

Emmanuelle Machet* secrétaire de la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), Strasbourg
machtet@epra.org

La régulation des contenus audiovisuels en Suisse replacée dans son contexte européen

La Suisse: un système *sui generis*?

Zusammenfassung Die vergleichende Analyse der Aufsichtsstrukturen im Bereich des Rundfunks in Europa deckt einige gemeinsame Nenner auf. Die Medienaufsichtsbehörden in Europa unterscheiden sich darüber hinaus stark, hinsichtlich der Aufgaben, der Befugnisse wie auch der Strukturen. Aus einer vergleichenden Perspektive sind die Aufsichtsstrukturen in der Schweiz besonders atypisch, da sie eine unabhängige Beschwerdeinstanz, gekennzeichnet durch eine starke Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit, mit einer konvergenten Behörde verbinden, die Teil der staatlichen Verwaltung ist.

Replacer le système suisse de régulation et de supervision des contenus audiovisuels dans son contexte européen suppose de passer en revue, d'une part, les dénominateurs communs aux instances de régulation de l'audiovisuel en Europe et, d'autre part, de rendre compte de la grande diversité revêtue par les systèmes actuellement en place. Cet examen préalable permettra alors de dégager les particularismes du régime helvétique.

I. La régulation de l'audiovisuel en Europe: dénominateurs communs

Bien que les systèmes nationaux de régulation de l'audiovisuel continuent à présenter une grande diversité, on peut relever des dénominateurs communs tels que la mise en place d'un système indépendant de régulation de l'audiovisuel, le développement d'un socle juridique à l'échelle européenne ainsi que l'apparition de défis communs pour les instances de régulation.

1. La mise en place d'un système indépendant de régulation de l'audiovisuel

Un premier point commun est l'émergence du concept et la mise en place d'un système de régulation de l'audiovisuel dans la majorité des pays européens. Le terme de «régulation» a fait son apparition assez tard dans le domaine du droit de l'audiovisuel – du moins dans les pays francophones. Le terme de régulation est d'ailleurs souvent utilisé avec un certain flottement comme traduction de l'anglais «regulation» qui recouvre à la fois les concepts de réglementation et de régulation. Les deux notions sont pourtant clairement distinctes, la réglementation fixant les bases d'un système donné, alors que la ré-

gulation tend à assurer le bon fonctionnement de ce système. «La régulation est le fait de maintenir en équilibre, d'assurer un fonctionnement correct d'un système complexe»¹. Les notions de régulation et de réglementation sont pourtant intimement liées puisque l'application de la réglementation fait partie du travail de régulation, même si la régulation ne se réduit pas seulement à cela.

Par le terme de régulation de l'audiovisuel, on entend généralement le pouvoir d'attribution des autorisations, le contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires par les radiodiffuseurs, notamment lors du traitement des plaintes et du monitoring des programmes, et éventuellement l'imposition de sanctions en cas de manquement aux obligations. A ces fonctions traditionnelles liées à l'application de la réglementation, on peut ajouter celle de la gestion et de la coordination d'un paysage audiovisuel donné.²

La régulation de l'audiovisuel peut être exercée par des autorités gouvernementales ou par les tribunaux, notamment en matière de protection des droits fondamentaux. Par ailleurs, dans certains Etats tels que l'Allemagne, les radiodiffuseurs de service public peuvent être soumis à une certaine forme d'autorégulation qui repose sur l'existence d'organes de contrôle internes. Néanmoins, la forme d'organisation la plus courante en Europe est celle de l'instance de régulation indépendante.

Un point commun à tous les pays européens est donc que, à de rares exceptions près, ils ont délégué la régulation de l'audiovisuel à des instances indépendantes, chargées, au nom de l'Etat, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement. Historiquement, la création des autorités de régulation est donc une conséquence du désengagement du gouvernement du secteur de l'audiovisuel.

Ces instances de régulation indépendantes sont des organismes administratifs qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du

* Bien que cet aperçu s'enrichisse de l'expérience de l'auteur en tant que secrétaire de l'EPRA, cet article ne constitue en aucun cas une quelconque position officielle de l'EPRA, une organisation dont les statuts excluent explicitement la prise de déclarations communes.

1 Debbasch, La régulation de la liberté de la communication audiovisuelle, PUAM-Economica, 1991.

2 Robillard, Television in Europe, Regulatory Bodies, Status, Functions and Powers in: 35 European Countries, European Institute for the Media 1995, 5.

gouvernement, et qui disposent d'un appareil qui n'est pas au service d'un autre organisme.³

Les instances indépendantes, qui revêtent des formes juridiques assez diverses, partagent un certain nombre de principes communs. Au premier rang d'entre eux figure la garantie de l'équilibre entre la liberté d'expression et la protection des intérêts du public, par exemple en matière de protection des mineurs ou de dignité humaine. Ceci est reflété par l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre la liberté d'expression, même si l'exercice de celle-ci peut être limité dans les conditions définies par le chapitre 2.

2. Un socle juridique commun

Depuis la fin des années 80, deux textes constituent la clé de voute de l'édifice réglementaire européen de l'audiovisuel: la directive dite «télévision sans frontières» (TVSF) et la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT).

A l'échelle de l'Union européenne, le texte de référence est la directive dite SMA sur les services de médias audiovisuels, qui adapte et actualise la directive Télévision sans frontières de 1989 et qui a été adoptée en décembre 2007.⁴ Les Etats membres avaient jusqu'au 19 décembre 2009 pour transposer la directive en droit national. Le principe de libre circulation des programmes, et son corollaire le principe du pays d'origine, est la pierre angulaire de la directive. A cette fin, elle empêche les Etats membres de limiter la réception et la redistribution de programmes provenant d'autres pays de l'Union européenne. Par ailleurs, le texte comporte un ensemble minimal de règles communes couvrant entre autres la publicité, la production de programmes et la protection des mineurs. Alors que les Etats membres ne disposent que peu de marge de manœuvre concernant certaines dispositions, comme celles portant sur la compétence territoriale et le contournement, une plus grande souplesse est possible pour les dispositions portant sur le contenu: les Etats membres sont libres d'adopter des règles plus strictes ou plus détaillées, par exemple en matière de protection des mineurs aux diffuseurs relevant de leur compétence. La directive SMA a pour principale innovation d'étendre le champ d'application de la directive aux services de médias audiovisuels non linéaires, c'est-à-dire les services à la demande comme la vidéo à la demande et la télévision par rattrapage. La directive SMA introduit concrètement deux niveaux de réglementation: une réglementation plus exigeante pour les services de télévision «classiques» et un régime moins contraignant pour les services à la demande, justifié par le degré de choix et de contrôle dont dispose l'utilisateur. En outre, la directive SMA, dans son art. 11 de la version codifiée, définit les conditions dans lesquelles le placement de produit peut être autorisé (avec quelles mentions, dans quelles limites, etc.). Par ailleurs, certaines dispositions ont été modifiées; c'est le cas notamment des critères «subsidiaries» ou «techniques» de compétence applicables aux diffuseurs par satellite établis hors de l'Union européenne, stipulés à l'art. 2.⁴

En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, c'est la Convention européenne sur la télévision transfrontière, actuellement en cours de révision,⁵ qui est le texte de référence. Le Comité sur la télévision transfrontière (T-TT) a récemment trouvé un

accord sur un projet de protocole d'amendement à la Convention, qui a été approuvé par le Comité permanent lors de sa 44^e réunion du 11 au 12 juin 2009. La soumission au Comité des Ministres pour adoption, prévue pour le 4 novembre, a été néanmoins ajournée par l'Union européenne pour des raisons juridiques non résolues à ce jour. L'objectif de la révision est d'élargir le champ d'application de la Convention aux nouveaux services de médias audiovisuels. L'esprit général qui sous-tend la révision est d'harmoniser, dans la mesure du possible, son contenu avec la directive SMA, en tenant compte des domaines et valeurs spécifiques à la mission du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, il existe tout un corpus d'autres textes du Conseil de l'Europe, comme les déclarations et les recommandations. S'il fallait n'en citer qu'une seule, ce serait la recommandation du Conseil de l'Europe sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée en 2000,⁶ qui vise à encourager la création d'instances indépendantes et à la mise en place de dispositions relatives à l'indépendance et aux missions des autorités de ré-

3 Voir sur ce point, Gélard, Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié, office parlementaire d'évaluation de la législation, rapport sur les autorités administratives indépendantes, 15 juin 2006, http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=r861689_12&idtable=r861689_12|r861690_43|r831429_5|r810248_5|r855329_8|r864423_16|r860209_8|r865634_21|r866579_26&c=autorit%E9s+administratives+ind%E9pendantes&rch=rs&de=20000630&au=20100630&dp=10+ans&radio=dp&aff=ens&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&isFirst=true (consulté le 30.06.10).

4 Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 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: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007L0065:FR:NOT>, (consulté le 30.06.10); voir également la version codifiée: DIRECTIVE 2010/13/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels») <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:FR:PDF>, (consulté le 30.06.10).

5 Projet de second Protocole portant amendement à la Convention européenne sur la télévision transfrontière et son rapport explicatif: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/t-tt/T-TT%20_2009_007FIN_fr%20second%20protocole%20d%27amendement.pdf (consulté le 30.06.10).

6 Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion (adoptée par le Comité des Ministres le 20 décembre 2000, lors de la 735^e réunion des Délégués des Ministres) disponible ici: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanFrench&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanFrench&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) (consulté le 30.06.10).

gulation. Elle a été, en mars 2008,⁷ renforcée par une déclaration du Comité des Ministres, appelant les Etats membres «à mettre en œuvre, s'ils ne l'ont pas déjà fait, la Recommandation».

L'existence d'une base juridique commune ainsi que la mise en place d'un langage commun à l'échelle européenne peuvent donc être saluées. Il faut néanmoins garder en mémoire qu'il s'agit de standards minimum plutôt que d'une harmonisation à grande échelle. La nouvelle directive ne déroge pas à ce principe puisqu'elle laisse beaucoup de souplesse aux Etats membres concernant les dispositions portant sur le contenu. On peut noter par exemple l'introduction de nouvelles dispositions non contraignantes visant à l'encouragement de l'éducation aux médias⁸ ou à la rédaction de codes déontologiques⁹ relatifs à la communication commerciale audiovisuelle touchant aux produits à haute teneur en sucre, sel et gras accompagnant les programmes pour enfants ou incluse dans ces programmes. Le détail de la réglementation de l'audiovisuel reste donc en grande partie une prérogative des Etats.

3. Des défis partagés

Enfin, les instances de régulation en Europe partagent toutes des défis qu'elles doivent relever. Il s'agit notamment de l'explosion du nombre des chaînes et de plateformes de diffusion suite à la numérisation. Plus généralement, l'impact de la convergence technologique sur le paradigme de la régulation audiovisuelle, mais aussi sur la structure et le mode de fonctionnement des instances, est ressenti à travers tous les pays. Un défi non des moindres est également l'internationalisation croissante du secteur, illustrée par la présence d'un certain nombre de groupes agissant à l'échelle mondiale. Enfin, une problématique qui reste toujours actualité est la lutte constante pour le respect de l'indépendance du régulateur vis-à-vis du pouvoir politique et des opérateurs audiovisuels.

II. La diversité des instances de régulation en Europe

L'étude comparative des organismes de régulation de l'audiovisuel met en lumière une extraordinaire diversité. Celle-ci se caractérise tant sur le plan du type des instances, de leurs domaines de compétence, de leurs pouvoirs et de leur structure.

1. Typologie sommaire

L'établissement d'une typologie sommaire révèle deux principales familles d'autorités indépendantes.

La première famille, qui représente actuellement le modèle dominant, peut être qualifiée «de type administratif». Elle rassemble la grande majorité des autorités comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel français (CSA), l'Ofcom britannique et les Landesmedienanstalten allemandes. Ces autorités exercent conjointement les fonctions d'administration, de contrôle et de sanction, et sont occasionnellement, et à des degrés divers, investies de certaines fonctions de réglementation. Elles

se caractérisent par le fait qu'elles se substituent par les fonctions qu'elles exercent aux autorités politiques, notamment le pouvoir exécutif, et exercent leurs fonctions au bénéfice de la collectivité.¹⁰

La deuxième famille, à présent très restreinte, peut être qualifiée de type «quasi juridictionnel»: il s'agit des autorités qui exercent des fonctions de résolution des conflits, d'éventuelles fonctions de contrôle et de sanction n'étant que des accessoires à cette fin. C'est dans cette famille que se place l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision en Suisse. Ces instances ne diminuent pas les prérogatives des autorités politiques; elles sont, dans une certaine mesure, un complément au juge judiciaire. Elles exercent leurs fonctions au bénéfice de chacun des individus qui composent la collectivité.¹¹

2. La variété des domaines de compétences

Le domaine de compétence des instances européennes est également caractérisé par la diversité. La plupart des instances de régulation sont compétentes en matière d'audiovisuel, ce qui recouvre principalement la radiodiffusion sonore et la télévision. Dès cet instant, il existe déjà des exceptions: l'instance italienne n'a pas de compétences en matière de radiodiffusion sonore, la législation italienne ayant choisi de ne pas réglementer le secteur. L'instance portugaise est quant à elle également responsable de la régulation de la presse. La vaste majorité des Etats européens disposent d'au moins deux instances de régulation distinctes, respectivement compétentes en matière d'audiovisuel et de télécommunications. Néanmoins, de nombreux pays ont opté pour une instance de régulation unique dont les compétences recouvrent à la fois l'audiovisuel et les télécommunications. Les exemples les plus connus sont l'Italie avec l'AGCOM, l'Ofcom en Grande-Bretagne et la FICORA finlandaise, mais aussi les instances de Slovaquie et de Bosnie-Herzégovine.

Tandis que la plupart des instances de régulation en Europe, à l'instar du Conseil supérieur de l'audiovisuel français ou du Commissariaat voor de Media néerlandais, régulent à la fois le secteur privé et public, certaines, telles que les Landesmedienanstalten allemandes, ne sont compétentes qu'en matière de radiodiffusion privée. Cela était également un trait caractéristique des instances anglo-saxonnes, même si il tend à s'estomper. Ainsi, la Broadcasting Authority of Ireland (BAI),

7 Déclaration du Comité des Ministres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, (adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 2008 lors de la 1022^e réunion des Délégués des Ministres), disponible ici: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(26.03.2008\)&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(26.03.2008)&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) (consulté le 30.06.10).

8 Voir considérant 47 et art. 33 de la directive SMA (version codifiée).

9 Voir art. 9 (2) de la directive SMA (version codifiée).

10 Voir sur ce point Jongen, La police de l'audiovisuel, Bruylant 1994, 60.

11 Voir sur ce point Jongen, Opus. Cit. 4, 480.

mise en place en octobre 2009, sera, pour la première fois en Irlande, chargée de la régulation des radiodiffuseurs tant publics que privés. On peut donc noter que ce modèle de régulation distincte semble être en nette régression en Europe.

3. Des structures à géométrie variable

Dans les pays à structure fédérale tels que l'Allemagne et la Belgique, l'audiovisuel relève de la compétence des états fédéraux, ce qui a pour conséquence l'existence d'une pluralité d'instances régionales. En Allemagne, la culture et l'audiovisuel sont du ressort des Länder allemands. Il existe donc 15 instances de régulation régionales de l'audiovisuel, exclusivement compétentes en matière de radiodiffusion privée. Celles-ci co-opèrent au niveau national pour accomplir leurs missions dans le cadre de la délivrance d'autorisations, du contrôle ainsi que du développement de l'audiovisuel privé en Allemagne, dans le cadre de l'association des Landesmedienanstalten, l'ALM.

Le nombre d'employés au sein des instances de régulation varie énormément en fonction de la taille du pays et du paysage audiovisuel respectif. Alors que les instances les plus petites emploient moins de trois personnes, ce nombre peut atteindre plus de 300 pour les plus importantes telles que le CSA français mais aussi l'autorité turque RTÜK, voire 900 dans le cas d'une instance «unique» comme l'Ofcom britannique.

III. Le particularisme suisse au vu des tendances européennes

1. Des structures de régulation atypiques

Ce bref panorama des instances de régulation de l'audiovisuel en Europe révèle l'EPRA comme «un club des particularismes». Cela dit, la Suisse apparaît comme un cas unique, au moins au sein des membres de l'EPRA.

Elle associe en effet, d'une part, une instance indépendante créée en 1984 chargée de la surveillance des programmes avec des fonctions quasi-juridictionnelles: l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision – l'AIEP. Le système suisse de surveillance des programmes, ancré dans la constitution fédérale, apparaît plutôt libéral en comparaison européenne. C'est ainsi que l'AIEP, au contraire de la plupart de ses homologues européens, ne peut que se prononcer sur des plaintes dont elle est saisie et n'agit pas d'office. L'AIEP ne peut pas davantage prononcer de sanctions (amendes), sauf dans des cas exceptionnels. La surveillance des programmes a pour vocation première de protéger le public.

D'autre part, le paysage de la régulation suisse est caractérisé par une instance de type convergente, l'OFCOM, fondée en 1992, et qui s'est vue confier deux missions prioritaires: la réglementation des secteurs de la radio et de la télévision ainsi que la création des conditions nécessaires à la libéralisation du marché des télécommunications. Cette instance n'est pas une instance indépendante en ce qu'elle est rattachée au Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et de la Communication (DETEC), et qu'elle prépare les

dossiers à l'intention du Conseil fédéral et de la Commission de la communication (ComCom).

Parmi les membres de l'EPRA, le seul modèle qui semblerait présenter quelques similarités avec le modèle suisse est l'Autriche. L'Autriche disposait jusqu'à très récemment de deux instances de régulation. Le Bundeskommunikationssenat est une autorité indépendante, qui décide en première instance sur les plaintes adressées aux radiodiffuseurs publics et qui fait fonction de seconde instance dans les affaires traitées par la KommAustria qui est l'instance compétente (non indépendante) responsable de la régulation pour les radiodiffuseurs privés. Ces similarités sont malgré tout superficielles; le système distinct de régulation en fonction du caractère public ou privé des radiodiffuseurs ne trouvant pas d'écho dans le système suisse. Entre temps, le système de régulation autrichien a été profondément modifié, dans le sillage de la transposition de la directive SMA.

Porter un jugement sur le bien fondé ou la pertinence d'un système de régulation en particulier est particulièrement délicat, car celui-ci est le fruit de l'histoire, des institutions, des spécificités du paysage audiovisuel. Un jugement sur le fond supposerait une analyse méticuleuse et des connaissances approfondies sur le paysage audiovisuel. Les quelques réflexions qui suivent se bornent donc à constater si les instances suisses reflètent les tendances dominantes existant actuellement en Europe.

2. L'OFCOM: Une approche moderne mais une structure héritée du passé?

L'approche de l'OFCOM qu'on pourrait qualifier de neutre sur le plan technologique, avec ses responsabilités en matière de l'audiovisuel, de télécommunications et de fréquences, le met en phase avec la nouvelle génération des régulateurs dits «convergençs» qui a vu le jour depuis la fin des années 90.

En revanche, le fait qu'il ne s'agisse pas d'une instance indépendante est plutôt une anomalie en Europe. Il ne s'agit pas d'un cas unique, on peut citer notamment l'Espagne qui jusqu'à très récemment ne disposait pas d'instance indépendante au niveau national¹², et l'Estonie qui n'a pas de système de régulation indépendant pour la radiodiffusion privée, ces deux exemples restant des exceptions.

Il est néanmoins important de souligner que l'indépendance du régulateur de l'audiovisuel ne revêt pas à ce jour un caractère contraignant au niveau européen. La recommandation 2000 (23) du Conseil de l'Europe, qui préconise la création d'instances indépendantes, n'a pas de valeur juridique contraignante. Concernant l'Union européenne, la directive SMA mentionne désormais «les organismes de régulation nationaux in-

12 A noter que la nouvelle loi générale relative aux communications audiovisuelles, qui transpose la directive SMA en droit national, crée une nouvelle instance nationale de régulation, le *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales* (Conseil national des médias audiovisuels): <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/4/article21.fr.html> (consulté le 30.06.10).

dépendants».¹³ Bien que la formulation utilisée ait été considérablement affaiblie suite aux consensus politiques inhérents au processus de codécision et laisse planer des doutes sur sa portée juridique, elle peut néanmoins être interprétée comme un signal politique clair adressé aux Etats membres. La Commission européenne vient d'ailleurs récemment de lancer une étude comparative sur l'indépendance des régulateurs.¹⁴

3. L'AIEP: un modèle en recul mais des bonnes pratiques reconnues?

Le modèle de l'instance quasi-juridictionnelle est en net recul actuellement en Europe. Cette famille rassemblait de nombreuses autorités, comme notamment la Broadcasting Complaints Commission (BCC) en Grande-Bretagne, le Conseil des litiges flamands pour la radio et la télévision, ou la Broadcasting Complaints Commission irlandaise. Ces autorités ont disparu au cours des récentes réorganisations structurelles qui ont pris place dans ces Etats. En Grande-Bretagne, la Broadcasting Complaints Commission (B.C.C.), créée en 1981 pour veiller à la présentation exacte et impartiale des faits et traiter des atteintes à la vie privée, a été fusionnée avec la Broadcasting Standards Commission suite à la loi de 1996. En 2003, ces compétences ont été centralisées au sein du régulateur unique Ofcom. En Irlande, la Broadcasting Authority of Ireland, l'autorité nouvellement créée, reprendra à son compte les missions conduites jusqu'à présent conjointement par la Commission de l'audiovisuel de l'Irlande et également la Commission des plaintes en matière d'audiovisuel. En Flandre, le Conseil des litiges flamands pour la radio et la télévision, le Vlaamse Geschillenraad, a disparu dans la refonte de l'instance de régulation en 2006 et la création du Régulateur flamand des médias (VRM).

Les raisons de ce recul ne sont pas toujours très claires. Il apparaît néanmoins que plus de dix après la publication du Livre Vert sur la Convergence¹⁵, de nombreux pays ont opté pour l'option 3 dite «révolutionnaire» du livre vert, c'est-à-dire l'introduction progressive d'un nouveau modèle réglementaire couvrant tout l'éventail des services nouveaux et existants, ce qui a exigé une réévaluation et une réforme fondamentale de l'environnement réglementaire, comme c'est le cas au Royaume-Uni. Cette solution a été envisagée en Suisse mais rejetée par le Conseil national en 2004, qui n'a finalement pas souhaité la création d'une autorité convergente regroupant la radiodiffusion et les télécommunications.

D'autres pays ont choisi une approche plus «évolutive» envers la convergence, caractérisée par un certain degré de restructuration ou une simplification des organes existants, associée à une modification du cadre réglementaire en vigueur. Cette approche correspondait à l'option 1 du Livre vert, c'est-à-dire «construire sur les structures existantes». Ces pays ont préféré ne pas introduire d'instance de régulation unique pour les télécommunications et l'audiovisuel, mais ont opté pour une réorganisation ou une simplification des structures des instances de régulation en place, cela a été le cas pour l'Irlande ou la Flandre.

En revanche, on peut noter un certain regain d'intérêt en Europe pour une bonne pratique établie en Suisse dès 1991,

c'est-à-dire la médiation comme outil de la régulation audiovisuelle.

En Suisse, la médiation est préalable à une procédure quasi judiciaire et a été introduite afin de décharger l'AIEP. Il semble que l'objectif ait été atteint, et que les organes de médiation opèrent une fonction de filtrage importante dans le cadre de la surveillance des programmes. Il est particulièrement intéressant de noter que les organes de médiation n'existent pas seulement pour les radiodiffuseurs publics, comme c'est le cas dans de nombreux pays comme la France et la Finlande, mais aussi pour les diffuseurs privés, sur désignation de l'AIEP, d'un organe de médiation indépendant pour chacune des trois régions linguistiques. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique, qui souhaite développer plus avant la médiation comme outil de la régulation audiovisuelle, s'est d'ailleurs penché avec grand intérêt sur l'expérience suisse en ce domaine.¹⁶

4. Le citoyen au centre du système de régulation

La Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des régulateurs mentionnée plus haut souligne également les obligations des instances de régulation envers le public. Elle indique que les autorités de régulation doivent être redevables de l'exercice de leurs fonctions auprès du public. Lors des discussions qui ont récemment eu lieu au sein de l'EPRA sur la notion «d'accountability» des régulateurs, ce qu'on pourrait traduire par le néologisme inélégant de «redevabilité», notre orateur, le Prof. François Jongen, y constatait qu'à chaque tradition politique correspondait une priorité dans la «redevabilité» des autorités de régulation: «Au risque de schématiser de façon un peu caricaturale, on observera que les pays de tradition libérale privilégieront un système de «redevabilité» de l'autorité de régulation vis-à-vis de l'industrie dont elle est censée accompagner et encadrer l'activité. Au contraire, les pays de tradition démocratique plus récente chercheront avant tout la redevabilité de l'autorité de régulation à l'égard de ceux qui se considèrent toujours comme ses mandants, c'est-à-dire le

13 Considérant 65 et Art. 23b, directive 2007/65/CE du 11 décembre 2007, JOCE L 332/27 du 18.12.2007.

14 Study on «Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive» – SMART 2009/0001: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/tender_specif_en.pdf (consulté le 30.06.10).

15 Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation – Vers une approche pour la société de l'information [COM(97) 623 final, http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/legal/com/greenp_97_623_fr.pdf (consulté le 30.06.10).

16 Régulation – Hors série – Médiation et régulation audiovisuelles, Conseil supérieur de l'audiovisuel, mai 2008: <http://www.csa.be/documents/show/807>, (consulté le 30.06.10). Voir aussi, Machet, Emmanuelle, Complaints and Sanctions, Comparative Background Document for the plenary session of the 32nd EPRA meeting, Barcelona 12–14 May 2010: http://www.epra.org/content/english/press/papers/Barcelona_2010/Complaints_sanctions_public_version_final.pdf (consulté le 30.06.10).

monde politique. Enfin, et toujours au risque de simplifier exagérément, on constatera que les Etats de longue tradition démocratique accorderont plus d'importance encore à la redevabilité des autorités de régulation à l'égard des «consommateurs finaux» que sont les citoyens.

Ce dernier cas de figure semble applicable à l'AIEP, qui dispose certes d'un modèle atypique, mais qui place le citoyen au centre du système de régulation. Et cela semble être une bonne chose, car, toujours de l'avis de monsieur Jongen, mais c'est aussi le mien, la «redevabilité» à l'égard du grand public est «la seule qui puisse apporter à l'autorité de régulation un véritable soutien dépourvu d'arrière-pensées». ¹⁷

Résumé L'analyse comparative des structures de la régulation audiovisuelle en Europe révèle des dénominateurs communs. Les domaines de compétence, les pouvoirs et les structures des instances de régulation restent extrêmement variés. Au vu de cette diversité, les structures suisses apparaissent pourtant particulièrement atypiques, en ce qu'elles associent une instance indépendante de type quasi-juridictionnel, accordant une place importante à la responsabilité vis-à-vis du citoyen, avec une autorité convergente faisant partie intégrante de l'administration de l'Etat.

Summary The comparative analysis of the regulatory architecture in the field of broadcasting in Europe reveals common denominators. Regulatory authorities in Europe are also extremely diverse, be it in terms of remit, powers or structure. Having this diversity in mind, the Swiss regulatory architecture still stands out as particularly atypical from a comparative point of view as it combines an independent complaint body, characterised by a strong accountability towards the public, with a converged authority which forms part of the State administration.

¹⁷ http://www.epra.org/content/english/press/papers/Tallinn/Jongen_Keynote_final.pdf (consulté le 30.06.10).