

La Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière: Les nouveautés

Frédéric Riehl

Vice-directeur à l'OFCOM, Bienne

Zusammenfassung:
Nach zwei Jahren Arbeit ist die Revision des europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen abgeschlossen. Eine Überarbeitung des Übereinkommens war notwendig, weil einerseits einige Regelungen von der rasanten Entwicklung im audiovisuellen Sektor überholt waren und andererseits eine Annäherung an die kürzlich revidierte EG-Fernsehrichtlinie erreicht werden musste. Im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten und der Rundfunkveranstalter werden die EU-Länder und die Mitgliedstaaten des Europarats (so auch die Schweiz) nicht darum herumkommen, ihre nationalen Regelungen entsprechend dem Übereinkommen zu harmonisieren.

Le 17 avril 1998, le Comité permanent, chargé de réviser la Convention sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, a achevé ses travaux. Pendant deux ans, les experts des Etats parties à la Convention (17) accompagnés d'observateurs de douze pays ainsi que le représentant de la Commission de l'Union européenne, se sont attachés à remettre au goût du jour la Convention TV. Cette adaptation était doublement nécessaire. D'une part, certaines règles étaient dépassées par le développement du secteur audiovisuel; d'autre part, il fallait agir de sorte que soit garanti un parallélisme avec la directive sur la télévision sans frontières (directive TVSF) qui était également en cours de révision. Il est en effet indispensable, dans l'intérêt aussi bien du consommateur que des entreprises de télévision, que la législation soit harmonisée de la même façon dans les pays de l'Union européenne et dans ceux du Conseil de l'Europe, de l'Atlantique à l'Oural, pour reprendre la formule consacrée!

Les modifications les plus significatives

Tout d'abord, l'on s'est aperçu que le **point de rattachement** tel qu'il figurait à l'article 5 de la Convention TV n'était pas idéal. Définir l'Etat compétent par le simple fait que le «Uplink» se trouvait sur son territoire a amené toute sorte de situation bancale (Le Royaume-Uni, de par sa politique très libérale d'octroi de licences de télévision, s'était retrouvé responsable pour toute une série de

programmes qui n'avait rien à voir avec son territoire, p. ex. SAT 1 pour la Suisse!). On favorisait de ce fait la délocalisation pour échapper à des lois nationales plus contraignantes. La directive TVSF de l'Union n'était pas en reste puisqu'il a fallu un jugement de la Cour de Justice de Luxembourg pour mettre les choses au point (Affaire C222/94; Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni). Ainsi a-t-on trouvé une nouvelle formule tant dans la directive TVSF que dans la Convention TV, laquelle est plus fiable et respecte mieux la souveraineté des Etats. Le nouvel Article 5 prévoit que chaque Etat est compétent pour les radiodiffuseurs qui sont établis sur son territoire (art. 5, al. 2). On entend par là avant tout le lieu où celui-ci a son siège social effectif et où les décisions relatives à la programmation sont prises (art. 5, 3e al. let. A). Si ces deux critères ne sont pas concomitants, c'est alors l'Etat où une partie importante du personnel affectée aux activités de radiodiffusion qui est responsable (art. 5, 3e al. lettre B). On est dorénavant en présence d'un système beaucoup plus stable que celui basé sur la liaison montante. La Convention a par ailleurs un pouvoir d'attraction sur des Etats non-parties à la Convention (art. 5, 3e al. let. 2 et 4e al.) lorsque certains critères sont remplis. Cela permet une homogénéité du droit des médias en Europe. Pour éviter un conflit de compétence, une nouvelle disposition réserve l'application du droit communautaire (soit la directive TVSF) entre les membres de l'Union européenne. On a tenté de régler au mieux ce problème tout en

étant conscient qu'il pourrait exister encore des cas (bien théoriques) où l'on pourrait être en présence de conflits d'application entre la Convention TV et la directive TVSF (plusieurs juridictions ou pas de juridiction). La solution relèverait d'un échange de vues entre les instances des 2 instruments (groupe de contact de la directive TVSF de l'UE et comité permanent de la Convention TV du Conseil de l'Europe). Ces règles de compétences plus rigoureuses sont un avantage pour la Suisse car elles sont un frein sérieux à la délocalisation. Les possibilités pour des radiodiffuseurs de s'installer au Royaume-Uni ou au Luxembourg pour échapper à la législation nationale, sont ainsi diminuées.

La question des **droits d'exclusivité** a fait l'objet de longs et intenses débats. L'article 9 a été renforcé pour inciter les Etats à légiférer dans le domaine du droit aux extraits (en règle générale, 3 minutes) sur les événements d'un grand intérêt pour le public. Les risques que le public d'un petit pays soit totalement privé d'images le concernant (par ex. un match de football), sont ainsi diminués. A cette disposition est venu s'ajouter un nouvel art. 9 bis. Il transpose dans la Convention le régime prévu par la directive TVSF concernant les **droits exclusifs** achetés par des chaînes non universelles et payantes. Les tâches du Comité permanent sont celles grosso modo attribuées à la Commission de l'Union européenne. Ceci a pour conséquence de renforcer passablement le rôle de cet organe. Certains Etats ont eu du mal à se rallier à un pouvoir accru du Comité permanent mais c'était le prix à payer pour respecter la nécessité absolue d'avoir dans ce domaine une application aussi uniforme que possible du droit télévisuel en Europe. Chaque Etat va donc établir des listes d'événements majeurs desquels son public ne devrait pas être privé. Il en résulte qu'une chaîne cryptée étrangère sera contrainte de céder les droits à une chaîne nationale universelle, c'est-à-dire assurant une part importante de la desserte du public (95%), qu'elle

soit publique ou privée. Ces listes devront être établies selon une procédure claire et transparente et transmises au Comité permanent. Elles seront publiées et feront l'objet d'une sorte de reconnaissance mutuelle réciproque dans les Etats. On attend de ces derniers qu'ils fassent preuve de retenue dans l'établissement de ces listes. L'importance majeure pour la société doit être reconnue. L'établissement de ces listes au niveau national se fera par voie de consultation avec les diffuseurs et les associations nationales sportives. Il est prévu expressément que le Comité permanent tienne compte des pratiques communautaires de l'Union en la matière afin d'avoir une unité de doctrine sur l'établissement de ces listes nationales. Les différentes parties concernées en Suisse (OFCOM, radiodiffuseurs, associations sportives) devraient se mettre au travail dès cet automne. Il est important que la Suisse puisse transmettre le plus tôt possible à tous ses pays voisins quels événements télévisés ne peuvent être soustraits au public télévisuel helvétique. Une telle disposition est très intéressante pour un petit pays comme la Suisse. Elle lui assure que les événements sportifs et culturels de grande importance pour le pays pourront être vus à la télévision par tout citoyen.

Le principe de la **chronologie des médias** pour les films est laissé dorénavant à la liberté contractuelle (art. 10, 4e al.).

Une nouvelle disposition a été introduite sur le **pluralisme des médias** (art. 10bis). Elle encourage les Etats à coopérer dans ce domaine. C'est un premier pas important vu les réticences très fortes qu'il existe dans ce secteur.

Désormais, le **télé-achat** est considéré comme un phénomène en soi; ce n'est plus une forme spéciale de publicité. Pour s'adapter au marché et étant donné que cette forme de promotion commerciale prend de plus en plus d'importance et, il s'est avéré indispensable d'en fixer les règles au niveau européen. L'article 2, let. g, défi-

Résumé: *Après deux ans de travaux la révision de la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière a abouti. Cette révision était nécessaire d'une part car certaines règles étaient dépassées par le développement du secteur audiovisuel, et d'autre part car un parallélisme avec la directive de l'Union européenne sur la télévision sans frontière récemment révisée devait être garanti. Dans l'intérêt des consommateurs et des radiodiffuseurs, les Etats membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire aussi la Suisse) ne pourront éviter d'harmoniser leurs règles nationales avec la Convention.*

nit le télé-achat comme la diffusion d'offres directes au public en vue de la fourniture moyennant paiement de biens ou de services. La durée autorisée est identique à ce qui existe déjà : les spots publicitaires et les spots de télé-achat ne doivent pas dépasser 20% dans les programmes traditionnels. Les fenêtres d'exploitation consacrées au télé-achat doivent avoir une durée de 15 minutes (ininterrompues) au minimum. Leur maximum est de huit par jour et elles ne doivent pas dépasser trois heures quotidiennes. Elles doivent être clairement identifiables. Rien de révolutionnaire: On a adopté les règles applicables à la publicité mutatis mutandis au télé-achat, y compris celles qui concernent les limitations pour certains produits (art. 15). Une exception: le télé-achat pour les médicaments est interdit alors que la publicité et le parrainage limité en sont autorisés. On a voulu ainsi limiter l'automédication par achat par correspondance. A noter encore que les chaînes de télé-achat 24 heures/24 heures sont désormais autorisées en vertu de la Convention TV.

Les règles concernant le **parrainage** d'émissions par des entreprises pharmaceutiques est autorisé s'il n'y a pas de référence aux médicaments prescrits sur ordonnance. On a accédé partiellement aux souhaits de la branche qui a eu des arguments convaincants.

Pour la Suisse, va se poser très prochainement la question de savoir si nous voulons introduire une réglementation plus souple sur le télé-achat ou non. Le système de la Convention TV permet en effet à la Suisse d'être plus restrictive pour ses radiodiffuseurs nationaux. Va-t-on être une île européenne qui interdit le télé-achat au niveau national ou allons suivre nos voisins? La question est d'importance car derrière se cache le problème de la délocalisation à l'étranger de tels services.

L'article 16 dédié à la publicité s'adressant spécifiquement à un seul Etat a été conservé après une longue

discussion. Certains Etats, dont la Suisse, y tenaient beaucoup. Désormais, le télé-achat est aussi inclus dans l'interdiction de contourner les règles nationales. Cette disposition forme un ensemble avec les nouvelles dispositions des articles 5 et 24 bis, nous y reviendrons.

Une nouvelle disposition concernant des **programmes** consacrés exclusivement à l'**auto-promotion** et au télé-achat a été introduite (art. 18 bis, art. 18 ter). Sa raison d'être est, d'une part, de montrer que la Convention s'applique aussi à ce genre de programme et, d'autre part, de spécifier quelles règles sont applicables (notamment sur l'éthique publicitaire, art. 12 et s.).

Le **rôle du Comité permanent** est renforcé (art. 27). Il émet des avis sur l'abus de droit (art. 24 bis). Il doit aussi élaborer des lignes directrices concernant la mise en œuvre de l'art. 9 bis relatif aux événements d'importance majeure. Il doit également donner son avis sur les listes nationales y relatives. Après controverse, la procédure d'acceptation tacite des amendements a été acceptée, tant pour le présent amendement que pour ceux à adopter à l'avenir (art. 23, § 5). Pour la Suisse, cela signifie qu'il faudra accélérer la procédure de ratification par le parlement si l'on veut éviter d'avoir à prendre la décision de déposer une objection.

L'article 24 bis sur l'**abus de droit** résulte d'un compromis après de longues négociations. Cet article, accompagné des articles 5 et 16, constitue un arsenal contre la délocalisation des radiodiffuseurs. Non sans mal, les négociateurs ont voulu créer les mêmes possibilités qui existent dans le droit communautaire (art. 2 du traité de l'Union accompagné de la jurisprudence de la Cour de Justice du Luxembourg) lorsqu'il y a forte présomption de délocalisation. C'est dans ce sens que doit être compris toute la procédure prévue à l'art. 24 bis qui rappelle que toutes les mesures prises par l'Etat de réception ne peuvent l'être qu'à la fin de la procédure

d'arbitrage et en accord avec la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 32 permet l'entrée en vigueur du présent protocole d'amendement qui modifie la Convention, selon la procédure d'approbation tacite. En outre, il est possible pour un Etat d'appliquer provisoirement la Convention (Art. 32, 4e al.). Il est fort probable que la Suisse adoptera cette voie comme elle l'a déjà fait lors de l'adoption de la Convention en 1989. Il est en effet indispensable, pour ne pas prêter le public suisse et ne pas rendre impossible la tâche des réseaux câblés que notre pays soumette les programmes étrangers aux mêmes règles que l'Union européenne, en même temps, c'est-à-dire avant la fin de 1998.

Conclusion

On peut se féliciter d'avoir révisé cette convention en un temps assez court malgré la complexité de cer-

tains problèmes. Le fait qu'il fallait disposer d'un instrument semblable à celui de la directive avant que les Etats membres de l'Union n'appliquent celle-ci fin 1998, a été un stimulant puissant. Cela a aussi amené à prévoir une procédure plus simple et rapide des amendements. La Suisse a joué un rôle important dans cette révision car il était de son intérêt de disposer d'un droit international européen télévisuel aussi proche que possible du droit communautaire; sa situation géographique et la dépendance de ses voisins ne lui permettent pas d'être isolée. Reste à constater l'attraction très forte de Bruxelles dans la législation européenne non seulement sur les 18 pays de l'UE et de l'EEE mais aussi sur l'Europe entière surtout lorsqu'il s'agit de services transfrontières. ■

Cette présentation n'engage que l'auteur lui-même. Elle ne reflète ni l'opinion du Comité permanent qu'il a présidé, ni celle de l'OF-COM.