garanti de la compétitivité internationale"¹⁸.

Un verdict très similaire à celui de Saul quant à l'interrègne dans lequel nous nous trouvons est rendu par Immanuel Wallerstein qui est allé jusqu'à déclarer "la fin du monde tel que nous le connaissons" dans son livre éponyme publié en 1999 (*The End of the World as We Know It*). Malgré la date de publication du livre, Wallerstein ne voit pas simplement une fin de siècle, mais plutôt une fin d'époque: comme Kapuściński, il pense que nous arrivons à la fin d'un demi-siècle au cours duquel le système-monde tel que nous le connaissons s'est développé et a prospéré. Et parce que nous avons perdu la foi dans le progrès et que le futur est devenu imprévisible, nous nous laissons aller à l'hystérie: "L'absence de vision du futur est une source d'anxiété destructrice... Tout autour de nous, nous voyons monter la colère, les agressions, et les divisions de classe, d'ethnie et de religion... Les réactions irrationnelles hystériques, généralement exagérées, sont les manifestations typiques de la peur. Ne pouvant plus imaginer le futur, le monde devient hystérique"¹⁹.

Cette analyse peut sembler trop simpliste. Mais sans entrer dans une quelconque analyse socio-psychologique, nous savons que face à l'imprévisible, à l'incertain et à l'incontrôlable, les individus, les groupes et les nations se raccrochent à n'importe quel sentiment de sécurité. Une source de sécurité est la culture et l'identité. Les nations dont l'identité et l'existence même n'ont jamais été menacées d'annihilation peuvent ne pas bien comprendre ce phénomène. La division habituelle entre les "grands" et les "petits" pays (si souvent visible dans le débat international sur les questions en rapport avec la

16) James A. Goldston, "Multiculturalism is not the culprit", *International Herald Tribune*, 30 août 2005.

17) John Ralston Saul, *Collapse of Globalism and the Reinvention of the World*. 2005. Disponible sur: <http://www.penguin.ca/nf/Book/BookDisplay/0,,9780670063673,00.html?sym=EXC>

18) Cité d'après Tom Nairn, *Ending the big 'ism*. 2006. Disponible sur: <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateId=27&articleId=3220>

19) Immanuel Wallerstein, "Na rozstaju dziejów" (Aux croisements de l'Histoire). En conversation avec Jacek Zakowski. *Polityka*, 25 mars 2006.

culture et l'audiovisuel) peut être précisément interprétée à la lumière de ce principe. Les "petits" pays ou nations ont un sens bien plus aigu de la fragilité et de la vulnérabilité de leur existence et de leur identité et sont, en conséquence, plus déterminés à les protéger.

Comme l'indique Fukuyama, "la culture reste un composant irréductible des sociétés humaines... vous ne pouvez pas comprendre le développement ni la politique sans référence aux valeurs culturelles". Fukuyama poursuit: "L'aspect final du processus de modernisation concerne le domaine de la culture. Tout le monde veut le développement économique, et celui-ci a tendance à promouvoir des institutions politiques démocratiques. Mais à la fin du processus de modernisation, personne ne veut l'uniformité culturelle; en fait, les problèmes posés par l'identité culturelle resurgissent, plus forts que jamais... Nous vivons pour les traditions historiques, valeurs religieuses et autres aspects historiques de la mémoire partagée qui constitue la vie commune"²⁰.

Cette explication est aussi valable que les autres pour expliquer pourquoi les Français et les Néerlandais ont rejeté le Traité constitutionnel de l'Union européenne. Les explications sont nombreuses, mais celle-ci montre que si une partie du projet européen visait à transcender l'Etat-nation, alors à cet égard le projet a, pour l'instant, échoué. Pour le comprendre, il suffit de suivre les fascinantes habitudes de vote lors du concours de l'Eurovision:

"Les règles de l'Eurovision prévoient que les pays participants ne peuvent pas voter pour leur propre représentant. En théorie, ce principe devrait supprimer toute considération nationaliste lors de la procédure de vote... Cependant, dans la pratique, une forte collusion régionale des votes s'est développée en plus de 50 ans, renforçant l'image selon laquelle au moins une partie substantielle des 400 millions d'Européens qui regardent chaque année le spectacle ont, en matière de vote, un comportement influencé par leurs affinités culturelles et politiques. C'est un problème: non seulement cela contredit le principe même de l'égalité des chances et du paneuropéanisme, mais également cela peut conduire à des cas de nationalisme défensif... les études soulignent invariablement l'alignement des tendances des votes sur les "blocs" régionaux: nordique/baltique, slave, européen du Sud-Est, ouest, et méditerranéen... La conclusion est que l'identité européenne régionale prévaut et s'impose face aux images collectives paneuropéennes.

En termes d'identité collective, un autre facteur significatif souligné par l'analyse des votes est, dans les pays ayant d'importantes populations immigrées, les très nombreux votes en faveur de leurs nations "d'origine", c'est-à-dire l'Allemagne pour la Turquie, le Royaume-Uni pour l'Irlande, l'Espagne pour la Roumanie, la Suisse pour les pays balkans, la France pour le Portugal, etc. Associée aux votes régionaux, cette tendance en faveur du "pays d'origine" est une autre expression de l'état actuel de l'identité collective européenne: un concept abstrait facilement mis à mal par des identités nationalistes et régionales alternatives en concurrence²¹."

Quelle conclusion pouvons-nous tirer de tout cela? Devrions-nous revenir en arrière et réinventer les frontières, ou promouvoir le nationalisme (comme s'il avait besoin d'être encouragé)? Surtout pas. Il est possible de trouver un moyen d'avancer, mais encore devons-nous renoncer à la thèse destructrice et contre-productive selon laquelle la dévotion à l'identité nationale ou ethnique constitue une menace pour l'intégration internationale.

Schlesinger²² indique que les identités collectives se constituent dans l'action et sont constamment modelées par une dynamique interne et un équilibre externe de forces. Il convient de prendre conscience de la dimension temporelle dans laquelle le processus complexe de reconstitution des traditions et d'activation de la mémoire collective survient. Egalement, Ang²³ estime que:

"ce qui fait partie d'une identité nationale est souvent le siège d'une lutte intense entre de multiples intérêts et groupements culturels au sein d'une nation et, en conséquence, l'identité nationale est fondamentalement, comme les identités populaires en Amérique latine et ailleurs, un phénomène dynamique, conflictuel, instable et bâtarde."

20) Francis Fukuyama, *After the "end of history"*, 2006. Disponible sur: http://www.opendemocracy.net/democracy-fukuyama/revisited_3496.jsp

21) Gonzalo Torres, *Pan-European, Regional and National Identity in the Eurovision Song Contest*. Manuscrit non publié, page 7, 2006.

22) P. Schlesinger, "Media, the Political Order and National Identity", *Media, Culture and Society* 13(3), pages 297-308, 1991.

23) I. Ang, "Culture and Communication: Towards an Ethnographic Critique of Media Consumption in the Transnational Media System", *European Journal of Communication*, 5(2-3), pages 237-260 (252), 1990.

Ainsi, dans les identités individuelles, collectives, nationales, régionales et "européennes", il y a de la place pour divers éléments, représentant tous ces niveaux de formation et d'articulation identitaires. La promotion de "l'identité européenne" ne peut pas, et en fait n'a pas besoin de, oblitérer le noyau fondamental de l'identité nationale ou ethnique, au risque que cette identité, comme l'indique Fukuyama, ressurgisse, plus forte que jamais. On pourrait avancer que c'est déjà le cas. En conséquence, le défi consiste à trouver un équilibre face aux tendances très brièvement présentées ci-dessus. Cet exercice à son tour nécessite de trouver un nouvel équilibre dans la réglementation internationale de l'audiovisuel, entre objectifs culturels et économiques. Ne pas arriver à comprendre et à apporter de réponse à une nouvelle situation, et continuer à insister sur la promotion de la culture et de l'identité "européenne" aux dépens (comme cela est ressenti par beaucoup) des cultures et identités nationales, peut exacerber, au lieu de les résoudre, les problèmes existants et croissants posés par l'intégration européenne. Une approche sophistiquée et nuancée consisterait, pour la présenter d'une façon excessivement simplifiée, à trouver un moyen de promouvoir le patriotisme (Saul l'appelle le nationalisme "rationnel" ou "positif") sans encourager le nationalisme "négatif". La Convention européenne des Droits de l'Homme ne couvre pas les droits culturels, contrairement au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, sans parler des documents de l'Unesco, et si l'on peut difficilement imaginer un droit plus fondamental que le droit à sa propre identité, il peut, toutefois, être difficile à mettre en pratique.

La participation à un processus d'intégration implique un sentiment de sécurité vis-à-vis de son identité individuelle, ethnique et nationale, base indispensable pour traiter avec les autres personnes et nations sur un pied d'égalité. Ceci peut être considéré comme la toile de fond du débat ouvert par le processus de révision de la Directive TVSF sur la question de la compétence et de la contribution des services non linéaires à la promotion de la production et de l'accès aux œuvres européennes. A l'occasion d'une réunion ministérielle informelle sur ce sujet organisée à Dublin le 3 mars 2004, plusieurs Etats membres ont fait part de leurs préoccupations quant à leur incapacité à réglementer les services de radiodiffusion visant principalement leur pays (en effet, les services de radiodiffusion qui visent principalement un Etat membre, mais proviennent d'un radiodiffuseur établi dans un autre Etat membre, ne sont pas soumis à la réglementation du pays cible). Cette inquiétude a été reformulée par les Etats membres lors d'un échange d'opinions sur la révision de la directive organisé par le Conseil le 27 mai 2004. Ensuite, lors du Conseil de la culture de mai 2005, la Belgique, l'Autriche, la République tchèque, l'Estonie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovénie et la Suède (soutenus cette journée par Malte et le Portugal) ont mis à l'ordre du jour un document demandant à la Commissaire Reding de traiter spécifiquement cette question. Par la suite, en décembre 2005, un groupe de 13 Etats membres a envoyé une lettre de suivi à la Commissaire Reding, accompagnée d'une note intitulée "Application des règles nationales aux services de radiodiffusion", spécifiant que leur objectif commun est que la "Directive Télévision sans frontières" révisée garantisse à chaque "service de radiodiffusion" (chaîne de télévision) d'être soumis à un seul ensemble de règles nationales et que les règles nationales applicables soient celles de l'Etat membre qui est *principalement visé* par le service de radiodiffusion. En conséquence, la directive révisée ne doit plus mettre l'accent sur l'application des règles aux "radiodiffuseurs" mais plutôt aux "services de radiodiffusion". Ces Etats membres de l'UE souhaitent que leur propre politique soit davantage respectée et qu'ils n'aient pas à renoncer à leur aptitude à façonner l'offre télévisée proposée à leurs citoyens.

Il sera intéressant de suivre l'évolution de ce débat.

La 7^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, notant les mutations profondes qui affectent les sociétés aujourd'hui, visait à promouvoir, entre autres par des politiques audiovisuelles et des médias, l'impact positif que certains de ces changements peuvent avoir, à travers les moyens de communication, pour le progrès des sociétés européennes et le développement personnel des individus qui y vivent, notamment en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme, la libre circulation de l'information, des idées et des opinions, le pluralisme et la diversité de l'information, l'accès à la connaissance et à la culture, ainsi que la compréhension mutuelle, qui devrait être encouragée par le dialogue interculturel et interreligieux.

Dans sa Résolution n° 2 "Diversité culturelle et pluralisme des médias à l'heure de la mondialisation"²⁴, la conférence a convenu de "reconnaître, préserver et promouvoir la diversité culturelle en tant que patrimoine commun de l'humanité et soulignant l'importance de la diversité culturelle pour la réalisation des droits et libertés fondamentaux consacrés par la Convention européenne des Droits de l'Homme".

24) "Diversité culturelle et pluralisme des médias à l'heure de la mondialisation", 10-11 mars 2005, disponible sur : [http://www.coe.int/t/F/Droits_de_l%27Homme/Media/4_Ressources_documentaire/MCM\(2005\)005_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/F/Droits_de_l%27Homme/Media/4_Ressources_documentaire/MCM(2005)005_fr.asp#TopOfPage)

Espérons que la révision de la Convention européenne sur la télévision transfrontière servira à promouvoir ces objectifs.

1. La Convention et la Directive

La Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe et la Directive TVSF de la CE sont des textes porteurs d'un effort pour créer et préserver une "zone audiovisuelle européenne". Elles constituent également une étude intéressante de la coopération (et des rivalités) entre les organisations.

Comme Bernd Möwes²⁵ (2000) l'a écrit, le Conseil de l'Europe a essayé dans les années 80 d'arriver à une harmonisation volontaire très rapide des divers systèmes juridiques européens au moyen de recommandations portant sur la publicité télévisuelle, l'utilisation des capacités satellitaires et les questions de droit d'auteur. Cependant, cette approche s'est rapidement révélée inappropriée. A l'initiative de la 1^{re} Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, organisée à Vienne en 1986, le Conseil de l'Europe a établi la Convention européenne sur la télévision transfrontière (1989), instrument obligatoire en vertu du droit international.

Cette convention, qui dans une certaine mesure a ouvert de nouvelles voies du point de vue juridique, a été extrêmement difficile à établir et n'a pu être achevée qu'après deux conférences ministérielles (Vienne en avril 1988 et Stockholm en novembre 1988). Ces difficultés étaient principalement liées au fait que la Commission de la CE présentait simultanément une proposition de directive visant à coordonner certaines lois relatives à la radiodiffusion et aux activités télévisuelles dans les Etats membres.

Les deux instruments juridiques affichaient de nettes différences dans leur philosophie fondamentale. Dans l'un, l'accent avait été mis sur la fonction sociale, culturelle et politique de la radiodiffusion, alors que l'autre insistait davantage sur les besoins économiques du marché, bien que certaines de ces dispositions aient également des implications culturelles.

Néanmoins, il existait, et il existe toujours, des parallèles et similarités évidents entre les deux textes. La convention vise à favoriser la liberté d'information et à minimiser les obstacles à la diffusion des programmes télévisés dans les Etats signataires. Elle établit des règles minimales concernant la protection des mineurs, la publicité, le parrainage et le droit de réponse, s'efforce de promouvoir la production et la diffusion des programmes à contenu européen et prévoit des principes fondamentaux de programmation. En outre, elle fixe des critères pour établir la responsabilité juridique des Etats signataires eu égard aux programmes télévisés.

Les choses ont changé avec la modification de la directive en 1997. Le Comité permanent sur la télévision transfrontière a attendu que ce processus soit terminé pour entamer le travail de modification de la convention. Le Protocole amendant la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) a été adopté en 1998. En conséquence, l'alignement entre les deux instruments a été maintenu.

Le processus actuel de révision des deux textes constitue un nouveau tournant. Les deux organisations ont lancé un processus de révision de ces instruments pratiquement en même temps. Le Comité permanent a lancé une révision extensive de la convention pour contribuer au débat européen sur l'impact des changements technologiques et du marché sur le secteur de la radiodiffusion et, si nécessaire, pour développer des propositions spécifiques de révision de la CETT. Parfois l'affaire se complique mais, en cours de route, nous assistons également à un considérable échange d'idées entre le Conseil de l'Europe et l'UE, les deux organisations arrivant à des conclusions similaires sur la façon de gérer le processus de révision.

En juillet 2003, le Comité permanent (CP) a adopté un plan de travail formel pour la révision de la CETT. Ce plan couvrait quatre groupes de questions concernant :

25) Bernd Möwes, *Historical document on the activities and achievements of the CDMM*. MCM (2000) 3. 6^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, Cracovie (Pologne), 15-16 juin 2000. Disponible sur : [http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/media/4_ressources_documentaire/MCM\(2000\)010_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/media/4_ressources_documentaire/MCM(2000)010_fr.asp#TopOfPage)

- a. *le droit à l'information et aux objectifs culturels*: accès aux événements majeurs, résumés, objectifs culturels, pluralisme médiatique, droit de réponse (articles 8, 9, 9a, 10 et 10a),
- b. *la protection des mineurs et le respect de la dignité humaine* (article 7),
- c. *la publicité, le téléachat et le parrainage*, y compris plusieurs règles sur la publicité et le parrainage, nouvelles techniques publicitaires et publicité pour des produits "préjudiciables" (articles 11 à 18ter),
- d. *le champ d'application de la convention, la compétence, la liberté de réception et de retransmission et les obligations des Parties à la convention* (articles 3, 4, 5 et 6).

Il a également été décidé que le travail portant sur chaque groupe de questions serait basé sur:

- a. *le document général* préparé par le Secrétariat et rappelant le travail effectué jusqu'à présent sur chaque question par le CP ou par le Comité directeur sur les médias de communication de masse (CDMM) et ses sous-groupes, ainsi que les résultats de ce travail (recommandations, opinions, déclarations, etc.),
- b. *un document de réflexion* devant être préparé par une ou deux délégations sur chacune des questions susmentionnées (ces documents ont été préparés respectivement par: a. la France; b. l'Allemagne; c. l'Autriche; d. la Pologne);
- c. *des présentations occasionnelles* par des représentants de l'industrie, en fonction des besoins exprimés par le Comité permanent.

L'objectif de cette procédure était, comme déjà mentionné, de contribuer au débat européen concernant l'impact des changements technologiques et du marché dans le secteur de la radiodiffusion sur la réglementation de la radiodiffusion, et, si nécessaire, de développer des propositions spécifiques pour réviser la CETT.

Alors que cette procédure battait son plein, de nouveaux dilemmes relevant de la compétence du Comité permanent, et même plutôt du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (le CDMC, qui a remplacé le CDMM), sont apparus. En effet, la Commission européenne a proposé qu'avec l'élargissement de l'Union européenne, la valeur ajoutée de la convention ne réside plus principalement dans la portée géographique plus étendue de la convention par rapport à la directive. En conséquence, il a été avancé que la valeur ajoutée dépendait du fait que la convention traite de questions couvertes par le Conseil de l'Europe, mais non réglementées par l'Union européenne. Les compétences centrales du Conseil de l'Europe font référence à des notions telles que "démocratie", "droits de l'homme" et "Etat de droit".

En conséquence, il a été suggéré que plusieurs problèmes en rapport avec ces compétences soient identifiés pour une future réglementation audiovisuelle:

- Le rôle de la radiodiffusion de service public pour une société démocratique,
- le pluralisme des médias et la télévision,
- le rôle des autorités réglementaires indépendantes.

Le Comité permanent et le CDMC se sont ainsi retrouvés face aux options théoriques suivantes:

1. développer une toute nouvelle convention, couvrant les questions des droits de l'homme et de la liberté d'expression;
2. *moderniser la CETT pour maintenir son alignement avec la nouvelle Directive*;
3. *moderniser la CETT* conformément à la nouvelle Directive TVSF, et éventuellement *ajouter quelques points*;
4. *annuler la CETT car inutile*, étant donné que de nombreux Etats signataires de la convention ont accédé à l'Union européenne.

L'**option 4** n'a pas été soutenue. Supprimer la convention laisserait un grand vide dans l'ensemble de normes développées par le Conseil de l'Europe. L'**option 2** n'a pas été jugée suffisante. L'**option 1** a été fortement envisagée, mais, pour les raisons expliquées ci-dessous, ne pouvait être retenue. En conséquence, il restait l'**option 3**.

L'**option 1** avait, dans une certaine mesure, déjà été envisagée et, pratiquement, rejetée en octobre 2004. A cette époque, le Comité permanent étudiait les propositions présentées par le Secrétariat au sujet des nouvelles questions associées aux droits de l'homme à introduire dans la convention. A savoir:

- interdiction de la discrimination pour des raisons de race, de sexe et de nationalité;

- interdiction de l'introduction de dispositions linguistiques (par exemple, une interdiction de la rediffusion de services de programme en langues étrangères) restreignant la liberté de la télévision transfrontière ;
- interdiction de la publicité, du télé-achat et du parrainage de certains biens et services (loteries, armes, services sexuels) ;
- interdiction de la publicité politique ;
- pluralisme des médias ;
- questions en rapport avec la convention elle-même :
 - indépendance des autorités réglementaires ;
 - amélioration de l'envergure et des pouvoirs du Comité permanent ;
 - introduction de la surveillance du respect de la convention.

Toutefois, ces propositions n'ont pas été acceptées. Certains membres du Comité permanent ont estimé que de nouvelles dispositions n'étaient pas nécessaires. Pour d'autres, ces questions (telles que la publicité politique, le pluralisme des médias et le statut des autorités réglementaires) sont mieux réglementées au niveau national qu'international.

Une autre difficulté technique est que, afin d'éviter de placer les Etats membres de l'UE qui sont également signataires de la convention sous des régimes réglementaires conflictuels, la nouvelle Convention devrait éviter de réglementer *toute* question couverte par la législation de la CE.

Par conséquent, si l'on étudie la suggestion extérieure selon laquelle certaines questions identiques constituent la base d'une nouvelle Convention, la conclusion est que les trois questions associées aux droits de l'homme susmentionnées font l'objet d'une révision active de la part du CDMC et de ses organismes subordonnés et sont déjà couvertes par des instruments juridiques existants et non obligatoires du Conseil de l'Europe. Les normes établies dans ces instruments restent à l'étude et pourraient bien être développées à l'avenir. L'impression générale est que, eu égard aux discussions passées, il serait difficile, comme dans d'autres organisations internationales, d'obtenir le soutien des Etats membres du Conseil de l'Europe pour un instrument obligatoire abordant ces questions.

De plus, il est noté que la CETT révisée a été ratifiée par 31 pays, dont 18 sont des Etats membres de l'Union européenne, 2 appartiennent à l'Espace économique européen, et 1 n'est pas membre du Conseil de l'Europe. Les Etats couverts *uniquement* par la CETT sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Moldavie, la Roumanie, Saint-Marin, la Suisse, "l'ex-République yougoslave de Macédoine" et la Turquie, ainsi qu'un Etat observateur du Conseil de l'Europe, le Saint-Siège. Quant aux autres Etats signataires de la CETT, la convention ne s'applique qu'à leurs relations avec des Etats non liés par la Directive TVSF.

Le Comité permanent et le CDMC sont arrivés à la conclusion que les 11 pays auxquels la CETT s'applique apportent une valeur ajoutée significative en termes de zone audiovisuelle européenne et ne devraient pas être ignorés dans les décisions concernant l'avenir de la convention. La valeur ajoutée de la convention par rapport à la directive réside toujours dans sa portée territoriale. Le fait que la CETT ait étendu la zone audiovisuelle européenne aux pays non couverts par la Directive TVSF est considéré comme une réussite sur laquelle se baser en étendant la convention à de nouveaux pays, objectif qu'il convient de poursuivre avec détermination, également eu égard aux non-Etats membres, en particulier ceux de la zone méditerranéenne.

Ainsi, comme déjà mentionné, le Comité permanent et le CDMC étaient en faveur de l'**option 3** : une fois révisée, la convention devrait être adaptée à la nouvelle Directive de la Communauté européenne sur les services des médias audiovisuels en cours de préparation (l'ancienne Directive "Télévision sans frontières"), tout en laissant ouverte la possibilité d'inclure également certaines questions couvertes par les attributions du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme.

L'intention est d'initier et de mener à bien le processus de révision de la convention le plus rapidement possible, afin de réduire l'intervalle entre l'adoption de la nouvelle Directive et celle de la nouvelle Convention. Ainsi, les Etats membres de l'UE qui sont également signataires de la convention ne connaîtront pas la difficulté de fonctionner sous deux régimes juridiques. Toutefois, quoi qu'il en soit, toute difficulté survenant à cet égard sera simplifiée par l'article 27 (*Autres accords ou arrangements internationaux*) qui dispose : "Dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté européenne appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente Convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier". Bien entendu, jusqu'à la modification de la convention, cela s'appliquera aux relations entre les Etats membres de l'UE et les Parties à la convention ne faisant pas partie de l'UE.

2. Le champ d'application caractérise-t-il la différence entre la Directive et la Convention ?

La question du "champ d'application", à savoir les services couverts par les textes révisés, a été la principale difficulté rencontrée par les deux organisations dans l'exercice de révision. Pendant un certain temps, il a semblé qu'il s'agirait de la principale distinction entre les deux textes, étant donné que la nouvelle Directive visait à réguler les "services de contenu audiovisuel", alors que le travail sur la révision de la convention partait du principe qu'elle continuerait à réguler le *contenu médiatique*, et pas n'importe quel contenu.

Le risque d'une potentielle divergence significative entre les deux instruments a cependant été supprimé. Le projet de nouvelle directive doit, après tout, s'appeler Directive "services de médias audiovisuels". Le travail sur les deux instruments est susceptible de faire face au même problème : définir clairement les services non linéaires et les délimiter de sorte que la réglementation ne couvre pas tous les services audiovisuels non linéaires imaginables, mais uniquement les services des médias.

N'oublions toutefois pas que l'option 3 prévoit de "moderniser la CETT conformément à la nouvelle Directive TVSF, et éventuellement ajouter quelques points". Ces nouveaux points, s'ils sont ajoutés, pourraient représenter la différence entre la nouvelle Convention et la nouvelle Directive. Si le travail du Comité permanent est un guide à cet égard, il convient de noter qu'après une série d'avis techniques concernant l'interprétation de certaines dispositions, ses deux derniers documents²⁶, la "Déclaration sur la dignité humaine et les droits fondamentaux d'autrui" de 2002 et la "Recommandation sur la protection des mineurs à l'égard des programmes pornographiques" de 2004 pourraient être perçus comme indiquant un intérêt croissant pour les développements concernant la programmation télévisée.

Toutefois, cela ne sépare pas fondamentalement le Conseil de l'Europe de l'UE, qui montre également un intérêt croissant pour ce domaine, comme le prouve la proposition de recommandation sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et le droit de réponse en lien avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information²⁷, présentée par la Commission.

Peut-être alors que le domaine dans lequel la convention peut se distinguer est la poursuite des objectifs culturels ?

Il est intéressant de noter que cela est peu probable en raison de la différence juridique entre la directive et la convention. N'oublions pas, après tout, que la convention régit la télévision "transfrontière", alors que la directive doit être transposée dans la législation nationale et régit "toutes" les télévisions. En conséquence, à proprement parler, les Etats signataires de la convention pourraient en théorie avoir deux régimes juridiques : un pour les services de télévision "nationale" et l'autre pour les services de télévision "transfrontière". En réalité, bien entendu, ce n'est pas le cas. Cependant, il y a des limites à l'utilisation d'une convention réglementant la télévision transfrontière afin de faire avancer la résolution des problèmes culturels susmentionnés. En réalité, la directive serait, du point de vue juridique, plus adaptée à ces fins, en raison de son application subséquente dans la législation nationale.

Néanmoins, plusieurs idées ont été formulées sur la façon d'améliorer l'impact culturel de la convention.

Cela concerne les obligations culturelles établies à l'article 10, ainsi que la question de la compétence.

Pour l'article 10, ces idées concernent, entre autres :

Article 10 paragraphe 1

- Redéfinir les œuvres prises en compte dans le calcul des quotas de temps de diffusion, afin d'inclure uniquement les productions achevées et d'exclure les productions continues ;
- introduire un quota de diffusion en prime time pour les œuvres européennes ;
- étendre les obligations concernant le soutien à la production aux nouveaux services, en particulier aux services de vidéo à la demande ?

26) Déclaration (2002) 1 sur la dignité humaine et les droits fondamentaux d'autrui, 12-13 septembre 2002 ; Recommandation (04) 1 sur la protection des mineurs à l'égard des programmes pornographiques, 11-12 octobre 2004, disponible sur : [http://www.coe.int/t/F/Droits_de_l%27Homme/Media/2_Televisi%27on_Transfrontiere/T-TT\(2006\)012_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/F/Droits_de_l%27Homme/Media/2_Televisi%27on_Transfrontiere/T-TT(2006)012_fr.asp#TopOfPage)

27) COM 2004/341 et COM 2006/31.

Article 10 paragraphe 3

- Introduction d'un quota pour les productions indépendantes.

D'autres idées concernent des mesures favorisant la circulation des œuvres en Europe et potentiellement des incitations pour encourager les coproductions, ainsi que l'introduction de la surveillance de l'application de l'article 10 de la CETT. Une autre idée prévoit l'extension potentielle de l'article 10 *bis*, afin de distinguer clairement la question de la diversité du contenu et celle de la concentration des médias, chacune couvrant le concept très général du pluralisme médiatique.

Un autre domaine dans lequel de nouvelles idées ont été proposées est la compétence, l'objectif général étant de promouvoir des façons d'empêcher les abus de droits accordés par la convention sous la forme de *forum shopping* (faculté, pour un requérant, de choisir parmi les juridictions potentiellement compétentes celle qui répondra le plus favorablement à sa demande), et un plus grand respect des dispositions plus strictes ou plus détaillées introduites par les Etats signataires de la convention.

3. Conclusion

Nous ne sommes encore qu'au début du processus de révision de la Directive TVSF et de la CETT. Il n'est pas facile de prédire le résultat final. Un tel nombre de problèmes restent sans réponse dans le domaine du champ d'application matériel que les efforts pour proposer des idées nouvelles et aborder des zones en friches peuvent être freinés par l'ampleur des problèmes fondamentaux à résoudre. Néanmoins, il est déjà clairement souhaité d'aller au-delà du politiquement correct dans le domaine de la compétence. Les objectifs culturels sont un autre secteur dans lequel des solutions innovantes sont nécessaires.

A moins de trouver une réponse à ces oppositions historiques, celles-ci prendront le dessus et changeront nos vies de façon inattendue, et pas nécessairement positive. Outre une stratégie économique, l'Europe a également besoin d'une stratégie culturelle et sociale pour gérer le changement de rythme.

Il a été avancé que la révision de la convention ne laissait que peu de place à cette approche. Si le Conseil de l'Europe veut réellement traiter ces problèmes culturels, il devra développer sa propre version de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, établissant des moyens opérationnels et pratiques pour mettre en œuvre au moins certains de ces principes.

La question est alors de savoir si nous aurons le courage d'aller là où personne n'est jamais allé.

Compte rendu des ateliers

*Tarlach McGonagle*¹

Session I

Introduction

L'histoire des deux principaux instruments de régulation du secteur audiovisuel européen, la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) et la Directive "Télévision sans frontières" (TVSF), tout comme, dans une large mesure, leurs destins, sont inextricablement liés. Différentes dynamiques idéologiques, institutionnelles et de politique générale ont façonné par le passé les processus d'élaboration et de modification de ces textes et continueront à produire les mêmes effets à l'avenir. L'article de Pierre Goerens, "Interaction entre les instruments juridiques du domaine de l'audiovisuel: CETT et Directive TVSF – Concurrence ou complémentarité?", relate la genèse des deux instruments, retrace leur évolution tout au long des années 1990 et propose un pronostic pour leur probable orientation future, dont le projet de révision de la Directive TVSF pourrait être l'amorce. Le débat qui a suivi cet exposé s'est inspiré des divers points qui y étaient traités et a également débordé en partie sur le thème de la discussion engagée à l'issue de la présentation de l'article de Karol Jakubowicz, "Mise en œuvre et contrôle: Préserver les droits de l'homme et les valeurs culturelles" (Session IV, infra).

1. Les rapports entre la CETT et la Directive TVSF

Dans l'animation du débat comparatif entre la CETT et la Directive TVSF, les différences entre les deux textes ressortent souvent davantage que leurs points communs. Cela ne doit cependant pas conduire à atténuer exagérément le sentiment d'harmonie générale qui se dégage de leurs grands objectifs. Alors que la Directive TVSF repose avant tout sur une logique économique essentielle à l'avancée du marché intérieur de l'Union européenne, la CETT était habituellement associée aux objectifs déterminatifs du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et de culture. Considérer que ces deux instruments se caractérisent par un souci exclusif de leurs buts premiers respectifs serait toutefois faire preuve de négligence; ils sont en réalité beaucoup plus complexes et chacun d'eux incorpore certains objectifs et points de vue que l'on s'attendrait plus volontiers à voir inscrits dans l'autre texte². Ils représentent en somme un défi lancé à une classification impeccable et simpliste. Compte tenu de ces éléments, on pourrait affirmer que toute approche visant à concevoir, d'une part, les objectifs relatifs au marché intérieur comme le domaine exclusif de la Directive TVSF et, d'autre part, la sauvegarde des droits de l'homme et des valeurs culturelles comme une attribution réservée à la CETT, semble difficilement réalisable. Les deux instruments ont l'intelligence de poursuivre un but partagé.

1) Tarlach McGonagle est chercheur à l'Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam.

2) Ainsi, l'article 3 bis de la Directive TVSF en vigueur (les événements d'importance majeure pour la société) et l'article 3 ter de la proposition de nouvelle directive (droit aux courts extraits d'événements) portent essentiellement sur le droit à l'information et seraient difficilement justifiables par la seule logique du marché intérieur.

Il convient de mettre l'accent sur l'importance que revêt, pour l'interaction future probable entre les deux textes, l'article 27 de la CETT, la "clause de découplage" de la convention. L'article 27 s'intitule officiellement "Autres accords internationaux et droit interne des Parties" et son premier aliéna est, à cet égard, particulièrement déterminant. Il dispose :

Dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté européenne appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente Convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné.

Des éclaircissements supplémentaires sont apportés sur cet alinéa par le Rapport explicatif de la CETT qui précise que, "régissant uniquement les relations internes entre les Parties membres de la Communauté européenne, ce paragraphe ne préjuge en rien l'application de la présente Convention entre ces dernières et les Parties non membres de la Communauté européenne"³. Il autoriserait de ce fait les Etats membres de l'Union européenne (UE) également parties à la CETT à appliquer, dans leurs rapports avec les autres Etats parallèlement liés par la Directive TVSF, toute disposition nouvelle ou modifiée entrée en vigueur à l'issue de la révision en cours de cette directive. Quand bien même de nouvelles règles se révéleraient plus restrictives que les dispositions actuellement en vigueur de la CETT, les Etats membres de l'Union européenne ne manqueraient pas à leurs obligations nées de la CETT s'ils appliquaient lesdites nouvelles règles dans le sens de l'article 27 de la CETT.

Il convient de noter que trois conventions du Conseil de l'Europe adoptées et ouvertes à la signature des Etats membres en 2005⁴ comportent une nouvelle version de la clause de découplage, qui fixe les dispositions minimales de chaque convention, tout en laissant la porte ouverte à l'application d'une réglementation communautaire plus rigoureuse au sein et entre les Etats parties à ces instruments qui sont également membres de l'Union européenne. Cette clause est libellée comme suit, dans des termes identiques pour chacune des trois conventions⁵ :

Les Parties qui sont membres de l'Union européenne appliquent, dans leurs relations mutuelles, les règles de la Communauté et de l'Union européenne dans la mesure où il existe des règles de la Communauté ou de l'Union européenne régissant le sujet particulier concerné et applicable au cas d'espèce, sans préjudice de l'objet et du but de la présente Convention et sans préjudice de son entière application à l'égard des autres Parties.

S'agissant de l'évolution ultérieure de la CETT, il pourrait être utile de tirer la sonnette d'alarme à propos des dispositions de ce texte qui ne sont pas encore alignées sur les dispositions équivalentes de la Directive TVSF. Le non-alignement de dispositions consacrées à des notions identiques ou voisines pourrait en effet entraîner des divergences dans leur définition et une confusion conceptuelle et pratique dans le domaine audiovisuel européen. Une telle situation pourrait advenir, par exemple, en cas d'application, par les Etats membres de l'Union européenne, des règles élaborées par la proposition de nouvelle directive dans leurs rapports entre eux, tandis que leurs rapports avec les Etats non-membres de l'UE seraient régis par les dispositions fixées par la CETT. Ces dernières demeureraient en outre applicables entre les Etats parties à ladite convention qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

Les différences actuelles entre la CETT et la directive en vigueur engendreront encore, dans la pratique, des divergences d'interprétation pour leurs dispositions "plus douces" respectives. On peut difficilement en dire autant de leurs dispositions plus restrictives et plus concrètes, y compris celles régissant la publicité sous ses diverses formes. La thèse de l'alignement complet des deux instruments est plus convaincante à propos de ces dernières, compte tenu de leurs véritables répercussions économiques pour les radiodiffuseurs. En outre, les Etats membres ont parfois bien du mal, dans les faits, à résister à la pression économique exercée par les radiodiffuseurs pour s'opposer à la libéralisation des règles publicitaires sur laquelle se prononce actuellement Bruxelles. Du point de vue des acteurs du marché, cet aspect des rapports entre les deux instruments, et les implications

3) Rapport explicatif de la Convention européenne sur la Télévision transfrontière (STE n° 132) telle qu'amendée par les dispositions du Protocole (STE n° 171) entré en vigueur le 1^{er} mars 2002, paragraphe 362.

4) Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STCE n° 196 du 16 mai 2005 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE n° 197 du 16 mai 2005 ; Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, STCE n° 198 du 16 mai 2005.

5) Article 26(3) de la Convention pour la prévention du terrorisme ; article 40(3) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ; article 52(3) de la Convention relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

financières que pourrait occasionner la non-concordance des deux textes (notamment si celle-ci se cristallisait sur la libéralisation de certaines dispositions publicitaires, comme c'est le cas avec la proposition de nouvelle directive), revêt une importance capitale.

Trois Etats membres de l'Union européenne n'ont à ce jour pas même signé la CETT⁶, tandis que quatre autres pays membres de l'UE l'ont certes signée, mais pas encore ratifiée⁷. Cette situation soulève un certain nombre de questions. Pourquoi les Etats concernés se montrent-ils réticents à signer et/ou ratifier cet instrument? Compte tenu du large alignement de la Directive TVSF et de la CETT, cette réticence à adhérer à cette dernière semble quelque peu anormale. Sa ratification par ces Etats membres de l'UE et l'Union européenne elle-même s'avérerait-elle utile à une cohérence réglementaire? L'Union européenne aurait-elle un quelconque intérêt à encourager lesdits pays à signer et/ou ratifier la CETT, voire à faire pression sur eux en ce sens? Quelle valeur ajoutée représenterait pour ces Etats leur adhésion pleine et entière à cette convention?

Précisons avant tout qu'il n'existe, du point de vue du droit communautaire, aucun obstacle juridique à la signature et/ou à la ratification de la CETT par les Etats membres précités. La clause de découplage offre suffisamment de garanties pour qu'un Etat, s'il devient partie à la CETT, demeure en conformité avec ses obligations nées du droit communautaire en général et de la Directive TVSF en particulier⁸. La question de la possibilité et de l'opportunité d'une adhésion de l'Union européenne à cette convention se révèle bien moins simple à traiter, car cette adhésion aurait des répercussions sur la compétence externe de l'UE, sur le principe de subsidiarité des Etats membres, etc. L'adhésion de l'UE à la CETT s'accompagnerait probablement d'une complication juridique : toute révision de la directive devrait être précédée d'une révision de la convention. Cela s'explique dans la mesure où les pays parties à la CETT seraient tout d'abord tenus, en leur qualité d'Etats membres, de donner à la Commission européenne mandat de négocier la révision de la convention, en vue de lui permettre d'élaborer une proposition de révision de la directive. Bien que l'Union européenne soutienne en règle générale le rôle d'extension de la portée territoriale du domaine audiovisuel européen joué de facto par la CETT, l'existence de la clause de découplage ne l'incite pas à pousser ceux de ses Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la convention. En vertu de cette clause de découplage en effet, toute conséquence supplémentaire découlant de cette adhésion aurait des répercussions négligeables (pour autant qu'elle en ait) sur les rapports avec les autres Etats membres.

2. L'alignement de la CETT sur la Directive TVSF

Si, comme cela semble probable, la CETT est à terme alignée sur la proposition de nouvelle directive, il se produira un inévitable décalage entre l'entrée en vigueur de cette dernière et la ratification, par l'ensemble des Etats membres concernés, de la convention modifiée. Une fois posé le principe de l'alignement de ces deux textes, il s'avérera primordial de veiller à réduire le plus possible l'intervalle entre (les procédures aboutissant à) l'entrée en vigueur des deux instruments. Logiquement, il conviendra de définir de manière parfaitement claire dans quelle mesure et de quelle façon la nouvelle directive différera de l'ancienne, avant qu'il puisse être question d'aligner la CETT sur cette nouvelle version. L'éventuelle adoption de la directive surviendra au terme d'un très long processus politique, ponctué par les démarches que les diverses parties concernées ne manqueront pas d'entreprendre. Aussi l'engagement d'une révision de la CETT ne présente-t-il guère d'intérêt avant que les dispositions précises de la nouvelle directive ne soient gravées dans le marbre, sans quoi cet exercice équivaudrait à tenter d'atteindre une cible mouvante.

La période intermédiaire entre la transposition en droit national de la nouvelle directive et l'entrée en vigueur de la CETT modifiée/alignée pourrait présenter une certaine insécurité juridique. Selon l'étendue du délai en question, une abrogation de la législation nationale en vigueur ne s'imposera pas. Si cette situation perdurerait trop longtemps, les Etats membres de l'Union européenne liés par la nouvelle directive pourraient entreprendre de libéraliser leur réglementation publicitaire, en espérant que les parties à la CETT non-membres de l'Union européenne n'élèvent aucune objection. Ce type de période intermédiaire, qui se caractérise par une insécurité juridique et un recours à des solutions politiques ou informelles, n'est pas sans précédent dans le secteur audiovisuel européen : en 1997-98, l'Allemagne et la Suisse avaient surmonté leurs différences en la matière en faisant preuve d'un pragmatisme qui avait consisté, pour l'essentiel, à reporter aussi longtemps que possible la

6) La Belgique, le Danemark et l'Irlande.

7) La Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède.

8) Il s'agit par ailleurs de la position officielle adoptée par la Commission européenne dans sa réponse à la délégation luxembourgeoise, qui l'interrogeait sur l'incompatibilité de son éventuelle adhésion à la CETT avec ses obligations nées du droit communautaire.

transposition de la directive en droit national. Cette tactique de gain de temps pourra s'avérer plus difficile à mettre en œuvre cette fois, du fait de la pression considérable qu'exercera probablement le secteur audiovisuel, en vue d'assurer dès que possible la concrétisation de tout avantage financier découlant de la libéralisation de certaines dispositions publicitaires. La situation se résume en définitive à un problème politique : il s'agit de négocier et d'aboutir à un compromis jusqu'à ce qu'une solution politique apparaisse.

Le mode d'alignement de la CETT sur la Directive TVSF pourrait être déterminant pour la durée de la période intermédiaire évoquée à l'instant. Alors qu'un protocole portant modification du texte exige d'être ratifié par l'ensemble des Etats parties à la convention initiale avant qu'il puisse entrer en vigueur, un protocole additionnel nécessiterait uniquement la ratification d'un nombre précisé d'Etats. Il arrive toutefois que le mécanisme du protocole modifiant le texte s'avère moins restrictif que nous venons de le dire, comme le démontre le Protocole amendant la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière⁹. L'article 35 de ce même protocole constitue une clause dite de consentement tacite, prévue pour accélérer l'entrée en vigueur de la convention modifiée. Cet article 35 est libellé comme suit :

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la dernière des Parties à la Convention aura déposé son instrument d'acceptation auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe.
2. Néanmoins, le présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle il aura été ouvert à l'acceptation, sauf si une Partie à la Convention a notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une objection à son entrée en vigueur. Le droit de faire une objection est réservé aux Etats ou à la Communauté européenne qui ont exprimé leur consentement à être liés par la Convention avant l'expiration d'une période de trois mois suivant l'ouverture à l'acceptation du présent Protocole.
3. Lorsqu'une telle objection a été notifiée, le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la Partie à la Convention qui a notifié l'objection aura déposé son instrument d'acceptation auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe.
4. Une Partie à la Convention peut, à tout moment, déclarer qu'elle appliquera ce dernier à titre provisoire.

L'article 35 présume par conséquent que les parties à la Convention initiale acceptent les dispositions du protocole modifiant le texte, sauf décision contraire expresse de leur part. L'efficacité du dispositif de consentement tacite dépend ainsi d'un préalable : l'absence en pratique d'une notification, par un Etat, de son opposition à l'entrée en vigueur de l'instrument. De fait, l'opposition de la France avait retardé l'entrée en vigueur du protocole portant modification du texte jusqu'au 1^{er} mars 2002.

3. Valeur ajoutée/complémentarité de la CETT

Nous avons déjà souligné la nature largement similaire de la CETT et de la Directive TVSF, bien qu'elles se distinguent l'une de l'autre sur plusieurs points importants. On évoque fréquemment l'attention accrue accordée par la CETT aux droits de l'homme et aux valeurs culturelles. Comme le champ d'application géographique de cet instrument est plus étendu que celui de la Directive TVSF, ses conséquences normatives sont également potentiellement plus nombreuses, ce qui contribue à élargir la sphère publique audiovisuelle européenne. Aussi la valeur ajoutée de la CETT, en particulier pour ce qui est de la promotion des politiques démocratiques, du discours public, du pluralisme des médias et des valeurs culturelles, peut-elle être ressentie au-delà des frontières de l'Union européenne (au sein de laquelle la Directive TVSF constitue le principal texte réglementaire du secteur audiovisuel). Autrefois comme aujourd'hui, les Etats qui aspirent à adhérer à l'Union européenne ont tendance à considérer que l'incorporation de l'acquis communautaire en matière audiovisuelle s'effectue plus en douceur lorsqu'ils sont déjà parties à la CETT. En ce sens, l'adhésion aux normes de cette dernière peut tenir lieu d'étape préparatoire ou de familiarisation pour les Etats désireux de rejoindre l'Union européenne. C'est là, indéniablement, un moyen de raccorder la valeur ajoutée démocratique et

9) STE n° 171, 1998 (entrée en vigueur : 2002)

géographique de la CETT. Si la décision est prise d'adapter, plus ou moins, la convention à la proposition de révision de la Directive TVSF, il conviendra alors que cette dernière traduise plus nettement le fait qu'elle ne se limite pas à un instrument du marché intérieur, mais qu'elle tient compte plus explicitement d'un intérêt général plus étendu. L'éventuelle modification du rôle normatif que jouait jusqu'ici la CETT, par suite de son alignement sur la Directive TVSF, dépendra au bout du compte des modifications définitives apportées à la directive, ainsi que de l'ampleur de l'alignement retenu.

Le Conseil de l'Europe avait autrefois tenté à plusieurs reprises, en tirant parti de ses propres points forts (par exemple le pluralisme des médias, la mission de service public de la radiodiffusion et le rôle des autorités réglementaires indépendantes), de conférer à la CETT un statut de complémentarité vis-à-vis de la Directive TVSF¹⁰; mais ces tentatives n'avaient pas abouti. Ces précédents échecs et la réticence des Etats à céder une parcelle supplémentaire de leur souveraineté à des instances internationales (habilitées à légiférer) ont conduit le Conseil de l'Europe à modérer cette fois son ambition, comme l'explique plus en détail l'article précité de Karol Jakubowicz.

Les avis divergent sur la mesure dans laquelle la proposition de nouvelle directive présente, dans l'ensemble, le caractère d'une déréglementation. Certains points de vues soulignent l'action de libéralisation de la réglementation publicitaire projetée, dont les effets se feront sentir peu à peu à l'échelon national, tout au moins pour les Etats membres de l'Union européenne, mais également dans l'ensemble des Etats parties à la CETT si la convention emprunte finalement la même direction que la nouvelle directive. D'autres mettent cependant en avant l'introduction d'obligations supplémentaires, imposées à tout un niveau essentiel, et d'une réglementation qualitative visant à renforcer la protection des consommateurs. Les auteurs de ces points de vues s'opposent à la qualification de "déréglementation" accolée à la nouvelle directive, au motif que ce terme masque l'existence des discrètes tendances réglementaires qu'affiche le texte, jusque dans ses dispositions consacrées à la publicité.

Session II

Introduction

Le thème général de cet atelier, "Mise en œuvre de la régulation des services transfrontaliers de médias audiovisuels", ainsi que le sujet précis de l'article de Joan Botella i Corral et Emmanuelle Machet¹¹, invite à une plus ample réflexion sur le rôle important joué par les autorités réglementaires (nationales) compétentes dans la mise en œuvre des normes européennes. Comme le confirme leur article, la coopération entre les autorités réglementaires est cruciale pour assurer l'application efficace et cohérente des normes européennes, sans faire peu de cas des sensibilités propres à la couleur locale. Cette coopération peut être multilatérale ou bilatérale, institutionnelle ou ad hoc, institutionnalisée à l'échelon supranational ou national, fondée sur la législation ou sur d'autres actes, voire totalement dépourvue de bases formelles. Bref, il existe de nombreuses constellations de coopération possibles, selon le principe des "compétences propres à chacun" : les différentes formes de stratégies interactives poursuivront des buts divers, présenteront différents atouts et rencontreront des succès divers.

1. Usages informels

Il est utile d'énumérer quelques-uns des exemples concrets de cette coopération réglementaire, lesquels revenaient périodiquement au cours des débats organisés en atelier (sans procéder nécessairement à une évaluation exhaustive de leurs mérites concurrents) :

- réunions multilatérales dans les forums internationaux pertinents;
- échanges de personnel entre les autorités réglementaires durant des périodes variables;
- internationalisation du personnel interne;
- discussions bilatérales entre les autorités réglementaires (sur des thèmes spécifiques présentant un intérêt réciproque).

Ces mesures visent avant tout à confronter les données tirées de l'expérience. Cela consiste habituellement à partager les informations, les meilleurs usages, les techniques employées pour

10) L'une des méthodes proposées pour y parvenir aurait consisté à reclasser les normes thématiques pertinentes déjà énoncées par les recommandations du Comité des Ministres, en les incorporant dans une convention.

11) "Coordination et coopération entre autorités de régulation dans le domaine de la radiodiffusion", voir supra.

résoudre les problèmes, etc. Mais cet échange d'observations pratiques englobe également celui des déductions et des points de vues relatifs à diverses notions juridiques et plus spécialement, dans le cas de la Directive TVSF, à certaines notions juridiques qu'il conviendrait de coordonner, voire d'harmoniser. L'absence d'une harmonisation complète des notions juridiques par la Directive TVSF permet aux interprétations nationales des diverses notions juridiques de rivaliser entre elles¹², mais uniquement pour autant qu'aucune interprétation faisant autorité des dispositions pertinentes n'ait déjà été donnée, par exemple par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Bien que le recours à la CJCE représente le stade ultime de la quête d'une interprétation qui fasse autorité des dispositions et notions de la Directive TVSF, il convient de ne pas négliger l'existence et l'importance d'autres interprétations (officielles). Ces dernières sont données par la Commission européenne et le Comité de contact institué en vertu de l'article 23 bis de la Directive TVSF (pour plus de détails, voir infra). La Communication interprétative de la Commission relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières", concernant la publicité télévisée, par exemple, admet qu'en l'absence de jurisprudence pertinente certaines dispositions en matière de publicité de la directive "peuvent se prêter à interprétation"¹³. La Commission souhaite ainsi "renforcer la sécurité juridique au bénéfice des opérateurs économiques, des Etats membres et des consommateurs"¹⁴. La Commission est en pratique elle-même liée par cette Communication interprétative, s'agissant de la manière dont elle exerce son pouvoir discrétionnaire en engageant une procédure en manquement. Autre exemple (à propos des événements d'importance majeure pour la société) : l'arrêt *Infront* confirme que "la Commission dispose, en vertu de l'article 3 bis, paragraphe 2, de la directive, d'un pouvoir décisionnel" qui "produit des effets juridiques définitifs, sans que cette constatation puisse être contredite par le fait que l'article 3 bis de la Directive 89/552 ne se réfère pas expressément à l'adoption par la Commission d'une 'décision'"¹⁵. Cette conclusion revêt une grande importance pour le principe de reconnaissance mutuelle qui sous-tend l'article 3 bis de la Directive TVSF. Le dernier exemple en la matière concerne le Comité de contact, dont les attributions consistent notamment à donner "des avis de sa propre initiative ou à la demande de la Commission sur l'application par les Etats membres de la présente directive"¹⁶. Ils sont cependant, en leur qualité d'avis, dépourvus de toute force obligatoire.

Le fonctionnement des autorités réglementaires nationales est soumis à des contraintes évidentes, qui conditionnent bien souvent leur conception de certaines notions juridiques. La critique vaut, par exemple, pour leurs mandats spécifiques, leurs caractéristiques constitutives (comme leur dimension, leur compétence et leur composition), ainsi que pour leurs ordres juridiques et systèmes politiques nationaux. Il devrait néanmoins subsister une marge permettant de rapprocher les perceptions identiques de certaines notions concrètes du droit. L'aptitude à débattre de problèmes communs en recourant à une terminologie plus largement partagée constitue en soi une avancée. L'Allemagne a ainsi pris conscience que les initiatives discursives engagées entre les autorités réglementaires des divers Länder ne suffisaient pas toujours à résoudre efficacement et de manière cohérente certains problèmes de réglementation ou d'interprétation. Cela a entraîné une évolution en vertu de laquelle plusieurs domaines thématiques sont désormais soumis aux décisions obligatoires d'un organe centralisé. Il y aurait peut-être matière à tirer de cette tendance centripète des enseignements utiles à l'échelon européen.

2. Structures formelles

Les mesures précitées, en grande partie informelles ou ad hoc par nature, sont complémentaires des structures mieux connues qui existent déjà, à l'échelon européen, pour débattre des questions réglementaires du secteur audiovisuel. L'article de Joan Botella i Corral et Emmanuelle Machet donne un aperçu du travail accompli par la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA – Plate-forme européenne des instances de régulation). Le relatif succès de l'EPRA à ce jour tient notamment à ce qu'elle a consenti la qualité de membre aux seuls représentants des autorités réglementaires, ce qui autorise de francs échanges entre homologues. La tenue des débats au sein de cette instance tire

12) On pourrait citer, à titre d'exemple, la définition de la qualité de mineur, qui tend à varier d'un Etat à l'autre.

13) Communication interprétative de la Commission relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières", concernant la publicité télévisée (2004/C 102/02), 28 avril 2004, paragraphe 6. Pour une synthèse de la communication, voir : Sabina Gorini, "Commission européenne : Communication pour clarifier l'interprétation des dispositions sur la publicité contenues dans la Directive "Télévision sans frontières", IRIS 2004-6 : 4, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/6/article5.fr.html>

14) Communication interprétative de la Commission relative à certains aspects des dispositions de la Directive "Télévision sans frontières", concernant la publicité télévisée, *op. cit.*, paragraphe 6.

15) *Infront WM AG c. Commission des Communautés européennes*, arrêt du Tribunal de première instance du 15 décembre 2005, affaire T-33/01, paragraphe 107.

16) Article 23 bis (2(b)) de la Directive TVSF.

également avantage du fait que l'adhésion à cette dernière n'est pas limitée aux Etats parties à la CETT et à la Directive TVSF. Israël, par exemple, est membre de l'EPRA ; son cadre réglementaire et ses usages offrent un point de comparaison supplémentaire pour les membres de l'EPRA soumis aux régimes réglementaires européens dominants. Il existe également, parallèlement à l'EPRA, des forums d'échange spécifiquement consacrés à la CETT et à la Directive TVSF.

S'agissant de la CETT, un forum de discussion a été spécialement institué pour débattre des questions relatives à la Convention : le Comité permanent. Celui-ci a été créé en vertu de l'article 20 de la CETT et ses attributions sont définies par l'article 21. Conformément à l'article 20, alinéa 2, "toute Partie peut se faire représenter au sein du Comité permanent par un ou plusieurs délégués" ; chaque délégation ne dispose toutefois que d'une seule voix.

Dans le cadre de la Directive TVSF, le Comité de contact, créé sous l'égide de la Commission conformément à l'article 23 bis, représente le principal forum de discussion entre "les représentants des autorités compétentes des Etats membres" et la Commission sur les questions relatives à la Directive et à son application. La composition du Comité de contact est en pratique mixte : certains Etats membres y sont représentés par des dirigeants, tandis que d'autres choisissent comme représentants des hauts fonctionnaires ou des agents des autorités réglementaires.

En 2003, un *High Level Group of Regulatory Authorities in the Field of Broadcasting* (Groupe de sommités des autorités réglementaires dans le domaine de la radiodiffusion) a été mis en place à l'initiative de la Commissaire Reding ; il s'est depuis réuni chaque année¹⁷. Des représentants des autorités réglementaires indépendantes des Etats membres, des pays candidats et des Etats membres de l'EEE (Espace économique européen) prennent part à ces réunions. Son principal intérêt réside, en pratique, dans le fait qu'il représente un forum de discussion entre la Commission européenne et les autorités réglementaires, par opposition aux forums réunissant les seules autorités réglementaires.

3. Questions de compétence territoriale

La nécessité d'une coordination et d'une coopération maximales entre les autorités réglementaires est particulièrement évidente s'agissant des questions de compétence territoriale. La récente affaire *Extasi TV* illustre parfaitement cette idée¹⁸. Les autorités britanniques ont interdit la chaîne de télévision *Extasi TV* suite à la diffusion par cette dernière de pornographie violente, "manifestement et gravement" contraire à l'article 22 de la Directive TVSF¹⁹. La Commission européenne a relevé que l'existence d'une "incertitude sur le point de savoir quel Etat membre était compétent pour [*Extasi TV*]" constituait en l'espèce un facteur de complication²⁰. On pourrait dès lors estimer qu'une coordination intensifiée entre les autorités réglementaires compétentes aurait pu permettre de faire disparaître l'insécurité juridique en question. Cette affaire a eu pour conséquences tangibles l'insertion d'une exigence d'identification des fournisseurs de services de médias audiovisuels dans la proposition de nouvelle directive (article 3 quater).

Les efforts actuellement déployés par les autorités réglementaires européennes en vue de consolider la coopération qui existe déjà entre elles, dans le but précis de lutter contre l'incitation à la haine propagée au moyen de la radiodiffusion (par satellite)²¹ offre une autre illustration précieuse de cette

17) Un groupe informel de régulateurs oeuvrait déjà sous l'égide de la Commission européenne avant la création officielle du *High Level Group*. Pour de plus amples informations sur les travaux de ce dernier, voir, par exemple, *High Level Group of Regulatory Authorities in the Field of Broadcasting, Annual Meeting, Conclusions of Chair*, 24 mars 2006.

18) Voir : David Goldberg, "GB – Action du gouvernement et du régulateur des médias contre les chaînes et les programmes de télévision par satellite jugés inadmissibles", IRIS 2005-3 : 12, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/3/article23.fr.html>

19) Cinquième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant l'application de la Directive 89/552/CEE "Télévision sans frontières", COM(2006) 49 final, 10 février 2006, p. 5. Voir encore : *The Foreign Satellite Service Proscription Order 2005, S.I. n° 220*, 7 février 2005 (entrée en vigueur : 21 février 2005), disponible sur :

http://www.culture.gov.uk/Reference_library/Publications/archive_2005/proscription_order.htm 3036CCD9F12C/0/Foreign_Satellite_Service_Proscription_Order.pdf

Regulatory Impact Assessment: The Foreign Satellite Service Proscription Order 2005, disponible sur :

<http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/F86F1C6F-0D35-4B24-A532-C1C8501FFDC7/0/extasiriafinal.pdf>;

Explanatory Memorandum to the Foreign Satellite Service Proscription Order 2005, 2005 n° 220, disponible sur :

http://www.opsi.gov.uk/si/em2005/ukciem_20050220_en.pdf.

20) COM(2006) 49 final, *op. cit.*, p. 5.

21) Tarlach McGonagle, "Commission européenne : Les régulateurs de la diffusion luttent contre l'incitation à la haine", IRIS 2005-5 : 5, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/5/article5.fr.html> ; Mara Rossini, "Commission européenne : Les autorités de régulation de la radiodiffusion incitées à renforcer la coopération transfrontalière au titre de la Directive "Télévision sans frontières", IRIS 2006-5 : 7, disponible sur :

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article7.fr.html>

question. La préoccupation croissante que suscitent les difficultés de régulation de contenus incitant à la haine raciale et religieuse diffusés depuis des pays extérieurs à l'Union européenne, comme le montrent les affaires à l'occasion desquelles les autorités françaises ont interdit les chaînes *Al Manar*²² et *Sahar*²³, a servi de catalyseur à ces initiatives de consolidation. Il convient également de noter en passant que la saga *Med TV*²⁴ avait une première fois auparavant suscité les mêmes inquiétudes. En 1999, l'ancienne *Independent Television Commission* (ITC – Commission britannique de la télévision indépendante) avait ordonné la suspension, puis le retrait de la licence de télévision par satellite de *Med TV* (un service destiné aux téléspectateurs kurdes) pour le non-respect à plusieurs reprises des clauses de son contrat de licence et du Code de programmes de l'ITC. L'ITC avait plus précisément estimé que *Med TV* avait diffusé un matériel "susceptible de constituer un encouragement ou une incitation au crime ou d'entraîner des troubles à l'ordre public"²⁵.

Deux exemples seulement pourraient être utilisés à l'appui du constat plus général des problèmes considérables actuellement rencontrés par de nombreux Etats membres au sujet (ou à cause) de l'application du principe du pays d'origine à l'échelon national. Certains milieux redoutent que le projet d'élargissement de la portée de la Directive TVSF ne provoque un surcroît de difficultés, notamment parce que l'identification des autorités réglementaires compétentes pour des services audiovisuels précis d'autres Etats membres pourrait devenir plus complexe encore. Une telle situation se produirait principalement dans la mesure où certains services pris en compte par la nouvelle directive ne peuvent pas être soumis à l'obtention d'une licence. La licence fournissait habituellement une indication précise de l'autorité réglementaire compétente dont relevait un service donné. Il convient, tout en reconnaissant que la Directive TVSF vise à supprimer cette sélection éhontée de la compétence territoriale à laquelle se livrent les chaînes, de constater également les contraintes imposées aux régulateurs par le libellé de la présente directive. La révision de la directive offre une occasion de chercher à faire la quadrature du cercle, peut-être en procédant à des modifications plus radicales encore que celles qui ont déjà été proposées.

La récente affaire FANTV illustre de façon intéressante la consultation engagée entre deux instances réglementaires nationales. La société FANTV souhaitait établir son siège en Lettonie, alors qu'elle destinait son offre de programmes sportifs à un public suédois. Suite à la demande d'octroi d'une licence de radiodiffusion déposée par FANTV en Lettonie, le *Nacionālā radio televīzijas padome* (Conseil national de la radiodiffusion de Lettonie) a contacté la Commission suédoise de la radiodiffusion, en vue de s'informer des exigences de cette dernière à son égard s'il délivrait une licence de radiodiffusion dans ces conditions. Les autorités suédoises ont alors précisé dans leur réponse que leur réglementation nationale était plus stricte en matière de publicité destinée aux enfants et de publicité en faveur des boissons alcoolisées. Au cours de ses négociations avec FANTV, le Conseil letton de la radiodiffusion lui a demandé si elle était prête à satisfaire aux conditions fixées par la Suède. FANTV a fait part de son intention de les respecter. Le 30 mars 2006, le Conseil national letton de la radiodiffusion a octroyé à FANTV une licence de radiodiffusion transfrontalière. Celle-ci comportait un protocole additionnel, une formule de programmation que la société s'était engagée à respecter, tout manquement étant passible de sanctions. Ainsi, outre les obligations imposées par la législation lettone à la publicité insérée dans les programmes de FANTV, cette dernière s'est également engagée à observer la législation suédoise applicable à la publicité destinée aux enfants et limitant la publicité en faveur de l'alcool.

C'est à l'usage que l'on peut juger de la qualité d'une chose, mais au moment de la rédaction du présent article il était encore trop tôt pour se prononcer sur le fonctionnement de cet accord dans la pratique. On pourrait, d'une part, considérer qu'il s'agit là d'un précieux exemple de la possibilité offerte par un processus de consultation engagé de manière précoce à devancer les problèmes à tous les niveaux. A ce titre, cette démarche pourrait même servir de modèle à d'autres autorités et dispositions réglementaires pour l'organisation de consultations systématiques ex ante et pourrait

22) Voir encore : Amélie Blocman, "FR – Le CSA demande en référé la cessation de diffusion d'une chaîne satellitaire étrangère non conventionnée", IRIS 2004-9 : 11, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/9/article21.fr.html> ; Amélie Blocman, "FR – Le feuilleton *Al Manar TV* continue", IRIS 2005-1 : 12, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/1/article21.fr.html> et Amélie Blocman, "FR – Eutelsat doit cesser de diffuser *Al Manar TV*", IRIS 2005-2 : 12, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/2/article21.fr.html>.

23) Voir encore : Amélie Blocman, "FR – Nouvelle mise en demeure du CSA à l'encontre d'Eutelsat", IRIS 2005-3 : 11, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/3/article19.fr.html>; Amélie Blocman, "FR – Le Conseil d'Etat confirme la mise en demeure d'Eutelsat", IRIS 2005-4 : 9, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/4/article15.fr.html>.

24) Voir encore : Stefaan Verhulst, "UK – Ordonnance de suspension prise à l'encontre de *MED-TV*", IRIS 1999-4 : 13, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/4/article23.fr.html> ; Tony Prosser, "UK – Retrait par l'autorité de régulation de l'autorisation d'un télédifuseur par satellite", IRIS 1999-7 : 12, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/7/article21.fr.html>.

25) Communiqué de presse de l'ITC du 22 mars 1999.

avoir des répercussions d'une portée considérable pour la prévention des difficultés liées à l'octroi des licences de radiodiffusion transfrontalière²⁶.

De fait, l'Union Européenne de Radio-Télévision (UER), notamment, a également proposé la mise en place d'une coopération plus systématique entre les autorités réglementaires au sujet des questions de compétence territoriale, dans le cadre de la CETT et de la Directive TVSF²⁷. Plus précisément, la proposition de l'UER prévoyait, chaque fois qu'un radiodiffuseur souhaitait s'installer dans un Etat autre que celui auquel étaient destinés ses services, d'imposer aux autorités compétentes de l'Etat choisi pour cette installation de tenir compte de la réglementation de l'Etat de réception avant d'octroyer une licence au radiodiffuseur²⁸. Cette méthode est en partie conçue pour remédier aux délocalisations abusives.

Mais, d'autre part, la licence de FANTV (voir infra) pourrait également être envisagée comme une forme très poussée de coordination entre instances réglementaires, qui facilite l'application de règles plus strictes propres au pays de réception, contrevenant ainsi à l'esprit de la Directive TVSF. Le principe du pays d'origine représente en effet une pierre angulaire de la directive et de l'appréciation de la compétence territoriale dont relèvent les radiodiffuseurs.

Selon l'article 3(1) de la Directive TVSF, "Les Etats membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la présente directive". Examiné sous l'angle du sujet qui nous intéresse ici, la teneur de l'article 3(1) peut être appréciée selon deux lectures contraires. Premièrement, ni l'article 3 ni aucune autre disposition de la directive n'indique *expressément* qu'un Etat membre serait également habilité à imposer, dans le cadre de sa compétence, la réglementation nationale plus stricte d'un autre Etat membre à un radiodiffuseur. Deuxièmement et à l'inverse, la disposition prévoyant que les Etats ont "la faculté" d'imposer ces règles plus strictes, sans qu'elle précise le moyen d'y parvenir, n'exclut pas l'application de la réglementation nationale plus sévère d'un autre Etat membre dans certaines situations (et ce malgré les doutes quant à sa compatibilité avec l'esprit de la Directive).

La Cour de justice des Communautés européennes a souhaité trancher ce dilemme d'interprétation dans l'affaire *De Agostini*²⁹, en concluant que la Suède n'était pas autorisée à appliquer sa réglementation publicitaire aux émissions transmises par un service relevant de la compétence territoriale d'un autre Etat membre, au motif qu'elle concernait un domaine harmonisé par la directive. Le dispositif de l'arrêt est libellé comme suit :

61. En effet, l'application à des émissions en provenance d'autres Etats membres de dispositions de l'Etat de réception réglementant le contenu des émissions de radiodiffusion télévisuelle pour des raisons relatives à la protection des mineurs à l'égard de la publicité reviendrait à instaurer un second contrôle s'ajoutant à celui que l'Etat (membre) d'émission est tenu d'effectuer conformément à la directive.
62. Il en résulte que la directive doit être interprétée comme faisant obstacle à l'application aux émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres Etats membres d'une disposition d'une loi nationale sur la radiodiffusion qui dispose qu'une séquence publicitaire diffusée au cours des plages horaires prévues pour la publicité télévisée ne doit pas viser à capter l'attention des enfants de moins de 12 ans³⁰.

Il convient cependant de distinguer l'affaire FANTV de l'arrêt *De Agostini*, car dans la première le respect de la réglementation suédoise pertinente était assuré par la Lettonie.

26) Il convient de noter en passant que les procédures ex ante, comme celle prévue à l'article 3 bis de la Directive TVSF, sont très rares ; les dispositions rétroactives sont en revanche beaucoup plus fréquentes, comme le montre la teneur de l'article 2 (7)-(10) de la proposition de nouvelle directive.

27) Commentaires de l'UER à propos de la consultation du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne sur la Télévision transfrontière: Champ d'application et compétence territoriale, Département juridique de l'Union Européenne de Radio-Télévision, 11 mai 2005 ; Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel, Département juridique de l'Union Européenne de Radio-Télévision, 5 septembre 2005 ; Proposition de directive "services de médias audiovisuels": Contribution initiale de l'UER à la première lecture, Département juridique de l'Union Européenne de Radio-Télévision, 3 avril 2006.

28) Commentaires de l'UER à propos de la consultation du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne sur la Télévision transfrontière: Champ d'application et compétence territoriale, *op. cit.*, p. 4.

29) Affaires jointes C-34/95, C-35/95 et C-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO) c. De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) et TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 et C-36/95)* [1997], arrêt du 9 juillet 1997, Rec. I-3843.

30) *Ibid.*, paragraphes 61 et 62.

FANTV a obtenu sa licence après une période de négociation avec le Conseil letton de la radiodiffusion, qui a abouti à la signature d'un accord entre les deux parties. Mais cette solution implique l'existence d'un contrat privé qui offre le choix d'une législation; la pertinence de ce type d'accord suppose par ailleurs que la licence de radiodiffusion présente un caractère contractuel (comme en France, par exemple), ce qui n'est pas toujours le cas. Autre sujet d'inquiétude: l'octroi de licences sur la base d'accords contractuels bilatéraux négociés pourrait entraîner une discrimination arbitraire entre les candidats à l'obtention d'une licence (bien que rien ne laisse penser que cela ait pu se produire dans l'affaire FANTV).

Session III

Introduction

Le point de départ de l'article d'Alexander Scheuer, "Mise en œuvre et contrôle : La préservation de l'intérêt général face à la communication commerciale", est la constitution d'une "liste générale et non exhaustive d'objectifs d'intérêt général", laquelle fournit un certain nombre d'informations sur les stratégies réglementaires actuelles et projetées en matière de radiodiffusion et/ou de services de médias audiovisuels en Europe. Cette mise en contexte conceptuelle visait avant tout à montrer que la directive était sensible à des objectifs autres que ses buts premiers relatifs au marché intérieur. En deuxième lieu, ce document entendait inviter à une réflexion sur l'adéquation de certaines dispositions de la proposition de nouvelle directive à la série d'objectifs recensés et sur la possibilité qu'elles constituent également des mesures appropriées à la poursuite de ces objectifs.

Il convient de souligner que tous les objectifs d'intérêt général énumérés ne conviennent pas systématiquement: bien que certains d'entre eux revêtent indéniablement une importance considérable (la liberté d'expression, par exemple), d'autres (comme la protection des œuvres) présentent une spécificité propre à des buts plus restreints et distincts poursuivis par (des dispositions particulières de) la CETT et la Directive TVSF. En outre, certains objectifs sont plus cruciaux que d'autres. S'agissant de la Directive TVSF, par exemple, faciliter les services audiovisuels transfrontaliers constitue le but premier du texte, tandis que les autres objectifs occupent un rang purement secondaire, quand bien même ils pourraient sembler impératifs dans d'autres instruments. Par ailleurs, certains objectifs d'intérêt général découlent de sources autres que la logique du marché intérieur et peuvent à ce titre faire l'objet d'une très large application tout au long des textes communautaires (par exemple, la protection des mineurs, la protection des consommateurs et la politique culturelle). Il convient également de noter que des objectifs particuliers peuvent reposer sur un certain nombre de logiques distinctes. Ces dernières ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais une importance différente peut être accordée à chacune d'elles et le choix de cet ordre de priorité peut avoir des répercussions déterminantes sur la manière dont l'objectif fixé est en pratique poursuivi. Le placement de produits illustre parfaitement cette situation (voir infra). Inutile de préciser que les objectifs et leur classement par ordre de priorité peuvent varier entre l'échelon européen et l'échelon national, ainsi que d'un Etat à l'autre. Il importe que tout débat consacré aux objectifs d'intérêt général reflète tout autant, d'une part, cette dualité entre les échelons européen et nationaux et, d'autre part, l'importance variable qui peut leur être accordée à l'échelon interétatique.

1. Le placement de produits

Il existe une différence considérable entre la justification d'une interdiction ou d'une réglementation du placement de produits fondée sur la protection des téléspectateurs (contre les déclarations trompeuses) ou l'indépendance éditoriale (des radiodiffuseurs), ou encore sur l'authenticité de l'œuvre en question (droit d'auteur). Bien que la préoccupation majeure soit ici sans doute la protection des téléspectateurs, chacune de ces trois orientations semblerait pertinente, ce qui signifie qu'il convient de veiller à trouver un juste équilibre entre ces exigences.

Le considérant 46 de la proposition de nouvelle directive admet la réalité du placement de produits. Une fois l'existence de cette pratique acceptée, il s'agit de réfléchir à l'adaptation de la réglementation de manière à préserver les objectifs d'intérêt général dans l'exercice de cette pratique. Il est ainsi utile d'examiner quel serait le bénéficiaire de la rémunération tirée du placement des produits (c'est-à-dire le radiodiffuseur, le producteur, etc.). La démarche plus générale visant à préserver l'indépendance éditoriale des pressions commerciales et publicitaires (excessives) est également pertinente. Le raisonnement est le suivant: le placement de produits représente uniquement une forme de publicité parmi d'autres et il convient dès lors qu'il se conforme aux principes réglementaires généraux applicables aux autres formes de publicité. Cela explique en partie pourquoi l'article 3 nonies, alinéa 4,

de la proposition de nouvelle directive interdit le placement de produits dans les journaux télévisés et les émissions d'information politique, ainsi que dans les services de médias audiovisuels destinés aux enfants et les documentaires. Une explication complète impose cependant de souligner que l'interdiction du placement de produits imposée pour certaines catégories particulières de programmes se justifie par le sentiment qu'il existe un risque aigu de voir cette indépendance éditoriale ainsi mise sous influence ou compromise. La question de la transparence entre par conséquent également en jeu.

Le projet de réglementation du placement des produits vise à remédier aux anomalies nées de la situation présente. En vertu des règles en vigueur en effet, tout type de placement de produits non inséré par un radiodiffuseur est présumé autorisé; il ne devient répréhensible que lorsqu'il satisfait aux critères de la publicité insidieuse, ce qui suppose l'obtention par le radiodiffuseur d'une contribution financière ou d'une rémunération similaire. Il existe d'autres formes de placement de produits qui ne sont pas régies par la réglementation en vigueur. La pratique bien établie du placement de produits dans les films produits aux Etats-Unis, contrairement à l'habitude du cinéma européen, représente une autre source de préoccupations recensée.

2. Les interruptions publicitaires des films/programmes

Le fait de scinder les films en deux parties et de séparer chaque partie par des actualités et des prévisions météorologiques est de plus en plus fréquent dans un certain nombre de pays. La compatibilité de cette pratique avec la législation italienne transposant la Directive TVSF est actuellement examinée par la justice. La question juridique la plus évidente soulevée par cet usage (et le point de mire que représente la procédure engagée en Italie) est celle de ses répercussions sur le calcul du temps publicitaire autorisé par la Directive TVSF. La Commission suédoise de la radiodiffusion a eu à traiter par le passé de plusieurs affaires qui portaient sur l'interruption de films par des bulletins d'information intercalés entre deux pages publicitaires³¹. La Commission de la radiodiffusion a ainsi estimé que la disposition de la législation suédoise équivalente à l'article 11(3) de la Directive TVSF était applicable à l'interruption publicitaire d'un film, même si des actualités étaient intercalées entre ces publicités. Cette position vise à prévenir le contournement de la réglementation relative à l'insertion publicitaire par la diffusion d'une émission à l'intérieur d'un autre programme.

La pratique de l'insertion de mini-programmes entre les deux parties d'un film ou d'une émission soulève une autre question: ces interruptions de films enfreignent-elles les contrats de licences d'exploitation? Ce point a retenu ces derniers temps l'attention des juges dans plusieurs Etats européens³². Même si une opposition à ces pratiques paraîtrait logique de la part de chaque titulaire du droit d'auteur, elle pourrait également être motivée par des considérations d'intérêt général économique ou autre (y compris si les différents titulaires du droit d'auteur ne se sont pas opposés à la violation de leurs droits, quelle qu'en soit la raison).

Session IV

Introduction

L'article de Karol Jakubowicz, "Mise en œuvre et contrôle: Préserver les droits de l'homme et les valeurs culturelles", voir supra, a replacé dans son contexte sociopolitique et philosophique l'agitation réglementaire naissante que connaît actuellement le secteur audiovisuel européen. Cet exposé et le débat qui s'en est suivi permettent de tirer un enseignement: l'importance du contexte idéologique et général est souvent sous-estimée et minorée. Mais nous faisons ainsi preuve d'une ignorance à nos risques et périls. En nous préoccupant à l'excès des menus détails des dispositions réglementaires nous pourrions bien, au bout du compte, nous focaliser sur l'arbre qui cache la forêt.

1. L'art du possible

Le point de contact entre la démocratie, les droits de l'homme et les médias s'est toujours caractérisé par son dynamisme. Cette affirmation n'a jamais été aussi évidente que dans le contexte du rythme

31) Voir, en toile de fond de la question, Greger Lindberg, "SE – Autorisation des interruptions publicitaires", IRIS 2002-5 : 7, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/5/article13.fr.html>

32) Voir, par exemple, Helene Hillerström Miksche, "SE – Les coupures publicitaires télévisées jugées contraires aux droits moraux des réalisateurs", IRIS 2006-7 : 19, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/7/article34.fr.html>

effréné des progrès technologiques de la société contemporaine. Il est une fois encore capital de ne pas perdre de vue les principes durables des droits de l'homme et de continuer à les appliquer dans un environnement médiatique en rapide mutation.

Bien que les questions technologiques pressantes aient été à l'évidence le catalyseur du projet de révision de la Directive TVSF (et d'un débat similaire à propos de la CETT), l'examen d'un point préalable et plus essentiel s'impose: la portée des deux instruments. Ces derniers reposent en effet sur la radiodiffusion par satellite, une technologie qui a sans doute déjà connu son heure de gloire en Europe et qui, en tout état de cause, a peu de chances de devenir le moyen de diffusion dominant des contenus audiovisuels au cours des dix prochaines années. La proposition de directive "services de médias audiovisuels" se fait l'écho de cette prise de conscience, en introduisant les notions de services linéaires et non linéaires. Même si la définition de ces notions était indiscutable, leur introduction ne suffirait pas à régler le problème sous-jacent de la portée juridique des deux instruments. Il convient d'organiser le débat autour d'un noyau de questions de principe, telles que: (i) qu'importe-t-il de réglementer à l'avenir? et (ii) comment le réglementer (en d'autres termes, sous quelle forme et avec quel degré de précision)? Bon nombre de dispositions restrictives qui ont caractérisé l'environnement extrêmement réglementé de la radiodiffusion classique s'avèrent difficiles à conserver dans le nouveau contexte d'une distribution de plus en plus individualisée.

2. Les nouvelles expressions du nationalisme

L'objectif culturel qui avait à l'origine motivé l'adoption d'un cadre réglementaire pour la télévision en Europe était celui de la promotion (de l'idée) d'une identité européenne. Cette finalité s'était rapidement muée en cet amalgame d'objectifs plus identifiable qui devait devenir par la suite la CETT, mais les questions relatives à l'identité culturelle de l'Europe n'ont pas disparu.

Un solide sentiment identitaire (quelle que soit la manière dont il se définit) est indispensable à qui entend faire partie d'une entité internationale plus vaste, ouverte à toutes sortes d'influences culturelles, sans quoi l'insécurité ressentie pourrait alimenter le mécontentement. Le sentiment de sécurité à l'égard de sa propre identité culturelle constitue la condition préalable indispensable à un engagement efficace dans un processus d'intégration internationale. Cela vaut autant pour l'intégration européenne que pour les rapports qu'entretient le continent avec le reste du monde. Ces relations présentent en effet, à l'échelon tant européen que planétaire, un caractère interreligieux et interculturel et l'engagement d'un dialogue entre les groupes devient une nécessité de plus en plus impérieuse. On reproche souvent à la politique européenne et nationale, tant actuelle qu'antérieure, de n'avoir pas réussi à procurer aux citoyens du continent ce sentiment de sécurité. A l'évidence, ni la CETT ni la Directive TVSF ne pourraient décemment remédier, par elles-mêmes et d'elles-mêmes, à cette défaillance, mais il convient qu'elles s'inscrivent toutes deux dans le processus beaucoup plus vaste de la quête d'une solution.

Le rejet du projet de Constitution européenne en France est tour à tour expliqué par un sentiment croissant, au sein de l'opinion publique, de désillusion, de privation de ses droits électoraux ou d'insécurité (qu'elle soit identitaire ou économique). Ce sentiment d'insécurité semble prendre de plus en plus d'importance partout en Europe et il est de plus en plus souvent repris à l'échelon européen³³. Il est extrêmement inquiétant sur le plan politique que ce sentiment d'insécurité ronge, pour ainsi dire, le projet européen de l'intérieur, car ses manifestations les plus marquées apparaissent souvent au sein des plus anciennes démocraties d'Europe, celles-là mêmes qui furent les pionnières de la construction institutionnelle de l'après-guerre.

Il est d'usage de considérer la mondialisation comme une atteinte à la souveraineté et à l'identité nationales. Il n'est guère surprenant, dès lors, que le domaine de plus en plus internationalisé de l'audiovisuel européen se révèle être le premier terrain d'affrontement de ces deux séries d'intérêts concurrents, désireux d'assurer leur suprématie. La question de la compétence territoriale, par exemple, dépasse la réglementation méthodique réalisée à l'échelon administratif et touche à de nombreuses préoccupations plus substantielles, telles que la souveraineté et l'identité nationales que nous venons d'évoquer. Aussi la définition de la compétence territoriale suppose-t-elle de trouver un juste milieu entre les politiques audiovisuelles européennes et nationales, ou tout au moins de parvenir en un sens à les réconcilier.

33) Voir par exemple, Viviane Reding, "A 'Triple Play' for Europe", *Digital Lifestyle Day 2006*, Munich, 23 janvier 2006, discours/06/28.

Plusieurs pays ont fait l'inventaire de leurs préoccupations à l'égard des dispositions en vigueur de la Directive TVSF qui visent à déterminer la compétence territoriale dont relèvent les radiodiffuseurs³⁴. Certaines de ces préoccupations découlent du mécontentement engendré par leur incapacité à poursuivre ou à appliquer les politiques qu'ils jugent adéquates et légitimes pour protéger leurs citoyens contre les programmations ou publicités non souhaitées, les formes impropres de publicité, etc. Considérer le recours à des fenêtres publicitaires d'un point de vue exclusivement économique serait par conséquent réducteur, car cette pratique touche également à des valeurs culturelles. Les Etats disposent d'une souveraineté limitée quant au choix de leur politique audiovisuelle et cette situation est symptomatique du phénomène beaucoup plus large de l'intégration européenne. Il est dès lors compréhensible qu'ils conservent jalousement la souveraineté dont ils sont encore titulaires. Le refus de la domination d'entités médiatiques étrangères sur un marché national donné ne peut pas être écarté à la légère comme une préoccupation singulière de fermeture des marchés et de protectionnisme. Cette opposition se nourrit en effet souvent des inquiétudes que suscitent la diversité des programmes (en particulier en matière culturelle et linguistique) et le réinvestissement des recettes publicitaires dans une programmation originale, indépendante et nationale/européenne. L'identité culturelle représente le thème fédérateur de l'ensemble de ces préoccupations.

Pour en revenir à notre point de départ, disons que face à un contexte général d'insécurité culturelle, souscrire au principe du pays d'origine dans le secteur audiovisuel européen, qui constitue un terrain d'une importance capitale pour la création et la préservation des identités culturelles, pourrait apparaître comme une menace pour certaines caractéristiques de l'identité propre à chaque Etat. La première version de la proposition de directive "services", qui reposait, à l'instar de la Directive TVSF, sur le principe du pays d'origine, sans toutefois reprendre le degré d'harmonisation minimal prévu par cette dernière, avait fait naître certaines craintes³⁵. Le Parlement européen a par la suite modifié la proposition de directive en remplaçant le principe du pays d'origine par "un principe pragmatique de libre prestation de services" en tant que règle permanente de fourniture transfrontalière de services au sein de l'Union européenne³⁶. Cette modification par le Parlement de la proposition de directive relative aux services s'inscrit dans l'idée plus générale du caractère non absolu du principe du pays d'origine. A l'inverse, la nécessité d'associer l'application du principe du pays d'origine à un certain degré d'harmonisation substantielle a été admise comme un dispositif plus souple permettant de prendre d'autres questions en compte.

3. Le champ d'application géographique de la CETT

Comme nous l'avons déjà constaté, voir supra, il est largement admis que le champ d'application géographique étendu de la CETT joue un rôle capital (i) en garantissant l'existence d'un vaste "espace audiovisuel européen", que la seule Directive TVSF ne suffirait pas à assurer, et (ii) en favorisant les principes fondamentaux en matière de droits de l'homme et de culture, ainsi que dans d'autres domaines, de "l'espace audiovisuel européen" dans les Etats que leur situation met hors de la portée matérielle et politique d'une appartenance à l'Union européenne. Au vu de ces éléments, le Comité permanent et le CDMC entendent s'efforcer d'élargir encore le champ d'application géographique de la CETT, en invitant d'autres Etats à adhérer à la Convention.

Les pays membres de la CEI pourraient être considérés comme une zone d'expansion prioritaire de la CETT. Cet instrument n'est en effet pour l'heure pas en vigueur en Fédération de Russie, premier Etat membre du Conseil de l'Europe du point de vue démographique. Plus généralement, six des dix anciennes républiques soviétiques européennes n'ont pas ratifié la CETT³⁷; quatre d'entre elles ne l'ont pas même signée³⁸, tandis qu'une autre ne réunit pas les conditions nécessaires à sa signature³⁹. Le

34) Cette évolution est traitée de façon plus détaillée in Karol Jakubowicz, "Mise en œuvre et contrôle: Préserver les droits de l'homme et les valeurs culturelles", voir supra. Voir encore : *Informal Ministerial Conference on Broadcasting*, Irlande, 2-3 mars 2004, communiqué de presse du ministère irlandais des Communications, de la Marine et des Ressources naturelles, disponible sur : <http://www.dcmnr.gov.ie/Broadcasting/Ministerial+Conference/>. En toile de fond de cette conférence organisée sous la présidence irlandaise de l'Union européenne (2004), voir : André Lange et Susanne Nikoltchev, "La télévision transfrontière dans l'Union européenne: Impact sur le marché et aspects juridiques choisis" (Strasbourg, Observatoire européenne de l'audiovisuel, 2004).

35) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM(2004) 2 final/3. Voir encore : Wouter Gekiere, "Commission européenne : Communication sur la Directive relative aux services", IRIS 2005-4 : 3, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/4/article3.fr.html>

36) Wouter Gekiere, "Parlement européen : Vote en séance plénière sur la Directive relative aux services", IRIS 2006-4 : 6, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/4/article8.fr.html>

37) L'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Russie, l'Ukraine.

38) L'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Russie.

39) Le Bélarus.

Conseil de l'Europe serait à même de réitérer ses efforts, en vue d'engager les Etats en question, et notamment la Fédération de Russie, dans des pourparlers sur la nécessité de la signature et de la ratification de la Convention européenne et d'autres instruments. Ces initiatives surviendraient à point nommé, compte tenu du sentiment croissant d'isolement international de la Russie, y compris vis-à-vis de l'Europe. On pourrait imaginer, pour le Conseil de l'Europe, une étape préalable qui consisterait en une familiarisation approfondie des ramifications politiques internes et des compétences gouvernementales/institutionnelles pertinentes de la Fédération de Russie.

Cette campagne d'adhésion souhaitée visera également les Etats qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. L'article 30, alinéa 1, libellé comme suit, prévoit en effet l'adhésion à la CETT d'Etats non-membres du Conseil de l'Europe :

Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra, après consultation des Etats contractants, inviter tout autre Etat à adhérer à la Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.

Le Saint-Siège est partie à la CETT, alors même qu'il n'est pas membre du Conseil de l'Europe. Il est par ailleurs prévu que cette organisation s'engage dans une politique d'ouverture en direction, notamment, des Etats situés sur les rives méridionales de la Méditerranée. On pourrait se demander si cette stratégie est motivée, en partie au moins, par l'intention d'améliorer le dialogue interculturel et interreligieux avec les Etats limitrophes de l'ensemble géographique formé par le Conseil de l'Europe.

Il est difficile de prédire à l'avance les chances de succès de ces projets d'ouverture. Mais il semble réaliste de présumer que si les Etats craignent que les valeurs culturelles ou religieuses qui leur sont chères ne soient compromises par leur adhésion à la CETT (par exemple parce que celle-ci leur imposerait la réception d'émissions provenant de parties à ladite convention, dont le contenu serait plus laïque et plus libéral que celui normalement autorisé dans leur pays), ils se contenteraient tout simplement, d'emblée, de ne pas y adhérer.

Annexe

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par le Protocole no 11 accompagnée du Protocole additionnel et des Protocoles nos 4, 6, 7, 12 et 13*

Article 10 - Liberté d'expression

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 ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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.

*<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FrenchFran%C3%A7ais.pdf>

Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132) du 5 mai 1989 (Texte révisé conformément aux dispositions du Protocole (STE n° 171) du 9 septembre 1998, entré en vigueur le 1^{er} mars 2002)*

Article 4 - Liberté de réception et de retransmission

Les Parties assurent la liberté d'expression et d'information conformément à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et elles garantissent la liberté de réception et ne s'opposent pas à la retransmission sur leur territoire de services de programmes qui sont conformes aux dispositions de la présente Convention.

Article 5 - Engagements des Parties de transmission

1. Chaque Partie de transmission veille à ce que tous les services de programmes transmis par un radiodiffuseur relevant de sa compétence soient conformes aux dispositions de la présente Convention.
2. Aux fins de la présente Convention, relèvent de la compétence d'une Partie le radiodiffuseur :
 - qui est considéré comme étant établi dans cette Partie conformément au paragraphe 3 ;
 - auquel s'applique le paragraphe 4.
3. Aux fins de la présente Convention, un radiodiffuseur est considéré comme étant établi dans la Partie de transmission dans les cas suivants :
 - a. le radiodiffuseur a son siège social effectif dans cette Partie et les décisions relatives à la programmation sont prises dans cette Partie ;
 - b. lorsqu'un radiodiffuseur a son siège social effectif dans une Partie, mais que les décisions relatives à la programmation sont prises dans une autre Partie, il est réputé être établi dans la Partie où opère une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle ; lorsqu'une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle opère dans chacune de ces Parties, le radiodiffuseur est considéré comme étant établi dans la Partie où il a son siège social effectif ; lorsqu'une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle n'opère dans aucune de ces Parties, le radiodiffuseur est considéré comme étant établi dans la première Partie où il a commencé à émettre conformément au droit de cette Partie, à condition qu'il maintienne un lien économique stable et réel avec cette Partie ;
 - c. lorsqu'un radiodiffuseur a son siège social effectif dans une Partie, mais que les décisions en matière de programmation sont prises dans un Etat qui n'est pas Partie à la présente Convention, ou vice-versa, il est considéré comme étant établi dans la Partie en question si une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle opère dans cette Partie.
 - d. Si un radiodiffuseur est considéré comme étant établi dans un Etat membre de la Communauté européenne en application des critères du paragraphe 3 de l'article 2 de la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 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, ce radiodiffuseur sera également considéré comme étant établi dans cet Etat aux fins de la présente Convention.
4. Un radiodiffuseur auquel ne s'applique pas le paragraphe 3 est réputé relever de la compétence de la Partie de transmission dans les cas suivants :
 - a. s'il utilise une fréquence accordée par cette Partie ;
 - b. si, n'utilisant pas une fréquence accordée par une Partie, il utilise une capacité satellitaire relevant de cette Partie ;
 - c. si, n'utilisant ni une fréquence accordée par une Partie ni une capacité satellitaire relevant d'une Partie, il utilise une liaison montante vers un satellite, située dans cette Partie.
5. Dans le cas où le paragraphe 4 ne permettrait pas de désigner la Partie de transmission, le Comité permanent examine la question conformément à l'article 21, paragraphe 1a, de la présente Convention, en vue de désigner cette Partie.
6. La présente Convention ne s'applique pas aux émissions télévisées exclusivement destinées à être captées dans les Etats qui ne sont pas Parties à la présente Convention, et qui ne sont pas reçues directement ou indirectement par le public d'une ou de plusieurs Parties.

*<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/132.htm>

Article 9bis - Accès du public à des événements d'importance majeure

1. Chaque Partie conserve le droit de prendre des mesures pour assurer qu'un radiodiffuseur relevant de sa compétence ne retransmette pas d'une manière exclusive des événements qu'elle juge d'une importance majeure pour la société d'une façon qui prive une partie substantielle du public de cette Partie de la possibilité de suivre ces événements en direct ou en différé sur une télévision à accès libre. Dans ce contexte, la Partie concernée peut avoir recours à l'établissement d'une liste des événements désignés qu'elle juge d'une importance majeure pour la société.
2. Les Parties s'assurent par les moyens appropriés, en respectant les garanties juridiques offertes par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et, le cas échéant, par la constitution nationale, qu'un radiodiffuseur relevant de leur compétence exerce les droits exclusifs qu'il a achetés après la date d'entrée en vigueur du Protocole d'amendement à la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière de manière à ne pas priver une partie importante du public d'une autre Partie de la possibilité de suivre, intégralement ou partiellement en direct, ou si nécessaire ou approprié pour des raisons objectives d'intérêt général, intégralement ou partiellement en différé, sur une télévision à accès libre, selon les dispositions prises par cette autre Partie en application du paragraphe 1, les événements que cette autre Partie a désignés en application du paragraphe précédent en respectant les exigences suivantes :
 - a. la Partie mettant en oeuvre les mesures mentionnées au paragraphe 1 établit une liste d'événements, nationaux ou non nationaux, qu'elle juge d'une importance majeure pour la société ;
 - b. la Partie établit cette liste selon une procédure claire et transparente, en temps opportun et utile ;
 - c. la Partie détermine si ces événements doivent être transmis intégralement ou partiellement en direct ou, si nécessaire ou approprié pour des raisons objectives d'intérêt général, transmis intégralement ou partiellement en différé ;
 - d. les mesures prises par la Partie qui établit la liste sont proportionnées et aussi détaillées que nécessaire afin de permettre aux autres Parties de prendre les mesures mentionnées dans ce paragraphe ;
 - e. la Partie établissant la liste communique au Comité permanent cette liste et les mesures juridiques correspondantes dans un délai fixé par le Comité permanent ;
 - f. les mesures prises par la Partie établissant la liste entrent dans le cadre des limitations indiquées dans les lignes directrices du Comité permanent mentionnées au paragraphe 3, et ont reçu un avis favorable du Comité permanent.

Les mesures se rapportant à ce paragraphe ne s'appliquent qu'aux événements publiés par le Comité permanent dans la liste annuelle mentionnée au paragraphe 3 et aux droits d'exclusivité acquis après l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement.

3. Une fois par an, le Comité permanent :
 - a. publie une liste consolidée des événements désignés et des mesures juridiques correspondantes communiqués par les Parties conformément au paragraphe 2e ;
 - b. établit des lignes directrices adoptées à la majorité des trois quarts des membres en complément aux conditions énumérées au paragraphe 2a à e afin d'éviter des différences entre la mise en oeuvre de cet article et celle des dispositions correspondantes du droit communautaire.

Article 10 - Objectifs culturels

1. Chaque Partie de transmission veille, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce qu'un radiodiffuseur réserve à des œuvres européennes une proportion majoritaire de son temps de transmission, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au télé-achat. Cette proportion, compte tenu des responsabilités du radiodiffuseur à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés.
2. En cas de désaccord entre une Partie de réception et une Partie de transmission sur l'application du paragraphe précédent, il peut être fait appel, à la demande d'une seule des Parties, au Comité permanent pour qu'il formule un avis consultatif à ce sujet. Un tel désaccord ne peut être soumis à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 26.
3. Les Parties s'engagent à rechercher ensemble les instruments et procédures les plus adéquats pour soutenir, sans discrimination entre les radiodiffuseurs, l'activité et le développement de la production européenne, notamment dans les Parties à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire linguistique restreinte.
4. Les Parties veillent à ce qu'un radiodiffuseur qui relève de leur compétence ne diffuse pas d'œuvres cinématographiques en dehors des délais convenus avec les ayants droit.

Article 10bis - Pluralisme des médias

Dans l'esprit de coopération et d'entraide qui sous-tend la présente Convention, les Parties s'efforcent d'éviter que les services de programmes transmis ou retransmis par un radiodiffuseur ou par d'autres personnes physiques ou morales relevant de leur compétence, au sens de l'article 3, ne mettent en danger le pluralisme des médias.

Article 11 - Normes générales

1. Toute publicité et tout télé-achat doivent être loyaux et honnêtes.
2. La publicité et le télé-achat ne doivent pas être trompeurs ni porter atteinte aux intérêts des consommateurs.
3. La publicité et le télé-achat destinés aux enfants ou faisant appel à des enfants doivent éviter de porter préjudice aux intérêts de ces derniers et tenir compte de leur sensibilité particulière.
4. Le télé-achat ne doit pas inciter les mineurs à conclure des contrats pour la vente ou la location de biens et de services.
5. L'annonceur ne doit exercer aucune influence éditoriale sur le contenu des émissions.

Article 14 - Insertion de publicité et de télé-achat

1. La publicité et le télé-achat doivent être insérés entre les émissions. Sous réserve des conditions fixées aux paragraphes 2 à 5 du présent article, la publicité et les spots de télé-achat peuvent également être insérés pendant les émissions, de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des émissions, et de manière qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit.
2. Dans les émissions composées de parties autonomes ou dans les émissions sportives et les événements et spectacles de structure similaire comprenant des intervalles, la publicité et les spots de télé-achat ne peuvent être insérés qu'entre les parties autonomes ou dans les intervalles.
3. La transmission d'œuvres audiovisuelles telles que les longs métrages cinématographiques et les films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, des feuilletons, des émissions de divertissement et des documentaires), à condition que leur durée programmée soit supérieure à quarante-cinq minutes, peut être interrompue une fois par tranche complète de quarante-cinq minutes. Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins vingt minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de quarante-cinq minutes.
4. Lorsque des émissions autres que celles couvertes par le paragraphe 2 sont interrompues par de la publicité ou par des spots de télé-achat, une période d'au moins vingt minutes devrait s'écouler entre chaque interruption successive à l'intérieur des émissions.
5. La publicité et le télé-achat ne peuvent être insérés dans les diffusions de services religieux. Les journaux télévisés, les magazines d'actualités, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants dont la durée programmée est inférieure à trente minutes ne peuvent être interrompus par la publicité ou le télé-achat. Lorsqu'ils ont une durée d'au moins trente minutes, les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent.

Article 16 - Publicité et télé-achat s'adressant spécifiquement à une seule Partie (1)

1. Afin d'éviter des distorsions de concurrence et la mise en péril du système télévisuel d'une Partie, la publicité et le télé-achat dirigés spécifiquement et fréquemment vers l'audience d'une seule Partie autre que la Partie de transmission ne doivent pas contourner les règles relatives à la publicité télévisée et au télé-achat dans cette Partie.
2. Les dispositions du paragraphe précédent ne s'appliquent pas lorsque :
 - a. les règles concernées établissent une discrimination entre les messages publicitaires ou le télé-achat transmis par un radiodiffuseur relevant de la compétence de cette Partie et la publicité ou le télé-achat transmis par un radiodiffuseur ou d'autres personnes physiques ou morales relevant de la compétence d'une autre Partie ; ou
 - b. les Parties concernées ont conclu des accords bi- ou multilatéraux en ce domaine.

Article 20 - Le Comité permanent

1. Il est constitué, aux fins de la présente Convention, un Comité permanent.

2. Toute Partie peut se faire représenter au sein du Comité permanent par un ou plusieurs délégués. Chaque délégation dispose d'une voix. Dans les domaines relevant de ses compétences, la Communauté européenne exerce son droit de vote avec un nombre de voix égal au nombre de ses Etats membres qui sont Parties à la présente Convention ; la Communauté européenne n'exerce pas son droit de vote dans les cas où les Etats membres concernés exercent le leur, et réciproquement.
3. Tout Etat visé à l'article 29, paragraphe 1, qui n'est pas partie à la présente Convention peut se faire représenter au Comité permanent par un observateur.
4. Le Comité permanent peut, pour l'accomplissement de sa mission, recourir à des experts. Il peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'organisme concerné, inviter tout organisme national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental, techniquement qualifié dans les domaines couverts par la présente Convention, à être représenté par un observateur à tout ou partie d'une de ses réunions.
5. Le Comité permanent est convoqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il tient sa première réunion dans les six mois qui suivent la date d'entrée en vigueur de la Convention. Il se réunit par la suite lorsqu'un tiers des Parties ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en formule la demande, à l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 2, ou encore à la demande d'une ou de plusieurs Parties, conformément aux dispositions des articles 21, alinéa c, et 25, paragraphe 2.
6. La majorité des Parties constitue le quorum nécessaire pour tenir une réunion du Comité permanent.
7. Sous réserve des dispositions de l'article 9bis, paragraphe 3b, et de l'article 23, paragraphe 3, les décisions du Comité permanent sont prises à la majorité des trois quarts des membres présents.
8. Sous réserve des dispositions de la présente Convention, le Comité permanent établit son règlement intérieur.

Article 21 - Fonctions du Comité permanent

1. Le Comité permanent est chargé de suivre l'application de la présente Convention. Il peut :
 - a. faire des recommandations aux Parties concernant l'application de la Convention ;
 - b. suggérer les modifications à la Convention qui pourraient être nécessaires et examiner celles qui sont proposées conformément aux dispositions de l'article 23 ;
 - c. examiner, à la demande d'une ou plusieurs Parties, toute question relative à l'interprétation de la Convention ;
 - d. faciliter autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté qui lui est notifiée conformément aux dispositions de l'article 25 ;
 - e. faire des recommandations au Comité des Ministres relatives à l'invitation d'Etats autres que ceux visés à l'article 29, paragraphe 1, à adhérer à la Convention ;
 - f. émettre des avis sur les abus de droit en application de l'article 24bis, paragraphe 2c.
2. En outre, le Comité permanent :
 - a. établit les lignes directrices mentionnées à l'article 9bis, paragraphe 3b, afin d'éviter des différences entre la mise en œuvre des règles de cette Convention concernant l'accès du public à des événements d'importance majeure pour la société et celle des dispositions correspondantes du droit communautaire ;
 - b. donne un avis sur les mesures prises par les Parties ayant établi une liste d'événements, nationaux ou non-nationaux, qu'elles jugent d'une importance majeure pour la société conformément à l'article 9bis, paragraphe 2 ;
 - c. publie une fois par an une liste consolidée des événements désignés et des mesures correspondantes communiqués par les Parties conformément à l'article 9bis, paragraphe 2e.

Article 24 - Violations alléguées de la présente Convention

1. Lorsqu'une Partie constate une violation de la présente Convention, elle communique à la Partie de transmission la violation alléguée, les deux Parties s'efforçant de résoudre la difficulté sur la base des dispositions des articles 19, 25 et 26.
2. Si la violation alléguée présente un caractère manifeste, sérieux et grave, tel qu'elle soulève d'importants problèmes d'intérêt public et concerne les articles 7, paragraphes 1 ou 2, 12, 13, paragraphe 1, première phrase, 14 ou 15, paragraphes 1 ou 3 et si elle continue deux semaines après la communication, la Partie de réception peut suspendre, à titre provisoire, la retransmission du service de programmes mis en cause.
3. Dans tous les autres cas de violation alléguée, à l'exception de ceux prévus au paragraphe 4, la Partie de réception peut suspendre, à titre provisoire, la retransmission du service de programmes mis en cause après huit mois à dater de la communication, lorsque la violation alléguée continue.

4. La suspension provisoire de la retransmission n'est pas admise lors de violations alléguées des articles 7, paragraphe 3, 8, 9 ou 10.

Article 24bis - Abus allégués des droits octroyés par la présente Convention

1. Lorsque le service de programmes d'un radiodiffuseur est entièrement ou principalement tourné vers le territoire d'une Partie autre que celle qui est compétente à l'égard de ce radiodiffuseur (la "Partie de réception"), et que ce radiodiffuseur s'est établi en vue de se soustraire aux lois dans les domaines couverts par la Convention qui lui seraient applicables s'il était établi sur le territoire de cette autre Partie, cela constitue un abus de droit.
2. Lorsqu'un abus de droit est allégué par une Partie, la procédure suivante s'applique :
 - a. les Parties concernées s'efforcent de parvenir à un règlement amiable ;
 - b. si elles n'y parviennent pas dans un délai de trois mois, la Partie de réception porte la question devant le Comité permanent ;
 - c. après avoir entendu les Parties concernées, et dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle il a été saisi, le Comité permanent émet un avis sur la question de savoir si un abus de droit a été ou non commis et le notifie aux Parties concernées.
3. Si le Comité permanent conclut à un abus de droit, la Partie considérée comme ayant compétence à l'égard du radiodiffuseur prend les mesures appropriées pour remédier à l'abus des droits et informe le Comité permanent de ces mesures.
4. Si la Partie compétente à l'égard du radiodiffuseur n'a pas pris les mesures évoquées au paragraphe 3 dans un délai de six mois, les Parties concernées se soumettent à la procédure d'arbitrage indiquée à l'article 26, paragraphe 2, et dans l'annexe à la Convention.
5. Une Partie de réception ne peut prendre de mesures à l'encontre d'un service de programmes avant la fin de la procédure d'arbitrage.
6. Toutes les mesures proposées ou prises en vertu du présent article doivent être conformes à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Article 27 - Autres accords internationaux et droit interne des Parties (1)

1. Dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté européenne appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente Convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné.
2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait empêcher les Parties de conclure des accords internationaux complétant ou développant ses dispositions ou étendant leur champ d'application.
3. En cas d'accords bilatéraux, le présente Convention ne modifie en rien les droits et obligations des Parties qui découlent de ces accords et qui ne portent atteinte ni à la jouissance par les autres Parties des droits qu'elles tiennent de la présente Convention, ni à l'exécution de leurs obligations découlant de celle-ci.

Article 30 - Adhésion d'Etats non membres

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra, après consultation des Etats contractants, inviter tout autre Etat à adhérer à la Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.
2. Pour tout Etat adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Protocole du 9 septembre 1998 (STE n° 171) portant amendement à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989***Article 35**

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la dernière des Parties à la Convention aura déposé son instrument d'acceptation auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. Néanmoins, le présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle il aura été ouvert à l'acceptation, sauf si une Partie à la Convention a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à son entrée en vigueur. Le droit de faire une objection est réservé aux Etats ou à la Communauté européenne qui ont exprimé leur consentement à être liés par la Convention avant l'expiration d'une période de trois mois suivant l'ouverture à l'acceptation du présent Protocole.
3. Lorsqu'une telle objection a été notifiée, le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle la Partie à la Convention qui a notifié l'objection aura déposé son instrument d'acceptation auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
4. Une Partie à la Convention peut, à tout moment, déclarer qu'elle appliquera ce dernier à titre provisoire.

*<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/171.htm>

Le protocole est entré en vigueur le 1^{er} mars 2002; ce Protocole fait partie intégrante de la Convention

**Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée)
Journal officiel n°C 325 du 24 décembre 2002*****Article 10**

Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.

Article 28

Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

Article 43

Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

Article 48

Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissantes des États membres.

Par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif.

Article 49

Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de la Communauté.

Article 50

Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a. des activités de caractère industriel;
- b. des activités de caractère commercial;
- c. des activités artisanales;
- d. les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.

*<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>

Directive du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (89/552/CEE) telle qu'amendée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 (version consolidée)*

Article premier

[...]

c. "publicité télévisée" : toute forme de message télévisé, que ce soit contre rémunération ou paiement similaire, ou de diffusion à des fins d'autopromotion par une entreprise publique ou privée dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale ou d'une profession libérale dans le but de promouvoir la fourniture, moyennant paiement, de biens ou de services, y compris les biens immeubles, ou de droits et d'obligations ;

Article 2

1. 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 les règles du droit applicable aux émissions destinées au public dans cet État membre.
2. Aux fins de la présente directive, relèvent de la compétence d'un État membre, les organismes de radiodiffusion télévisuelle :
 - qui sont établis dans cet État membre conformément au paragraphe 3,
 - auxquels s'applique le paragraphe 4.
3. Aux fins de la présente directive, un organisme de radiodiffusion télévisuelle est considéré comme étant établi dans un État membre dans les cas suivants :
 - a. l'organisme de radiodiffusion télévisuelle a son siège social effectif dans cet État membre et les décisions de la direction relatives à la programmation sont prises dans cet État membre ;
 - b. lorsqu'un organisme de radiodiffusion télévisuelle a son siège social effectif dans un État membre, mais que les décisions de la direction relatives à la programmation sont prises dans un autre État membre, il est réputé être établi dans l'État membre où opère une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle ; lorsqu'une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle opère dans chacun de ces États membres, l'organisme de radiodiffusion télévisuelle est réputé être établi dans l'État membre où il a son siège social effectif ; lorsqu'une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle n'opère dans aucun de ces États membres, l'organisme de radiodiffusion télévisuelle est réputé être établi dans le premier État membre où il a commencé à émettre conformément au droit de cet État membre, à condition qu'il maintienne un lien économique stable et réel avec cet État membre ;
 - c. lorsqu'un organisme de radiodiffusion télévisuelle a son siège social effectif dans un État membre, mais que les décisions en matière de programmation sont prises dans un pays tiers, ou vice-versa, il est réputé être établi dans l'État membre en question si une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle opère dans cet État membre.
4. Les organismes de radiodiffusion télévisuelle auxquels ne s'appliquent pas le paragraphe 3 sont réputés relever de la compétence d'un État membre dans les cas suivants:
 - a. s'ils utilisent une fréquence accordée par cet État membre ;
 - b. si, n'utilisant pas une fréquence accordée par un État membre, ils utilisent une capacité satellitaire relevant de cet État membre ;
 - c. si, n'utilisant ni une fréquence accordée par un État membre ni une capacité satellitaire relevant d'un État membre, ils utilisent une liaison montante vers un satellite, située dans cet État membre.
5. Si l'État membre compétent ne peut être déterminé conformément aux paragraphes 3 et 4, l'État membre compétent est celui dans lequel l'organisme de radiodiffusion télévisuelle est établi au sens des articles 52 et suivants du traité instituant la Communauté européenne.

Article 2 bis

1. Les États membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire d'émissions télévisées en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive.

*http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/pdf/1989/fr_1989L0552_do_001.pdf

2. Les États membres peuvent déroger provisoirement au paragraphe 1 si les conditions suivantes sont remplies:
- une émission télévisée en provenance d'un autre État membre enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave l'article 22 paragraphes 1 ou 2 et/ou l'article 22 bis ;
 - au cours des douze mois précédents, l'organisme de radiodiffusion télévisuelle a déjà enfreint, deux fois au moins, les dispositions visées au point a) ;
 - l'État membre concerné a notifié par écrit à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle et à la Commission les violations alléguées et les mesures qu'il a l'intention de prendre au cas où une telle violation surviendrait de nouveau ;
 - les consultations avec l'État membre de transmission et la Commission n'ont pas abouti à un règlement amiable dans un délai de quinze jours à compter de la notification prévue au point c), et la violation alléguée persiste.
- La Commission statue, dans un délai de deux mois à compter de la notification des mesures prises par l'État membre, sur la compatibilité de ces dernières avec le droit communautaire. En cas de décision négative, il sera demandé à l'État membre de mettre fin d'urgence aux mesures en question.
3. Le paragraphe 2 ne s'oppose pas à l'application de toute procédure, voie de droit ou sanction contre les violations en cause dans l'État membre de la compétence duquel relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle concerné.

Article 3

- Les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la présente directive.
- Les États 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.
- 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.

Article 3 bis

- Chaque État membre peut prendre des mesures, conformément au droit communautaire, pour assurer que les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de sa compétence ne retransmettent pas d'une manière exclusive des événements qu'il juge d'une importance majeure pour la société d'une façon qui prive une partie importante du public dudit État membre de la possibilité de suivre ces événements en direct ou en différé sur une télévision à accès libre. Dans ce contexte, l'État membre concerné établit une liste des événements désignés, nationaux ou non, qu'il juge d'une importance majeure pour la société. Il établit cette liste selon une procédure claire et transparente, en temps opportun et utile. Ce faisant, l'État membre détermine également si ces événements doivent être transmis intégralement ou partiellement en direct ou, si nécessaire ou approprié pour des raisons objectives d'intérêt général, transmis intégralement ou partiellement en différé.
- Les États membres notifient immédiatement à la Commission toute mesure prise ou envisagée en application du paragraphe 1. Dans un délai de trois mois après la notification, la Commission vérifie que ces mesures sont compatibles avec le droit communautaire et les communique aux autres États membres. Elle demande l'avis du comité institué à l'article 23 bis. Elle publie sans délai au *Journal officiel des Communautés européennes* les mesures qui sont prises et, au moins une fois par an, la liste récapitulative des mesures prises par les États membres.
- Les États membres s'assurent par les moyens appropriés, dans le cadre de leur législation, que les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence exercent les droits exclusifs qu'ils ont achetés après la date de publication de la présente directive de manière à ne pas priver une partie importante du public d'un autre État membre de la possibilité de suivre, intégralement ou partiellement en direct ou, si nécessaire ou approprié pour des raisons objectives d'intérêt général, intégralement ou partiellement en différé, sur une télévision à accès libre, selon les dispositions prises par cet autre État membre conformément au paragraphe 1, les événements que cet autre État membre a désignés conformément aux paragraphes précédents..

Article 11

- La publicité et les spots de télé-achat sont insérés entre les émissions.

Sous réserve des conditions fixées aux paragraphes 2 à 5, la publicité et les spots de télé-achat peuvent également être insérés pendant des émissions de façon à ne porter atteinte ni à l'intégrité ni à la valeur des émissions, en tenant compte des interruptions naturelles du programme ainsi que de sa durée et de sa nature, et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit.

2. Dans les émissions composées de parties autonomes ou dans les émissions sportives et les événements et spectacles de structure similaire comprenant des interruptions, la publicité et les spots de télé-achat ne peuvent être insérés qu'entre les parties autonomes ou au cours des interruptions.
3. La transmission d'œuvres audiovisuelles, telles que longs métrages et films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, feuilletons, émissions de divertissement et documentaires), pour autant que leur durée programmée soit supérieure à quarante-cinq minutes, peut être interrompue une fois par tranche de quarante-cinq minutes. Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins vingt minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de quarante-cinq minutes.
4. Lorsque des émissions autres que celles visées au paragraphe 2 sont interrompues par la publicité ou par des spots de télé-achat, une période d'au moins vingt minutes devrait s'écouler entre les interruptions successives à l'intérieur des émissions.
5. La publicité et le télé-achat ne peuvent être insérés dans les diffusions de services religieux. Les journaux télévisés, les émissions d'information politique, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants, dont la durée programmée est inférieure à trente minutes, ne peuvent être interrompus par la publicité ou le télé-achat. Lorsqu'ils ont une durée programmée égale ou supérieure à trente minutes, les paragraphes précédents s'appliquent.

Article 23 bis

1. Un comité de contact est institué auprès de la Commission. Il est composé de représentants des autorités compétentes des États membres. Il est présidé par un représentant de la Commission et se réunit soit à l'initiative de celui-ci soit à la demande de la délégation d'un État membre.
2. La mission du comité est la suivante:
 - a. faciliter la mise en œuvre effective de la présente directive en organisant des consultations régulières sur tous les problèmes pratiques résultant de son application, en particulier de l'application de son article 2, ainsi que sur les autres thèmes sur lesquels des échanges de vues semblent utiles ;
 - b. donner des avis de sa propre initiative ou à la demande de la Commission sur l'application par les États membres des dispositions de la présente directive ;
 - c. être un lieu d'échanges de vues sur les thèmes à aborder dans les rapports que les États membres doivent remettre en vertu de l'article 4 paragraphe 3, sur leur méthodologie, sur le mandat de l'étude indépendante visée à l'article 25 bis, sur l'évaluation des offres y afférentes et sur cette étude elle-même ;
 - d. discuter des résultats des consultations régulières que la Commission tient avec les représentants des associations de radiodiffuseurs, producteurs, consommateurs, fabricants, prestataires de services, syndicats et la communauté artistique ;
 - e. faciliter l'échange d'informations entre les États membres et la Commission sur la situation et l'évolution de la réglementation dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle, compte tenu de la politique audiovisuelle menée par la Communauté ainsi que des évolutions pertinentes dans le domaine technique ;
 - f. examiner toute évolution survenue dans le secteur pour laquelle une concertation semble utile.

Proposition de Directive du 13 décembre 2005 du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (COM (2005) 646 final)*

Considérant 46

(46) Le placement de produits est une réalité dans les œuvres cinématographiques et dans les œuvres audiovisuelles destinées à la télévision, mais la réglementation de cette pratique diffère selon les États membres. Il est nécessaire, pour garantir un traitement homogène et renforcer ainsi la compétitivité du secteur des médias européen, d'adopter des règles en matière de placement de produits. La définition du placement de produits couvre toute forme de communication commerciale audiovisuelle consistant à inclure ou à faire référence à un produit, un service, ou leur marque, en l'insérant dans un programme, normalement moyennant paiement ou autre contrepartie. Le placement de produits est soumis aux mêmes règles et restrictions qualitatives que la publicité.

Article 2

[...]

“7. Un État membre peut, afin de prévenir l'abus ou le comportement frauduleux, adopter des mesures appropriées à l'encontre d'un fournisseur de service de média établi dans un autre État membre et dont l'activité est orientée en totalité ou en quasi-totalité vers le territoire du premier État membre. C'est au premier État membre d'en apporter la preuve au cas par cas.

8. Les États membres ne peuvent prendre des mesures en application du paragraphe 7 que si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- a. l'État membre de réception demande à l'État membre dans lequel le fournisseur de service de média est établi de prendre des mesures ;
- b. ce dernier État membre s'abstient de prendre de telles mesures ;
- c. le premier État membre notifie à la Commission et à l'État membre dans lequel le fournisseur de service de média est établi son intention de prendre de telles mesures ;
- d. la Commission décide que lesdites mesures sont compatibles avec le droit communautaire.

9. Toute mesure prise en application du paragraphe 7 doit être objectivement nécessaire, être appliquée de manière non discriminatoire, être propre à réaliser les objectifs poursuivis et ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

10. La Commission statue sur les mesures envisagées dans les trois mois qui suivent la notification visée au paragraphe 8. Si la Commission décide qu'elles sont incompatibles avec le droit communautaire, l'État membre concerné s'abstient de prendre les mesures envisagées.”

Article 3 quater

Les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de médias audiovisuels relevant de leur compétence offrent un accès facile, direct et permanent, pour les destinataires du service, au moins aux informations suivantes :

- a. le nom du fournisseur de service de média ;
- b. l'adresse géographique à laquelle le fournisseur de service de média est établi ;
- c. les coordonnées du fournisseur de service de média, y compris son adresse de courrier électronique ou son site web, permettant d'entrer en contact rapidement avec lui d'une manière directe et efficace ;
- d. le cas échéant, l'autorité de régulation compétente.

Article 3 nonies

1. Les services de média audiovisuel qui sont parrainés ou comportent du placement de produit répondent aux exigences suivantes :

- a. le contenu et, le cas échéant, la programmation de tels services de média audiovisuel ne doivent en aucun cas être influencés de manière à porter atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale du fournisseur de service de média ;

*http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0646fr01.pdf

- b. ils ne doivent pas inciter directement à l'achat ou à la location de biens ou de services, notamment en faisant des références promotionnelles spécifiques à ces produits ou services ;
 - c. les utilisateurs doivent être clairement informés de l'existence d'un accord de parrainage et/ou de l'existence d'un placement de produit. Les émissions parrainées doivent être clairement identifiées en tant que telles par le nom, le logo et/ou un autre symbole du parrain, par exemple au moyen d'une référence à ses produits ou services ou d'un signe distinctif, au début/à la fin de l'émission et/ou pendant l'émission. Les émissions comportant du placement de produit doivent être identifiées de manière appropriée au début de leur diffusion, afin d'éviter toute confusion de la part de l'utilisateur.
2. Les services de média audiovisuel ne peuvent être parrainés par des entreprises qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de cigarettes et d'autres produits du tabac. En outre, les services linéaires ne peuvent comporter de placement de produits du tabac ou de cigarettes, ou de placement de produits émanant d'entreprises qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de cigarettes et d'autres produits du tabac.
 3. Le parrainage de services de média audiovisuels par des entreprises qui ont pour activité, entre autres, la fabrication ou la vente de médicaments et de traitements médicaux peut promouvoir le nom ou l'image de l'entreprise, mais ne doit pas promouvoir des médicaments ou des traitements médicaux spécifiques disponibles uniquement sur ordonnance dans l'État membre de la compétence duquel relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle.
 4. Les journaux télévisés et les émissions d'information politique ne doivent pas être parrainés et ne doivent pas comporter de placement de produit. Les services de média audiovisuel pour enfants et les documentaires ne doivent pas comporter de placement de produit."

Participants à l'atelier

“Mise en œuvre de la régulation des services transfrontaliers de médias audiovisuels”

8 avril 2006, Strasbourg, France

ADER Thorsten	Institut du droit européen des médias (EMR), Allemagne thorsten_ader@yahoo.de
BOTELLA I CORRAL Joan	Consell de l'audiovisual de Catalunya (présidence EPRA), Espagne jbotella.cac@gencat.net
CABRERA Francisco	Observatoire européen de l'audiovisuel, France francisco.cabrera@obs.coe.int
CLOSS Wolfgang	Observatoire européen de l'audiovisuel, France w.closs@obs.coe.int
DOMMERING Egbert	Institut du droit de l'information (IViR), Pays-Bas e.j.dommering@uva.nl
ECONOMOU Alexandros	Conseil national de l'audiovisuel, Grèce economou@esr.gr
VAN EIJK Nico	Institut du droit de l'information (IViR), Pays-Bas – Président n.a.n.m.vaneijk@uva.nl
FAUTRELLE Séverine	Direction du Développement des Médias, France severine.fautrelle@ddmedias.pm.gouv.fr
GAVIANO Nicola	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), Italie n.gaviano@agcom.it
GOERENS Pierre	Ministère d'Etat – SMC, Luxembourg pierre.goerens@smc.etat.lu
GRCAR Cene	PopTV-Kanal, CME Group, Slovénie cene.grcar@pop-tv.si
HART Martin	OFCOM, Royaume-Uni MHart@gmc-uk.org
HOEDT-RASMUSSEN Inger	Prosa, Union of IT-professionals, Danemark legal-human@mail.dk
JAKUBOWICZ Karol	CDMC (Conseil de l'Europe), Conseil national de la radiodiffusion, Pologne jkarol7@tlen.pl

LACKNER Susanne	ORF, Autriche susanne.lackner@orf.at
LANGÉ André	Observatoire européen de l'audiovisuel, France andre.lange@obs.coe.int
MACHET Emmanuelle	Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), France mchet@epra.org
MCGONAGLE Tarlach	Institut du droit de l'information (IViR), Pays-Bas – <i>Rapporteur</i> t.mcgonagle@uva.nl
MELLAKAULS Andris	Conseil national de la radiodiffusion, Lettonie andris.mellakauls@nrtp.lv
MOKADY Yoram	Conseil de la radiodiffusion par câble et par satellite, Israël mokadyy@moc.gov.il
MÖWES Bernd	BKM, Allemagne bernhard.moewes@bkm.bmi.bund.de
NIKOLTCHEV Susanne	Observatoire européen de l'audiovisuel, France susanne.nikoltchev@obs.coe.int
RENFORS Cecilia	Commission de la radiodiffusion suédoise (Comité d'EPRA), Suède cecilia.renfors@grn.se
RICHTER Andrei	Centre de droit et de politique des médias de Moscou (CDPMM), Fédération de Russie richter@medialaw.ru
SCHEUER Alexander	Institut du droit européen des médias (EMR), Allemagne a.scheuer@emr-sb.de
SCHULZ Wolfgang	Institut Hans-Bredow, Allemagne ws@hans-bredow-institut.de
SIEBOLD BUCHER Anja	OFCOM, Suisse anja.siebold@bakom.admin.ch
SONAGLIONI Alessia	Division Media, Conseil de l'Europe, France Alessia.Sonaglioni@coe.int
TRETTENBREIN Harald	DG Société de l'information et des médias, CCE, Belgique harald.trettenbrein@cec.eu.int
VOORHOOF Dirk	Université de Gent, Belgique dirk.voorhoof@ugent.be
WOJCIECHOWSKI Krzysztof	TVP Telewizja Polska SA, Pologne krzysztof.wojciechowski@waw.tvp.pl



Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique

- Quelles sont les obligations fixées par l'Etat aux radiodiffuseurs en matière de financement des films de cinéma ?
- Quelles sont les obligations librement consenties par les établissements de radiodiffusion ?
- Que réglementent exactement les textes en vigueur ?
- En quoi les obligations des radiodiffuseurs publics diffèrent-elles de celles des télévisions privées ?
- Les radiodiffuseurs ont-ils droit à des contreparties ?
- Quelles sont les obligations donnant lieu à un investissement direct et à un soutien indirect ?
- Quelles sont les valeurs de référence en matière économique ?

ISBN 10 : 92-871-5969-6, ISBN 13 : 978-92-871-5969-4, EUR 62,50

Avoir ou ne pas avoir - les règles du must-carry

L'obligation de distribution (must-carry) était conçue pour la télévision par câble, est-elle adaptée à l'ère du numérique ? • Remède aux défaillances du marché ou risque de distorsion de la concurrence ? • Comment interpréter l'article 31 de la directive « service universel » ? • Obligation de distribution ou obligation d'offre ? • Mesure obsolète au regard du droit de la concurrence ou de la réglementation en matière d'accès ? • Modèle européen ou américain ?

ISBN 92-871-5896-7, EUR 58,50



Le futur de la distribution des services audiovisuels

Questions juridiques posées par la télévision numérique et la réception mobile

Evolution du marché audiovisuel • Mesures de régulation • Le passage à la télévision numérique terrestre • Dispositions concernant les nouveaux services • Obligations de transmettre (*must-carry*) • Un exemple d'interopérabilité : les systèmes DRM • Principes techniques de la réception mobile • La régulation : des contenus et des missions inédites

ISBN 92-871-5706-5, EUR 35

Débat politique et rôle des médias

La fragilité de la liberté d'expression

Les tons changeants de l'expression politique dans les médias • Quel type de régulation est nécessaire dans une société démocratique ? • Restrictions imposées à l'expression politique • Le Conseil de l'Europe et la liberté du débat politique • Droit des médias, contenu des médias • L'exception américaine

ISBN 92-871-5674-3, EUR 44



La régulation de l'accès à la télévision numérique & Glossaire de la télévision numérique

Goulots d'étranglement techniques, marchés intégrés verticalement et nouvelles formes de concentration des médias

Comment devraient être réglés les dispositifs techniques modernes utilisés pour commander l'accès à la télévision ? • Peut-on, doit-on ou veut-on même les réguler ? • Sont-ils déjà régis par la réglementation en vigueur ?

ISBN 92-871-5400-7, EUR 44

La télévision et la concentration des médias

Modèles de réglementation aux niveaux national et européen

Etude juridique comparative des restrictions à la concentration des médias • Modèles de réglementation de cinq Etats européens • Réglementation communautaire • Comparaison avec les Etats-Unis et la Fédération de Russie

ISBN 92-871-4594-6, EUR 27

