

N° 455

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention européenne sur la télévision transfrontière,

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Pober, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 975, 1127 et T.A.171.

Sénat : 368 (1993-1994).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA CONVENTION	5
A - L'objectif général	5
B - Le champ d'application de la convention	6
1. La convention a une application territoriale limitée par son texte même	6
2. Les sujets communs à la directive et à la convention	6
<i>a) La programmation des oeuvres européennes</i>	7
<i>b) Autres sujets abordés conjointement par les deux textes</i>	8
3. Les dispositions spécifiques à chacun des deux textes	9
II - PORTÉE DE LA CONVENTION	11
A. Les diffuseurs concernés	11
B. La mise en oeuvre des dispositions de la convention	11
1. Procédure de conciliation ou suspension unilatérale de la diffusion	11
2. Les problèmes liés à la détermination de l'Etat responsable	13
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	15
ANNEXE : Etats des signatures et ratifications de la Convention ...	16

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, l'amélioration des techniques de diffusion, par le satellite et le câble en particulier, a contribué à créer un véritable espace audiovisuel européen, chaque foyer disposant des instruments requis pouvant ainsi recevoir des dizaines de programmes non nationaux provenant en particulier des pays européens voisins. La technique de compression numérique multipliera encore considérablement les potentialités des satellites.

Soucieux d'adapter le droit à la technique, le Conseil de l'Europe a élaboré, le 5 mars 1989, la présente convention avec, pour objectif, d'élaborer un "instrument juridique contraignant contenant les principes essentiels qui devraient régir la radiodiffusion transfrontière".

Ce texte ne saurait être examiné sans avoir présents à l'esprit les termes de la directive européenne Télévision sans frontières, élaborée le 3 octobre 1989, et qui a entraîné, dans les pays membres, un aménagement des législations internes.

Une cohérence générale a été délibérément recherchée entre ces deux textes et cet aspect fait l'objet de la part de votre rapporteur d'une attention particulière.

Au demeurant, la France, soucieuse d'attendre les premiers effets de la directive, n'a décidé de signer la présente

convention que le 12 février 1991, soit presque deux ans après sa conclusion. Elle a joint à sa signature une déclaration unilatérale dont le but était, d'une part, de réaffirmer que le but de la convention était d'élargir le cadre géographique de la promotion des programmes audiovisuels, d'autre part, de prévenir d'éventuelles opérations de délocalisation de diffuseurs vers des pays dont la législation est moins contraignante.

Sur les 12 Etats membres de l'Union, 9 ont signé la convention, et deux seulement l'ont ratifiée à ce jour, la Grande-Bretagne et l'Italie.

I - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA CONVENTION

A - L'objectif général

La présente convention constitue l'aboutissement juridique d'un processus de réflexion mené au sein de la première Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, les 9 et 10 décembre 1986 à Vienne. Il s'agissait "d'accorder la plus haute priorité à l'élaboration, dans le cadre du Conseil de l'Europe et dans les meilleurs délais, d'instruments juridiques contraignants sur certains aspects essentiels de la radiodiffusion transfrontière".

Plus précisément, les rédacteurs de la convention ont souhaité prendre en compte le développement des nouvelles techniques de transmission (satellites, câbles), qui a induit deux conséquences principales : d'une part le caractère de plus en plus transfrontière des programmes transmis ; d'autre part le risque d'une concurrence internationale difficile à maîtriser et qui amènerait une approche exclusivement commerciale de la radiodiffusion qui se ferait au détriment de la qualité d'abord et ensuite de la possibilité pour le public de disposer d'un véritable choix culturel.

Ainsi s'agit-il, au travers de cet instrument international, d'harmoniser les législations en matière audiovisuelle dans un contexte européen diversifié : couvrant moins le territoire des douze Etats de la CEE déjà régis par la directive que la plupart des pays de la Grande Europe.

B - Le champ d'application de la convention

1. La convention a une application territoriale limitée par son texte même

L'article 27 de la convention spécifie qu'en ce qui concerne les douze Etats de l'Union européenne (1), pour les sujets traités à la fois par la convention Télévision transfrontière, et par la directive télévision sans frontière, ce sont les dispositions de cette dernière qui s'appliqueront : dans cette hypothèse, la présente convention est donc sans incidence pour un pays membre comme la France et ne revêt aucun caractère juridiquement contraignant. Or à trois exceptions près les deux textes, convention et directive, couvrent des sujets identiques. Pour les sujets traités toutefois par la seule convention, celle-ci conserve son caractère contraignant.

La convention reprend par ailleurs toute son importance pour ce qui concerne les services de programmes transfrontières impliquant, d'une part, tel ou tel Etat de l'Union européenne (1), avec tel ou tel autre Etat signataire de la présente convention et n'appartenant ni à la Communauté ni à l'EEE.

A l'avenir c'est donc pour l'essentiel aux rapports entre d'une part les pays de l'EEE et d'autre part les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que certains Etats du bassin méditerranéen (Turquie, Malte ou Chypre), que la convention pourra exercer pleinement ses effets.

2. Les sujets communs à la directive et à la convention

Les deux textes abordent, pour les traiter de façon au demeurant quasiment identique, les dispositions relatives à la programmation d'oeuvres européennes, à la publicité, au parrainage, à la protection de la jeunesse et au droit de réponse.

(1) auxquels s'ajoutent les pays non-membres de l'Union appartenant à l'Espace économique européen.

a) La programmation des oeuvres européennes

Il faut se rappeler que c'est la France qui, lors de l'élaboration de la directive européenne Télévision sans frontière, avait demandé expressément à ce que figure dans le texte le principe d'une proportion majoritaire (60 %) d'oeuvres européennes dans les programmes des diffuseurs de la Communauté. Cependant, confronté à l'isolement dont notre pays était l'objet parmi ses partenaires, le gouvernement français de l'époque avait finalement renoncé à sa requête initiale pour accepter une formulation plus souple : "*Les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des oeuvres européennes (...) une proportion majoritaire de leur temps de diffusion (...)*". La rédaction de la convention sur ce point est quasiment identique, à ceci près que la directive prévoit une "clause de non-recul" par laquelle la proportion de programmes européens doit au moins rester égale à celle atteinte en 1988. Par ailleurs, la convention impose une idée de progression dans la part que chaque radiodiffuseur doit réserver aux oeuvres européennes dans sa programmation.

Si la notion d'oeuvre (audiovisuelle ou cinématographique) est définie de la même façon dans les deux textes, il n'en va pas de même en ce qui concerne le caractère européen ou non de l'oeuvre, la directive étant à cet égard beaucoup plus exigeante. La convention se borne à définir la notion "d'oeuvre audiovisuelle européenne" comme les "oeuvres de création dont la production ou la coproduction est contrôlée par des personnes physiques ou morales européennes".

En tout état de cause, le droit interne français (décret 90-66 du 17 janvier 1990) est plus strict que le texte communautaire, et donc que la convention, tant pour la définition de l'oeuvre que pour celle de son caractère européen.

b) Autres sujets abordés conjointement par les deux textes

. Délai de diffusion des oeuvres cinématographiques

Sur demande expresse de la France, la directive, comme la convention, prévoit un délai de deux ans entre la sortie en salle d'un film et sa diffusion par une chaîne de télévision.

. Publicité

Les deux textes prévoient des règles très voisines quant à la durée, la présentation et les conditions d'insertion de la publicité au sein des émissions ou des oeuvres cinématographiques. Ils prévoient également l'interdiction de publicité pour des produits tel le tabac ou encore une réglementation stricte concernant celle des alcools ou les médicaments. Ils limitent enfin tous les deux à une heure la durée maximale des émissions dites de télé-achat.

. Le parrainage

Les deux textes prévoient d'interdire le parrainage pour des entreprises dont l'activité principale est la fabrication ou la vente de produits dont la publicité est interdite. Le parrainage de journaux télévisés ou de magazines d'actualité est également proscrit (articles 18 de la convention et 17 de la directive).

. Droit de réponse

Chaque Etat membre de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe doit s'assurer que toute personne puisse exercer un droit de réponse ou avoir accès à un mode de recours comparable dans le cas d'émissions qui porteraient atteinte à son honneur ou à sa réputation.

. Responsabilité du radiodiffuseur et protection des mineurs

La convention, en son article 7, prévoit des dispositions strictes concernant, d'une part, la prohibition générale des programmes à caractère pornographique, violent et raciste et, d'autre

part, les programmes qui peuvent nuire à l'épanouissement physique, psychique et moral des enfants. Dans ce dernier cas, le radiodiffuseur est invité à ne programmer les émissions en cause que dans le cadre d'horaires adaptés.

A cet égard, la rédaction de l'article 22 de la directive apparaît moins claire dans la mesure où tout en proscrivant également les programmes à caractère violent ou pornographique, elle semble n'inscrire cette interdiction que sous le titre et dans le cadre de la protection des mineurs. Cette approche communautaire, d'apparence plus ciblée sur la seule protection des mineurs, explique sans doute que certains Etats membres tolèrent en fait de telles émissions sous réserve par exemple d'un cryptage et d'une diffusion à des horaires nocturnes. C'est en particulier le cas de la France, et le CSA, dans son dernier rapport annuel, a considéré que de telles diffusions posaient en tout état de cause un problème juridique.

3. Les dispositions spécifiques à chacun des deux textes

● *L'accès du public à des événements majeurs (article 9)*

Cette disposition est née du souci notamment des radiodiffuseurs publics que les droits exclusifs de retransmission d'un événement politique, social, culturel ou sportif majeur acquis par un radiodiffuseur, ne conduisent à en priver totalement les autres publics d'une ou plusieurs Parties.

Ainsi l'article 9 de la convention incite-t-il les Etats parties à examiner les mesures juridiques aptes à atteindre cet objectif. L'octroi, par le détenteur de l'exclusivité d'une sous-licence autorisant la retransmission différée de l'événement en constitue un exemple possible.

La législation française prévoit une mesure similaire mais uniquement pour les événements sportifs.

● *La publicité adressée spécifiquement au public d'une seule Partie .*

Par ailleurs l'article 16 de la Convention a prévu une disposition originale qui ne figure délibérément pas dans la directive. Cet article interdit la diffusion transfrontière, à l'attention "spécifique" du public d'un seul pays, d'une publicité particulière émise fréquemment à partir du territoire d'un autre Etat. En effet, il s'agirait là d'un procédé de contournement des règles de concurrence, au détriment tant des diffuseurs que des annonceurs du pays visé.

Cette mesure ne figure pas dans la Directive, la commission des communautés l'estimant contraire à l'article 59 du Traité de Rome sur la libre prestation de services.

● *La règle de transparence*

La convention, en son article 6, prévoit que les responsabilités du radiodiffuseur ainsi que ses caractéristiques juridiques et financières soient spécifiées de manière "claire et suffisante".

Le rapport explicatif de la Convention précise que cette transparence vise notamment à "*satisfaire l'intérêt du public à connaître le nom sous lequel le radiodiffuseur est enregistré ou sous lequel il est connu du public, la composition de l'organisme de radiodiffusion, son statut juridique et financier, etc ...*". Il ne s'agit pas d'interférer avec les règles habituelles de secret industriel mais de prévoir éventuellement par d'autres biais que la publication que ces données soient au moins "disponibles" au public.

Une telle disposition ne figure pas dans le dispositif de la directive. Seul un considérant s'en remet à la législation de chaque Etat-membre quant aux compétences que ces Etats possèdent "en ce qui concerne l'organisation -y compris les systèmes de concession, d'autorisation administrative ou de taxation- et le financement des émissions, ainsi que le contenu des programmes".

● *Le recours aux producteurs indépendants*

Contrairement à la convention, la directive demande aux Etats membres de veiller "chaque fois que cela est réalisable" à ce que les diffuseurs consacrent au moins 10 % de leur budget de

programmation à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants (...).

II - PORTÉE DE LA CONVENTION

A. Les diffuseurs concernés

La convention, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, ne s'appliquera pas aux pays de la Communauté sur tous les sujets communs aux deux textes. Seules trois dispositions -accès aux événements majeurs, publicités destinées au public d'une seule Partie et règles de transparence- peuvent dès lors être considérées comme couvertes par la Convention pour les Douze.

Par ailleurs la convention est susceptible de concerner la totalité des diffuseurs français. La situation géographique de notre pays aurait pu conduire à considérer que seuls les programmes diffusés par satellites étaient susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la convention. Cependant, par simple débordement transfrontière, les programmes diffusés par voie hertzienne sont susceptibles d'être captés ou émis par des pays non-membres de la Communauté ou même de l'Espace économique européen (Suisse). De ce fait pour la France, TF1, FR2, FR3, Canal Plus, Arte et M6 sont potentiellement couverts par les dispositions de la convention.

B. La mise en oeuvre des dispositions de la convention

1. Procédure de conciliation ou suspension unilatérale de la diffusion

La responsabilité du contrôle des programmes revient à "l'Etat de transmission", c'est-à-dire la partie où a lieu l'émission primaire, par émetteur terrestre, par câble ou par tout type de satellite, codée ou non.

Lorsqu'un Etat constate une violation de la convention, il peut, dans un premier temps, recourir à une procédure de conciliation avec l'Etat de transmission (article 25) au terme de laquelle un comité permanent -où siègeront les représentants des Etats Parties- émettra un avis.

En cas d'échec de la conciliation, les parties auront recours à l'arbitrage. Celui-ci est diligenté par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur le modèle habituel à ce type de règlement des litiges.

Cette procédure d'arbitrage pose in fine un problème de détermination du droit applicable en cas de litige opposant d'une part un Etat couvert par le champ d'application de la directive et d'autre part un Etat relevant de la présente convention. En effet, en son article 26, 2ème alinéa, la convention stipule que *"toute Partie peut, à tout moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale à l'égard de toute autre Partie acceptant la même obligation l'application de la procédure d'arbitrage (...)".*

Cette faculté semble donc délicate pour un Etat membre de la Communauté dans la mesure où pour ce qui le concerne, il pourrait se voir imposer une solution juridique distincte de celle qu'aurait émise le CJCE sur un domaine qui, comme l'audiovisuel, relève de la compétence communautaire.

Enfin, l'article 24 de la convention prévoit des mesures assez strictes de rétorsion en cas de violation "manifeste, sérieuse et grave" de certaines de ses dispositions et notamment celles qui se rapportent à la publicité et aux programmes violents, pornographiques ou racistes.

A cet égard, les mesures prévues par la Convention sont plus rigoureuses que celles contenues dans la directive puisque celle-ci ne prévoit de suspension d'émission qu'en cas d'atteinte aux règles relatives à la protection de l'enfance ; d'autre part, les délais de mise en oeuvre de l'interdiction de la retransmission sont plus courts dans la convention (3 ou 8 mois au lieu d'un an).

Dans les faits toutefois, l'interdiction d'une retransmission ne pourra guère concerner que les retransmissions par câbles pour lesquelles il est physiquement possible d'interrompre l'opération, ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse d'une réception individuelle par antenne parabolique.

Le non-respect de certaines dispositions de la convention n'est pas susceptible d'entraîner la suspension de la

retransmission : non respect du droit de réponse, des règles de présentation des journaux télévisés, du principe de l'accès du public à des événements majeurs, ou de celui de la proportion majoritaire d'oeuvres européennes.

Sur ce dernier point, la directive, qui pose également le principe d'un quota d'oeuvres européennes, n'est pas plus exigeante, et le non-respect, par un diffuseur, de l'obligation de quota n'entre pas dans le champ d'application de l'article 22 de la directive autorisant une éventuelle interruption de diffusion. C'est pour cette raison que la France qui -par l'intermédiaire du CSA- a suspendu unilatéralement la diffusion en France par le câble des programmes de TNT-Cartoon, à 95 % américains, serait susceptible de faire éventuellement l'objet d'une procédure contentieuse de la part de la Commission, parallèlement d'ailleurs à celle d'ores et déjà engagée par la même Commission à l'encontre de la Grande-Bretagne, où se situe le siège du diffuseur incriminé.

2. Les problèmes liés à la détermination de l'Etat responsable

Une différence substantielle existe entre les deux textes quant à la détermination de l'Etat responsable en cas d'infractions aux dispositions qu'ils édictent, spécialement pour ce qui concerne la diffusion par satellite.

Ainsi le texte de la directive (article 2, deuxième alinéa) prévoit-il "la responsabilité de l'Etat où se trouve situé le siège du radiodiffuseur, alors que la Convention considère comme responsable l'Etat sur le territoire duquel se situe la "liaison montante" (vers le satellite).

Si le problème demeure limité en ce qui concerne les Etats membres de l'EEE (la directive et ses critères s'appliquent), il se complique lorsque le litige met aux prises d'une part un Etat signataire de la Convention (hors UE ou EEE) et d'autre part un Etat membre (la convention s'applique).

Par exemple, si un programme ne respectant pas les spécifications des deux textes était diffusé par un radiodiffuseur dont le siège serait en République tchèque mais dont la liaison montante se situerait au Luxembourg (1) -parce que ce dernier pays dispose d'une bonne capacité satellitaire-, c'est ce dernier Etat qui, aux termes de la

(1) Le Luxembourg n'a cependant pas ratifié la convention à ce jour.

Convention, devrait être responsable des programmes qu'il contribue à émettre au profit du radiodiffuseur tchèque.

Il y a là une source de conflit de responsabilité qui risque, en cas de litiges dont rien ne dit qu'ils ne seront pas fréquents, de retarder les solutions juridiques claires.

CONCLUSION

Cette convention constitue un cadre juridique utile destiné à régir, dans le respect de la liberté de création et d'expression, les modalités de diffusion de programmes qui, grâce aux nouvelles techniques, se jouent des frontières.

L'effort de cohérence avec les normes communautaires qui a présidé à sa conception n'a pas résolu les quelques disparités qui demeurent entre les deux textes. La convention, si elle a une utilité indéniable, n'est pas sans imperfection : le conflit de compétence éventuel entre, d'une part, l'arbitrage prévu par la convention et la compétence de la Cour de justice d'autre part ; la question de la détermination de l'Etat responsable, en contradiction avec la directive, enfin, la moindre exigence de la convention par rapport à la directive pour ce qui est de la définition de l'oeuvre européenne. Sur tous ces points, votre rapporteur croit utile que la France soit prête, le cas échéant, à amender la convention afin de lui conférer une meilleure cohérence avec les normes communautaires.

Toutefois, cet instrument permet que s'élaborent progressivement les règles d'un espace audiovisuel européen, élargi au-delà des douze Etats membres de l'Union européenne, disposant des capacités juridiques perfectibles et, espérons-le, industrielles, pour contrer le "déferlement" des produits audiovisuels américains au détriment d'une identité européenne dans ce domaine et de sa capacité de création. La France dans ce combat tient une place éminente que le Parlement ne saurait manquer de soutenir.

Pour ces raisons, votre rapporteur propose à votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 25 mai 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, MM. Charles-Henri de Cossé-Brissac et Michel Crucis se sont interrogés sur les modalités concrètes d'application de la convention ainsi que sur les modalités de contrôle, dans chaque Etat, du respect des dispositions décrites.

Le rapporteur a reconnu que la possibilité concrète de suspendre la diffusion d'un programme était limitée au seul câble et pouvait difficilement concerner la réception par satellite. Il a toutefois fait valoir l'existence dans la convention comme dans la directive de dispositions de règlement de contentieux permettant aux Etats responsables de régler les litiges éventuels.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a alors **approuvé le présent projet de loi.**

Etats des signatures et ratifications de la Convention sur la télévision transfrontière

Sur 22 Etats signataires à ce jour, 10 ratifications sont intervenues, l'entrée en vigueur de la convention étant effective depuis la 7e ratification.

Au niveau de l'Union européenne, 3 des 12 Etats membres n'ont pas signé à ce jour la convention sur la télévision transfrontière : la Belgique, le Danemark et l'Irlande. Sur les 9 Etats de l'Union européenne ayant signé la convention, seuls deux l'ont ratifiée : la Grande-Bretagne et l'Italie

Pays	Signature	Ratification
Autriche	●	
Chypre	●	●
Finlande	●	
France	●	
Allemagne	●	
Grèce	●	
Hongrie	●	
Italie	●	●
Liechtenstein	●	
Luxembourg	●	
Malte	●	●
Pays-Bas	●	
Norvège	●	●
Pologne	●	●
Portugal	●	
Saint-Marin	●	●
Espagne	●	
Suède	●	
Suisse	●	●
Turquie	●	●
Royaume-Uni	●	●
Saint-Siège	●	●