

# Le Cadre Juridique European de la Télévision sans Frontières

Séverine Fautrelle \*

## RÉSUMÉ

*Le cadre juridique relatif à la circulation des programmes télévisés en Europe est défini dans les deux principaux textes suivants: la directive communautaire "télévision sans frontières" (TVSF) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière (CETT). Le contenu de ces deux textes adoptés en 1989 est quasi-identique: il s'agit de règles de base communes relatives à la promotion de programmes télévisés européens (les quotas), à la communication commerciale télévisée (publicité, télé-achat, parrainage et autopromotion), à la protection des mineurs, au droit de réponse et à l'accès aux événements d'importance majeure pour la société. Renégociée en 1997, la directive TVSF a fait l'objet d'un réexamen approfondi entre 2001 et 2005 qui débouchera sur une nouvelle révision du texte à partir de 2006. La Convention européenne sur la télévision transfrontière est actuellement aussi réexaminée par le Comité permanent sur la télévision transfrontière. Les discussions menées à Bruxelles et à Strasbourg montrent que les deux textes ont fait leur preuve mais que le droit doit sans cesse s'adapter aux évolutions technologiques du secteur de l'audiovisuel. Aujourd'hui, se pose en effet la question de l'extension de la directive TVSF et de la CETT à de nouveaux services, tels que par exemple la TV sur Internet et la vidéo à la demande. Une telle extension du champ d'application des textes conduira à s'interroger sur la nature du régime juridique envisageable pour ces services, notamment, au lendemain de l'adoption à l'UNESCO de la Convention internationale sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, la question de leur contribution à la promotion de la diversité culturelle.*

Les mots-clés: La Convention européenne sur la télévision transfrontière, La directive communautaire "Télévision sans frontières" (TVSF), le droit de l'audiovisuel

---

\* Séverine Fautrelle, Docteur en droit, Chargée de mission à la Direction du développement des médias, Paris, France. E-mail: severine.fautrelle@ddmedias.pm.gouv.fr

*“Les médias du secteur audiovisuel jouent un rôle capital dans la bonne marche de nos sociétés démocratiques modernes. Sans cette libre circulation de l’information, ces sociétés ne peuvent fonctionner. Les médias du secteur audiovisuel assurent en outre une mission fondamentale pour le développement et la transmission des valeurs sociales: non seulement parce qu’ils influent largement sur les faits et les images du monde qui nous sont présentés, mais aussi parce qu’ils fournissent les concepts et catégorisations – politiques, sociales, ethniques, géographiques, psychologiques, etc. – que nous utilisons pour décrypter ces faits et images. Ils contribuent donc à définir non seulement ce que nous voyons, mais aussi notre manière de le voir”<sup>1</sup>.*

En effet, en tant que médium audiovisuel dominant, la télévision revêt une importance cruciale – presque tous les foyers européens possèdent un poste de télévision, les Européens regardent, en moyenne, la télévision plus de trois heures par jour et le nombre de chaînes de télévision ne cesse d’augmenter<sup>2</sup>.

Dans ces conditions, *“l’industrie audiovisuelle ne ressemble à aucune autre industrie et ne se contente pas de produire des biens destinés à être vendus sur le marché à l’instar d’autres produits. Il s’agit en réalité d’une industrie culturelle par excellence dont le produit est unique et spécifique par nature. Elle exerce une influence majeure sur ce que nous savons, connaissons et ressentons”<sup>3</sup>*. Cette conception du rôle de l’audiovisuel dans notre société explique d’ailleurs pour quoi, dans les négociations sur le commerce international (OMC), la Communauté européenne défend l’exception culturelle et refuse, à ce titre, de traiter l’audiovisuel telle une marchandise comme les autres.

Néanmoins, l’expression “industries culturelles” témoigne du caractère hybride de la télévision qui revêt à la fois des aspects économiques, politiques et culturels. Les perspectives économiques et culturelles sont imbriquées les unes dans les autres. Le tout culturel ou le tout économique n’existe pas. En effet, le développement de la télévision européenne d’un point de vue, tant économique (constitution de groupes audiovisuels forts), que technique (développement du numérique, par exemple) permet de diffuser notre culture à une plus grande échelle. De même que l’effort en matière de développement culturel (création d’œuvres cinématographiques et audiovisuelles) constitue un réel potentiel en terme d’emplois.

Dans ce contexte où les enjeux politiques, économiques et culturels apparaissent évidents, l’intervention communautaire en matière audiovisuelle était devenue logique. L’objectif d’une “télévision sans frontières” a pris corps en 1984 avec le livre vert de la Commission européenne sur la radiodiffusion par câble et par satellite<sup>4</sup>, qui faisait état des bouleversements technologiques, des aspects sociaux et culturels, du contexte économique dans lequel s’exerce l’activité de radiodiffusion télévisuelle et de la nécessité d’un rapprochement des législations nationales des Etats membres, de manière à permettre la libre circulation des émissions dans la Communauté. L’un des buts clairement avoués était d’encourager le développement d’une industrie européenne de l’audiovisuel capable de concurrencer l’industrie américaine. Afin de réaliser ces objectifs, la Commission avait pris plusieurs initiatives, parmi lesquelles une proposition de directive sur les activités de radiodiffusion, qui deviendra la directive “télévision sans frontières” (ci-après, di-

rective TVSF) et le lancement en 1986 du programme MEDIA (mesures pour encourager le développement de l'industrie de production audiovisuelle)<sup>5</sup>.

S'agissant d'une intervention dans le domaine de la liberté de diffusion télévisuelle sans considération de frontières, l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>6</sup> justifiait, en lui-même, une intervention du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi, parallèlement à la négociation de la directive TVSF<sup>7</sup>, le Conseil de l'Europe a élaboré la Convention européenne sur la télévision transfrontière (ci-après, CETT)<sup>8</sup>. Ce texte s'applique à l'Europe entendue au sens large (aujourd'hui, 31 Etats ont ratifié la Convention dont 18 Etats membres de l'Union européenne)<sup>9</sup>.

Ces deux textes – la directive TVSF et la CETT – ont eu un parcours quasi-similaire: signés la même année, ils ont été révisés parallèlement afin d'assurer une certaine cohérence entre eux et dans l'intérêt de la sécurité juridique des Etats et des radiodiffuseurs<sup>10</sup>. Ils contiennent de ce fait des dispositions très voisines. Aujourd'hui, les deux textes font l'objet de discussions sur leur probable révision dans un contexte technologique en pleine évolution.

### **La directive TVSF et la CETT, deux instruments juridiques pour la création d'un espace audiovisuel européen**

Après de longues négociations, au milieu des années quatre-vingt, la directive TVSF et la CETT ont été adoptées afin de garantir la liberté de réception et de retransmission des services de radiodiffusion télévisuelle quel que soit leur mode de transmission: émetteur terrestre, câble ou satellite, tant analogiques que numériques. Le principe fondamental de ces textes est celui de la liberté de réception des chaînes de télévision qui respectent au minimum les règles fixées. Le contrôle de ce respect incombe aux Etats membres.

### **La directive TVSF et la CETT, un standard minimum**

La directive TVSF poursuit un objectif d'harmonisation minimale, c'est-à-dire que dans certains domaines, elle fixe un standard minimum que les Etats doivent respecter et qui ne constitue ni une adaptation au régime juridique le plus libéral, ni une harmonisation optimale réglant les moindres détails. De même la CETT fixe un ensemble de règles que les Etats sont tenus de respecter, dès lors qu'ils ont signé et ratifié la Convention. Toutefois, au-delà de ces règles minimales, les Etats peuvent prévoir des règles plus strictes pour les radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence (article 3 de la directive TVSF et article 28 de la CETT).

Les dispositions de la directive TVSF et de la CETT sont quasi similaires (1), seules quelques différences peuvent être signalées (2).

### **Les dispositions pertinentes de la directive TVSF et de la CETT**

La directive TVSF coordonne au niveau communautaire les législations nationales dans les domaines suivants: la détermination de la loi applicable à l'égard

des radiodiffuseurs, la promotion de la distribution et de la production des œuvres européennes (c'est-à-dire les quotas d'œuvres européennes), l'accès aux événements d'importance majeure pour la société, les communications commerciales télévisées (publicité, parrainage, télé-achat et autopromotion), la protection des mineurs, de la dignité humaine et de l'ordre public et, enfin, le droit de réponse. Ces mêmes thèmes figurent dans la CETT.

La première règle énoncée dans la directive TVSF et la CETT est celle de la détermination des Etats compétents à l'égard des radiodiffuseurs. Le principe est celui d'une compétence unique et réelle afin d'éviter les conflits tant positifs que négatifs de compétences: un radiodiffuseur ne relève de la compétence que d'un seul Etat, déterminée en fonction du lieu d'établissement du radiodiffuseur selon un faisceau de critères juridiques et économiques (lieu du siège social, de la prise de décision éditoriale, des effectifs employés) et/ou techniques (Etat accordant une fréquence ou liaison montante ou l'utilisation d'une capacité satellitaire).

S'agissant ensuite des relations entre les Etats émetteurs et les Etats récepteurs, il est prévu qu'au nom de la liberté de réception des informations, un Etat membre ne peut pas entraver la retransmission sur son territoire d'un programme provenant d'un autre Etat membre, dès lors que ce programme est conforme aux règles minimales de la directive TVSF (article 2 bis). Il existe toutefois une exception à ce principe lorsque l'émission en provenance d'un autre Etat membre enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave les règles relatives à la protection des mineurs et/ou au respect de l'ordre public. L'Etat de réception, sous réserve du respect de certaines conditions strictement définies, pourra alors suspendre provisoirement l'émission en cause. Cette procédure n'a été que très rarement mise en œuvre. Il convient de préciser que, sur ce point, la CETT est plus stricte que la directive TVSF. En effet, les cas de mise en œuvre éventuelle de la procédure sont plus larges: il est possible de suspendre provisoirement les programmes, non seulement lorsque ceux-ci portent atteinte à la protection des mineurs ou de l'ordre public, mais aussi lorsqu'il y a violation de certaines règles relatives à la publicité et au télé-achat (article 24 CETT).

En outre, l'une des dispositions essentielles de la directive TVSF, qui a suscité de nombreux débats et qui a été largement médiatisée, est l'obligation faite aux radiodiffuseurs européens de diffuser une majorité d'œuvres européennes (article 4)<sup>11</sup>, ainsi que de réserver, chaque fois que cela est réalisable, au moins 10 % de leurs temps d'antenne, ou, alternativement, 10 % au moins de leur budget de programmation à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle (article 5). Ces dispositions communément appelées "quotas de diffusion et de production" répondent au double objectif de promotion de la diversité culturelle et de la compétitivité de l'industrie européenne de programmes. L'un des buts avoués de ces mesures consistait à inverser la tendance constatée dans les années quatre-vingt, c'est-à-dire lutter contre "l'invasion" des programmes étrangers, principalement américains, et redonner ainsi leur place aux programmes européens considérés comme l'une des sources de l'héritage culturel de l'Europe<sup>12</sup>. On notera que la CETT ne contient qu'une obligation de diffusion des œuvres européennes, mais aucune obligation relative

aux œuvres émanant de producteurs indépendants, équivalente à l'article 5 de la directive TVSF.

Par ailleurs, la révision de la directive TVSF en 1997 a permis d'inscrire de nouvelles dispositions visant à garantir le droit à l'information des téléspectateurs. En effet, l'article 3 bis de la directive prévoit que les Etats membres pourront prendre des mesures afin que les événements d'importance majeure qu'ils auront reconnus (comme, par exemple, les jeux olympiques...) fassent l'objet d'une diffusion sur une télévision à accès libre. Cette disposition vise à éviter que les exclusivités accordées à certains radiodiffuseurs privent une partie importante du public d'un événement jugé d'importance majeure pour la société<sup>13</sup>. Une telle disposition existe aussi à l'article 9 de la CETT.

En ce qui concerne les communications commerciales télévisées, la directive TVSF et la CETT visent à protéger les intérêts des téléspectateurs mais aussi l'intégrité des œuvres, en limitant, par exemple, la durée des écrans publicitaires dans les programmes télévisés (la durée des spots publicitaires à l'intérieur d'une heure donnée ne doit pas dépasser 12 minutes) et en encadrant par des règles déontologiques le contenu et la présentation des messages publicitaires (par exemple, la publicité doit être clairement distinguée du reste du programme, la publicité subliminale est interdite...). D'autres dispositions visent enfin à protéger l'intégrité des œuvres diffusées: l'article 11 pose le principe de l'insertion des publicités entre les émissions et, par exception, pendant les émissions en tenant compte des interruptions naturelles de programmes, de leur nature et de leur durée).

Si ces dispositions relatives à la publicité visent notamment à protéger tous les téléspectateurs contre des coupures publicitaires intempestives, d'autres dispositions protègent une catégorie particulière de téléspectateurs: les mineurs. Ces derniers font l'objet d'une attention particulière que ce soit vis-à-vis de la publicité et du parrainage (article 16) mais aussi, de façon plus générale, à l'égard de tout programme susceptible de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral (article 22). Si les programmes susceptibles de leur nuire *gravement*, tels que les programmes d'une violence extrême, font l'objet d'une interdiction totale, les programmes "simplement" susceptibles de leur nuire peuvent être diffusés à condition que les radiodiffuseurs s'assurent qu'ils ne seront pas vus par les mineurs, soit par le choix de l'horaire de diffusion, soit par la mise en place de mesures techniques (cryptage des programmes, par exemple). Si de tels programmes sont diffusés en clair, ils doivent être précédés d'un avertissement acoustique ou être identifiés par un symbole visuel. Par exemple en France, une signalétique a été mise en place en 1996. Elle consiste à informer les téléspectateurs de la nature des programmes par la présence à l'écran de symboles qui indiquent l'âge en dessous duquel le programme en cause est déconseillé (les âges retenus sont moins de 10 ans, 12 ans, 16 ans ou 18 ans).

Au-delà de la protection des mineurs, l'article 22 bis de la directive vise de manière globale la protection de l'ordre public en exigeant que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité.

Enfin, parmi les mécanismes visant à protéger les téléspectateurs, la directive reconnaît un droit de réponse à toute personne physique ou morale dont l'honneur ou la réputation ont été atteints (article 23 de la directive TVSF).

Toutes ces règles, qui limitent tant quantitativement que qualitativement les émissions télévisées, ne constituent pas pour autant des restrictions à la liberté d'expression car *“elles sont le reflet d'un objectif constitutionnel qui domine désormais l'article 10 de la CEDH, à savoir garantir le pluralisme effectif de tous les moyens d'expression”*<sup>14</sup>. Selon le Professeur Gérard Cohen-Jonathan, *“aussi bien le pluralisme des médias par la réglementation de la publicité que le pluralisme culturel par les préférences d'œuvres européennes font appel à l'obligation positive des Etats d'assurer l'exercice effectif de la liberté d'expression pour tous les moyens d'expression”*<sup>15</sup>.

Compte tenu de leur nature juridique (d'une part, une directive d'harmonisation et, d'autre part, une convention internationale) et de l'environnement dans lequel elles ont été négociées (mise en place d'un marché commun au sein de la Communauté européenne et promotion des droits et libertés au sein du Conseil de l'Europe), quelques différences distinguent la directive TVSF de la CETT.

### **Les différences entre les deux textes et leur articulation**

La directive TVSF adoptée sur le fondement des articles 47 paragraphe 2 et 55 du traité CE, vise à promouvoir un marché européen des émissions télévisuelles en garantissant la libre prestation des services télévisuels dans l'Union européenne. Elle s'applique donc à l'ensemble des émissions, intérieures et transfrontières, alors que la CETT ne s'applique qu'à la télévision transfrontière, c'est-à-dire aux émissions reçues sur un Etat partie et qui proviennent d'un autre Etat partie. Elle ne vise donc pas des stations de télévisions régionales éloignées de toute frontière. En revanche, elle s'applique que le débordement soit intentionnel ou non<sup>16</sup>.

Parmi les autres différences entre les deux textes, on relèvera la question des droits fondamentaux qui est beaucoup plus présente dans le texte du Conseil de l'Europe que dans celui de la Communauté européenne. En effet, l'article 7 de la Convention garantit le respect de la dignité de la personne humaine et des droits fondamentaux d'autrui: il s'agit du droit à l'honneur, au respect de la vie privée, à la présomption d'innocence... Les radiodiffuseurs doivent veiller à ce que les journaux télévisés présentent loyalement les faits et les événements et favorisent la libre formation des opinions. Cette disposition, qu'on ne retrouve pas dans la directive TVSF, a été vivement critiquée car certains craignaient qu'elle ne dégénère en censure. Mais la portée de cette disposition est atténuée, dans la mesure où la Convention interdit la suspension provisoire d'un programme télévisé par l'Etat récepteur en cas de violation de cet article<sup>17</sup>.

On observe aussi que les deux textes n'abordent pas de la même façon la question de la pornographie. Alors que l'article 7 de la CETT interdit explicitement la pornographie, l'article 22 de la directive TVSF, selon l'interprétation qui en a été donnée par la Commission, permettent aux radiodiffuseurs des Etats membres de diffuser des programmes pornographiques, sous réserve d'utiliser des moyens de cryptage et de diffusion tardive qui les rendent inaccessibles aux mineurs.

En outre, l'article 6 de la CETT concerne le principe de transparence selon lequel le public doit être à même de connaître le nom des dirigeants des chaînes de télévision, leur mode de financement, la répartition des capitaux... Cette disposition vise à permettre aux téléspectateurs de choisir librement et en toute connaissance de cause les moyens d'information. La directive TVSF ne contient pas de telle disposition.

Par ailleurs, contrairement à la directive TVSF, la CETT contient une disposition relative aux courts extraits selon laquelle, au nom du droit d'accès du public à l'information, les Etats doivent, si nécessaire, introduire un droit aux extraits sur des événements d'un grand intérêt pour le public (article 9 de la CETT). Cette question est actuellement discutée à Bruxelles et pourrait lors de la révision de la directive TVSF conduire à la rédaction de nouvelles dispositions sur ce sujet.

Compte tenu de ces quelques différences, il est important de savoir lequel de ces deux textes doit prévaloir sur l'autre. Dans cette perspective, une "clause de déconnexion" (article 27 de la CETT) organise l'articulation entre les deux instruments. Elle prévoit que, dans leurs relations mutuelles, les Etats membres de la Communauté européenne appliquent les règles de la directive TVSF et qu'ils ne sont liés par les règles de la CETT que de manière subsidiaire, c'est-à-dire lorsqu'il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné. En revanche, la CETT s'applique dans les rapports entre deux Etats parties à la CETT dont l'un seulement est membre de l'Union européenne (par exemple, la France et la Croatie).

### **Le rôle des Etats dans la mise en œuvre des textes**

Alors que la directive TVSF doit, comme toute directive communautaire être transposée dans le droit des Etats membres, la CETT est un traité international qui entre en vigueur dès sa ratification par les Etats membres.

Dans un cas comme dans l'autre, la mise en œuvre des textes incombe en premier lieu aux Etats qui, comme nous l'avons vu, disposent d'ailleurs d'une marge de manœuvre quant au choix des moyens à déployer pour atteindre les objectifs visés<sup>18</sup>. En effet, les textes laissent aux Etats la possibilité d'adopter pour les radiodiffuseurs relevant de leur compétence, des règles plus strictes ou plus détaillées, mais jamais plus souples, que celles prévues par les textes européens (article 3 de la directive TVSF et l'article 28 de la CETT). Ainsi, par exemple, en France, ont été fixés des quotas chiffrés de diffusion des œuvres européennes (60 % du temps de diffusion doit être réservé à des œuvres européennes et 40 % à des œuvres d'expression originale française), alors que les textes européens se contentent d'exiger la diffusion d'une proportion d'œuvres européennes, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés.

S'agissant de la directive TVSF, l'obligation de la transposer qui incombe aux Etats membres fait l'objet d'un contrôle précis de la Commission européenne qui peut, le cas échéant, saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) d'un recours en manquement pour mauvaise ou non transposition.

En outre, les Etats jouent également un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre de la directive TVSF et de la CETT. En effet, lors de la révision de la di-

rective TVSF en 1997, a été mis en place un Comité de contact qui, composé de représentants des Etats membres, se réunit régulièrement pour discuter des difficultés d'application de la directive, des besoins d'évolution de telle ou telle règle et des pratiques mises en place par chacun des Etats pour appliquer au mieux le texte de la directive. De même, existe depuis 1989 au sein du Conseil de l'Europe, le Comité permanent sur la télévision transfrontière qui, composé lui aussi de représentants des Etats membres, constitue également un lieu de discussions et d'échange des bonnes pratiques.

Après plus de dix ans d'application de ces textes, les instances communautaires et européennes concluent à leur efficacité, mais aussi au besoin sans cesse renouveler de réfléchir à leur adaptation dans un contexte technologique changeant.

## **Bilan et avenir de la directive TVSF et de la CETT**

### **L'efficacité du cadre juridique actuel**

Nos développements s'appuieront sur les résultats de la directive TVSF qui, contrairement à la CETT, a fait l'objet de plusieurs rapports d'application, dont le dernier souligne la pertinence du texte communautaire.

En effet, selon la Commission européenne, la directive TVSF constitue "*un instrument pertinent et efficace au service du secteur audiovisuel européen et de la diversité culturelle*"<sup>19</sup>. Sur ce dernier point, il convient également de mentionner le bilan globalement satisfaisant du système des quotas, puisque la très grande majorité des chaînes satisfont aux exigences relatives à la diffusion des œuvres européennes et à la production indépendante<sup>20</sup>. Les quelques chaînes qui ne remplissent pas leurs obligations de diffusion et de production sont souvent des chaînes diffusées par satellite ou reprises sur le câble et qui ne sont reçues que par un nombre assez limité de téléspectateurs (ce sont parfois des chaînes créées récemment qui n'ont pas encore atteint "leur vitesse de croisière" ou des chaînes thématiques qui ne trouvent pas suffisamment de programmes européens adaptés à leur grille de diffusion). S'agissant du respect des règles relatives à la publicité, la Commission a déjà engagé quelques procédures, notamment contre l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. Elles restent toutefois peu nombreuses et, bien souvent, des solutions sont trouvées avant même que la CJCE ne soit saisie<sup>21</sup>.

Dans ce contexte, il est certain que l'établissement du marché intérieur dans le secteur audiovisuel, à travers la mise en œuvre de la directive TVSF, a indéniablement contribué à la création de conditions favorables pour l'émergence d'une industrie européenne des programmes. Il y a toutefois lieu de constater que la réalisation d'un des objectifs fixés n'est pas pleinement satisfaisante: les œuvres audiovisuelles ne circulent pas, d'abord à l'intérieur de l'Union européenne et ensuite sur le marché mondial. Le déficit européen des échanges audiovisuels avec les Etats-Unis reste préoccupant<sup>22</sup>.

Selon une étude réalisée en 2001, les radiodiffuseurs ont tendance à programmer des fictions d'origine nationale aux heures de grande écoute<sup>23</sup>. Si ce constat prouve que les fictions étrangères – principalement américaines – sont désormais diffusées à des heures de moins forte audience, cela indique aussi que le nombre



de fictions provenant d'autres Etats européens reste encore limité. Cette absence de circulation des œuvres audiovisuelles<sup>24</sup> s'explique notamment par le fait que les téléspectateurs préfèrent les programmes nationaux et que les programmes européens ne fidélisent pas un public important, parce qu'il n'y a pas un mais des publics européens.

Nous pouvons toutefois conclure que, même si le cadre juridique n'a pas pleinement atteint tous ses objectifs, des progrès importants ont cependant été réalisés. Confrontée à la difficulté de concilier des objectifs de promotion culturelle et de développement économique, la directive TVSF semble même, désormais, faire l'objet d'un consensus minimal.

Toutefois, qu'il s'agisse de la directive TVSF ou de la CETT, force est aussi de constater que les évolutions technologiques actuelles suscitent de nouvelles interrogations et que la question de la révision de ces textes apparaît aujourd'hui inéluctable.

### **Vers une révision de la directive TVSF et de la CETT**

Depuis quelques années, l'environnement technologique a profondément évolué du fait de l'avènement des technologies numériques, qui permettent grâce à la compression numérique de transporter un volume de données nettement supérieur à ce que permet le système analogique. Ces nouvelles technologies entraînent une multiplication des chaînes et plus globalement des supports de diffusion, elles permettent la création de nouveaux services (vidéo à la demande, services interactifs, radiodiffusion sur l'internet ou webcasting, et depuis peu sur les mobiles...) et surtout changent le mode de consommation. Le téléspectateur passe d'une position passive à un rôle actif. Il peut, par exemple, interagir sur les programmes via sa télécommande ou composer lui-même son programme grâce à une nouvelle génération de décodeurs numériques.

En outre, la multiplication du nombre de canaux de diffusion, grâce au numérique, a accru la demande de programmes audiovisuels. En ce sens, l'utilisation de ces nouvelles techniques doit permettre d'élargir le champ de la liberté d'expression et d'information et de favoriser la circulation des informations qui, comme nous l'avons vu en introduction, sont des éléments indispensables à la bonne marche de nos sociétés démocratiques modernes.

Dans ces conditions, il apparaît légitime de se demander si le régime juridique de la télévision en Europe, élaboré pour la télévision au sens classique du terme, pourra encore s'appliquer à l'avenir. Sur ce point, l'ensemble des acteurs concernés (institutions européennes, autorités nationales et professionnels) reconnaissent que les évolutions technologiques n'ont pas remis en cause les objectifs visés: le respect du pluralisme, la nécessité de s'assurer d'une offre de contenus de qualité, le respect de la diversité culturelle et linguistique et la protection des mineurs..., mais que le cadre juridique actuel n'est plus adapté.

C'est pourquoi la Commission européenne a annoncé qu'elle proposerait à la fin de l'année 2005 une proposition législative visant à réviser la directive TVSF. Cette annonce a été précédée d'un long processus de réexamen de la directive TVSF, auquel a été associé l'ensemble des acteurs concernés (professionnels,

consommateurs, régulateurs, représentants des Etats membres). Parallèlement aux travaux bruxellois, le Comité permanent sur la télévision transfrontière (représentants des Etats membres au Conseil de l'Europe) procède actuellement à un réexamen de la CETT afin d'apprécier l'opportunité de réviser ce texte. Comme en 1997 et 1998, il pourrait être décidé, pour des raisons de sécurité juridique, de modifier la CETT conformément aux aménagements qui seront apportés à la directive TVSF.

### **Le réexamen de la directive TVSF**

Le réexamen de la directive TVSF a débuté en 2001 avec le lancement de trois études indépendantes sur trois thèmes fondamentaux: la première sur les évolutions du secteur de l'industrie audiovisuelle et des nouvelles technologies (étude Andersen de juin 2002), la deuxième sur le développement des nouvelles techniques publicitaires (étude Bird & Bird de juin 2002); la troisième consacrée à l'impact des obligations de soutien aux œuvres européennes (étude sur l'impact des quotas réalisée par le cabinet David Graham et associés) a été publiée plus récemment, le 25 mai 2005.

Le 23 mai 2002, le Conseil des Ministres de la culture a choisi une approche progressive pour la suite du réexamen de la directive TVSF en confiant à la Commission européenne la réalisation d'un programme de travail. Celui-ci, adopté en janvier 2003, a permis d'une part, l'organisation d'auditions publiques sur les principaux thèmes de la directive et d'autre part, la collecte de contributions écrites de l'ensemble des acteurs concernés par le réexamen de la directive TVSF (Etats membres, autorités de régulation, professionnels et associations de téléspectateurs).

A l'issue de cette vaste consultation, la Commission a adopté le 15 décembre 2003 une communication intitulée "l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel", dans laquelle elle dresse non seulement un bilan de la consultation, mais propose aussi un plan d'action à court et moyen terme<sup>25</sup>.

S'agissant du bilan de la consultation, la Commission reconnaît en premier lieu que la directive TVSF constitue un cadre flexible et adéquat. C'est pourquoi, elle propose, à ce stade, le statu quo pour plusieurs thèmes de la directive: la détermination de l'Etat membre compétent, les quotas, la protection des mineurs, l'accès aux événements d'importance majeure et le droit de réponse. Pour trois autres thèmes, le champ d'application de la directive, la publicité et les courts extraits (thème qui n'existe actuellement pas dans la directive mais seulement dans la CETT), elle souhaite qu'une réflexion approfondie soit menée par des groupes d'experts. Quelques mois plus tard, elle décida d'approfondir également les discussions sur les quotas sur la base de conclusions de l'étude réalisée par le cabinet David Graham et associés. Ainsi quatre groupes d'experts, appelés "*focus group*" se sont réunis à Bruxelles entre octobre 2004 et mai 2005.

Par ailleurs, le plan d'action proposé à court terme par la Commission a permis d'adopter une communication interprétative sur la publicité. Celle-ci, adoptée le 23 avril 2004, se prononce sur la compatibilité de certaines pratiques publicitaires

(les mini-spots, les télépromotions...) et des nouvelles techniques publicitaires (la publicité sur écran partagé, la publicité virtuelle et la publicité interactive) avec la directive TVSF actuelle.

### **La révision de la directive TVSF**

A l'issue de l'ensemble des discussions engagées tant au sein des groupes d'experts, qu'entre les régulateurs et les représentants des Etats membres, la Commission a décidé de procéder à une nouvelle consultation publique sur six documents de réflexion qu'elle a publié le 12 juillet dernier. Ces documents portent sur le champ d'application de la future directive et la détermination de la compétence des Etats membres, le droit à l'information, les quotas et la diversité culturelle, les communications commerciales (publicité télé-achat...), la protection des mineurs et le pluralisme. Ce dernier thème, qui n'est actuellement pas abordé par la directive TVSF, a probablement été englobé dans les thèmes de la consultation sous la pression du Parlement européen, qui depuis de nombreuses années demande à la Commission de se saisir de cette question.

Cette consultation publique, qui s'est achevée le 5 septembre prochain, permettra de connaître la position de l'ensemble des acteurs concernés sur les orientations que semblent prendre la Commission et qui peuvent être résumées comme suit:

La Commission souhaiterait, pour tenir compte des évolutions technologiques, étendre le champ d'application de la future directive à l'ensemble des services audiovisuels qu'ils soient linéaires (c'est-à-dire la télévision quel que soit son support de diffusion – hertzien, câble, satellite, Internet, ADSL) ou non linéaires (c'est-à-dire des services transmis à la demande des utilisateurs, comme par exemple, la vidéo à la demande, les services de téléchargement sur Internet...).

L'ensemble de ces services audiovisuels pourrait être soumis à un socle de règles communes qui porteraient sur les principes fondamentaux, tels que la protection des mineurs et de la dignité humaine, le principe d'identification du contenu publicitaire et du contenu éditorial, le droit de réponse et le principe d'identification du fournisseur de contenu.

Seuls les services audiovisuels linéaires (l'ensemble des services de télévision) seraient soumis à davantage de règles: le socle commun décrit précédemment et les règles de la directive TVSF actuelle, dont certaines pourraient faire l'objet de quelques assouplissements, notamment celles relatives à la publicité (par exemple, les règles d'insertions publicitaires pourraient être simplifiées et les règles quantitatives pourraient être allégées, le placement de produit pourrait être autorisé et encadré).

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan définitif et exhaustif de la consultation publique menée par la Commission, il est déjà possible de dire que la bataille pour la révision de la directive TVSF sera difficile, compte tenu des positions divergentes qui se sont déjà exprimées lors d'une conférence co-organisée par la présidence britannique de l'Union européenne et la Commission, à Liverpool du 20 au 22 septembre 2005.

Même si cela peut paraître caricatural, on peut déjà, à ce stade, décrire deux camps:

- celui des nouveaux acteurs entrés récemment sur le marché audiovisuel, à savoir les opérateurs de communications électroniques qui fournissent notamment des services sur Internet et sur les mobiles, et qui sont majoritairement opposés à une extension du champ d'application de la directive aux services non linéaires;
- celui des acteurs traditionnels de l'audiovisuel (diffuseurs, créateurs, producteurs, distributeurs), qui sont favorables à cette extension car ils considèrent que les nouveaux services (vidéo à la demande, Internet...), qui entrent directement en concurrence avec leurs propres services, doivent eux aussi faire l'objet d'une réglementation. Toutefois, au sein même de ce camp, les positions divergent entre le maintien en l'état des règles de la directive TVSF actuelle et un assouplissement de celles-ci, voire une déréglementation.

Enfin, on indiquera qu'au-delà de la question de l'extension du champ d'application de la directive aux services non linéaires, l'autre enjeu essentiel de la révision de la directive TVSF est la question de la contribution de ces nouveaux services à la promotion de la diversité culturelle. Cette option, soutenue avec force par le Gouvernement français et les professionnels de la création audiovisuelle, consisterait à obliger les fournisseurs de services de vidéo à la demande à favoriser l'accès aux contenus européens (privilégier les contenus européens dans la présentation des catalogues proposés) et à consacrer un pourcentage de leur chiffre d'affaires aux financements des œuvres européennes. Ces mesures qui permettraient de contribuer à la promotion de la diversité culturelle sont essentielles au lendemain de l'adoption à l'UNESCO de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Dans ce contexte, les services de la Commission européenne élaborent actuellement une proposition de directive qui devrait être rendue publique au mois de décembre 2005, voire en janvier 2006. Commencera alors une période de négociations qui s'annonce longue et difficile comme l'ont été les négociations qui ont précédé l'adoption de la directive TVSF en 1989 et sa révision en 1997.

En tout état de cause, les perspectives de la révision de la directive TVSF, et sans doute celles à terme de la CETT, témoignent du caractère vivant du droit de l'audiovisuel qui, s'il présente les inconvénients de l'instabilité et de l'insécurité juridique, permet en tout état de cause de s'adapter aux évolutions technologiques et socio-culturelles.

**REMARQUES:**

- <sup>1</sup> “Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l’ère numérique”, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (1999) 657 final, 14 décembre 1999, p. 8.
- <sup>2</sup> Entre 1989 et 2001, le nombre de chaînes de télévision en Europe est passé de 47 à 1500. En 2002, le temps moyen passé chaque jour devant la télévision est resté important dans tous les Etats membres. L’Autriche reste le pays où la télévision est la moins regardée (153 minutes) tandis que l’Espagne est toujours celui où la télévision est la plus populaire (262 minutes). La situation est analogue dans les nouveaux Etats membres: le temps moyen passé devant le petit écran variant de 165 minutes en Slovaquie à 256 minutes en Hongrie. Communication de la Commission sur “l’avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine audiovisuel”, 15 décembre 2003, COM (2003) 784 final, p. 5.
- <sup>3</sup> “L’ère numérique de la politique audiovisuelle européenne”, Rapport du groupe de réflexion à haut niveau sur la politique audiovisuelle, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, p. 9.
- <sup>4</sup> Livre vert sur “l’établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble”, du 14 juin 1984, COM (84) 300 final, 367 p.
- <sup>5</sup> Le programme MEDIA a été reconduit deux fois (MEDIA II de 1995 à 2000 et MEDIA PLUS de 2001 à 2006). Récemment, la Commission a fait une proposition pour un nouveau programme MEDIA qui devrait couvrir la période 2007-2013.
- <sup>6</sup> Selon l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales: *“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’autorisation.*  
*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”.*
- <sup>7</sup> Directive 89/552/CEE du Parlement européen et 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 du 3 octobre 1989, JOCE du 17 octobre 1989, n° L 298, pp. 23-30.
- <sup>8</sup> Adoptée le 15 mars 1989, la Convention européenne sur la télévision transfrontière a été ouverte à la signature le 5 mai 1989 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1993. La France l’a ratifiée le 21 novembre 1994 et la Croatie le 12 décembre 2001.
- <sup>9</sup> La Belgique, le Danemark, la Grèce, l’Irlande, Le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède n’ont pas encore signé ou ratifié la CETT.
- <sup>10</sup> La directive TVSF 89/552/CEE a été modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et 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 du 30 juin 1997, JOCE du 30 juillet 1997, n° L 202, pp. 60-719 septembre 1998.  
Le comité des ministres du Conseil de l’Europe a adopté un protocole portant amendement à la Convention sur la télévision transfrontière, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002.
- <sup>11</sup> La notion d’œuvres européennes est définie de manière très détaillée à l’article 6 de la directive TVSF.

- <sup>12</sup> Dans les années quatre-vingt, plus de 70 % des émissions de fiction programmées par les télévisions des pays membres de la Communauté étaient importés et plus de la moitié de ces importations provenaient des Etats-Unis. Ivo E. SCHWARTZ, "Réflexions sur les problèmes de l'audiovisuel en Europe", *RMC*, n° 329, juillet-août 1989, p. 390.
- <sup>13</sup> A ce jour, sept Etats ont adopté leur liste (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Italie, Irlande et Royaume-Uni).
- <sup>14</sup> Gérard COHEN-JONATHAN, "Libertés fondamentales et télévision européenne", *Collected Courses of the Academy of European Law*, volume I, Livre 2, Kluwer Academic Publishers, 1992, p. 63.
- <sup>15</sup> Idem.
- <sup>16</sup> Le critère retenu pour déterminer le caractère transfrontière est objectif: il s'agit de la possibilité technique de recevoir directement ou indirectement un programme transmis ou retransmis dans un autre Etat partie.
- <sup>17</sup> Voir à ce sujet le paragraphe sur la possibilité de suspendre provisoirement les programmes provenant d'autres Etats (paragraphe 1).
- <sup>18</sup> Selon l'article 249 TCE, "*la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens*".
- <sup>19</sup> Quatrième rapport de la Commission concernant l'application de la directive 89/552/CEE "télévision sans frontières" du 6 janvier 2003, COM (2002) 778 final, p. 24.
- <sup>20</sup> Sixième communication de la Commission relative à la mise en œuvre des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE, telle que modifiée par la directive 97/36/CE, pour la période 2001 et 2002, relatifs à la promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés du 28 juillet 2004, COM (2004) 524 final.
- <sup>21</sup> En 2002, deux affaires, l'une contre l'Espagne, l'autre contre l'Italie, ont été classées sans suite.
- <sup>22</sup> En 2000, le déficit Union européenne / Etats-Unis était évalué sur le marché des droits télévisuels à 4,1 milliards d'euros et à 8,2 milliards d'euros pour l'ensemble du marché audiovisuel (soit 14% de plus qu'en 1999 pour le commerce). "Economie du secteur audiovisuel européen", vol. 1., annuaire 2002 de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.
- <sup>23</sup> Rapport sur "La fiction télévisuelle en Europe", Eurofiction, 2001.
- <sup>24</sup> Cela est surtout vrai pour les fictions. Les documentaires et les programmes d'animation circulent mieux. Discours de Mme Viviane REDING, commissaire européen chargé des questions audiovisuelles, "Exporter plus d'œuvres télévisées européennes", prononcé lors du Forum européen des programmes de télévision à Barcelone le 18 février 2002.
- <sup>25</sup> Communication de la Commission sur "l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel", du 15 décembre 2003, COM (2003) 784 final.

---

## LITERATURE:

Cohen-Jonathan, G. "Libertés fondamentales et télévision européenne", *Collected Courses of the Academy of European Law*, volume I, Livre 2, Kluwer Academic Publishers, 1992, p. 63.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (1999) 657 final, 14 décembre 1999, p. 8.

- Communication de la Commission sur “l’avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine audiovisuel”, 15 décembre 2003, COM (2003) 784 final, p. 5.
- Directive TVSF 89/552/CEE , 30 juin 1997, JOCE du 30 juillet 1997, n° L 202, pp. 60-719 septembre 1998.
- Directive 89/552/CEE du Parlement européen et 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, 3 octobre 1989, JOCE du 17 octobre 1989, n° L 298, pp. 23-30.
- L’établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble, 14 juin 1984, COM (84) 300 final, 367 p.
- Rapport du groupe de réflexion à haut niveau sur la politique audiovisuelle, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, p. 9.
- Rapport sur “La fiction télévisuelle en Europe”, Eurofiction, 2001.
- Reding, V. “Exporter plus d’œuvres télévisées européennes”, prononcé lors du Forum européen des programmes de télévision à Barcelone le 18 février 2002.
- Schwartz, E. (1989) “Réflexions sur les problèmes de l’audiovisuel en Europe”, *RMC*, n° 329, juillet-août 1989, p. 390.
- 

**Séverine Fautrelle**

## **The European Legal Framework for Television Without Frontiers**

### **SUMMARY**

The Television Without Frontiers Directive (TWF) and the European Convention on Transfrontier Television establishes the reference regulatory framework for the free movement of television programmes in Europe. Adopted in 1989, the content of these texts is quite similar: lays down a body of common basic rules concerning European television programmes (quotas), commercial communications on television (advertising, teleshopping, sponsorship and self-promotion), protection of minorities, right to reply, and public access to events of major importance for society. First revised in 1997, the TWF Directive is now undergoing a re-examination that will lead to a new revision in 2006. Currently, The European Convention on Transfrontier Television is now being examined by the Standing Committee on Transfrontier Television. The current debates in Bruxelles and Strasbourg show that the Directive and the Convention have proven their effectiveness, but also that the law must continually be adapted to technological developments in the audio-

visual sector. Today, the main question debated is the extension of the directive's – and the convention's – scope for new services, such as TV on the Internet and video on demand. Such extension will need to determine the appropriate legal framework for these services, in particular their contribution to cultural diversity promotion in the context of the adoption of the Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions by UNESCO.

Key words: European Convention on Transfrontier Television, Television Without Frontiers, audiovisual rights

---

**Séverine Fautrelle**

## **Europski pravni okvir za Televiziju bez granica**

### **SAŽETAK**

Pravni okvir koji se odnosi na protok televizijskih programa u Europi definiran je u dva slijedeća glavna teksta: Direktiva Europske zajednice "Televizija bez granica" i Konvencija Vijeća Europe o prekograničnoj televiziji. Sadržaj ta dva teksta usvojen 1989. godine je gotovo identičan: riječ je o zajedničkim osnovnim pravilima koja se odnose na promociju europskih televizijskih programa (kvote), na komercijalnu televizijsku komunikaciju (promidžba, tele-prodaja, pokroviteljstvo i samopromocija), na zaštitu maloljetnika, pravo na odgovor i pristup događajima od više društvene važnosti. S novim pregovorima 1997., direktiva Televizija bez granica postala je predmet produbljenog preispitivanja između 2001. i 2005. godine što će otvoriti put novoj reviziji teksta u 2006. godini. Stalni Odbor za prekograničnu televiziju također u ovom trenutku preispituje Konvenciju o prekograničnoj televiziji. Rasprave vodjene u Bruxellesu i Strasbourgu pokazuju da su ta dva teksta opravdala svoju postojanost, ali da se pravo mora bez prestanka prilagođavati tehnološkoj evoluciji audiovizualnog područja. Danas se postavlja pitanje o proširenju direktive Televizija bez granica i Konvencije o prekograničnoj televiziji na nove uslužne radnje, kao što su na primjer televizija na internetu i video na zahtjev. Tako proširen djelokrug primjene tekstova dovodi do toga da se postavi pitanje o svojstvu pravnog okvira koji se odnosi na te usluge, naročito poslije usvajanja UNESCO-ve Međunarodne konvencije o zaštiti i promociji raznolikosti kulturnog izražaja i doprinosa promociji kulturne raznolikosti.

Ključne riječi: Europska konvencija o prekograničnoj televiziji, Televizija bez granica, audiovizualna prava