

Introduction générale à la nouvelle directive

(Traduction, à partir de l'original allemand, d'un article de Michael Wagner paru dans Medialex en septembre 2007, n° 3-07, pages 107-109)

Médias audiovisuels: la nouvelle directive de l'Union européenne

En mai 2007 a été réalisé un accord politique sur le texte de la nouvelle directive de l'Union européenne relative aux médias audiovisuels; celle-ci remplacera la directive "Télévision sans frontières" de 1989. L'adoption officielle de ce nouveau cadre réglementaire par le Conseil et le Parlement européen devrait intervenir au cours de l'automne 2007. Les Etats membres auront ensuite deux ans pour adapter leur législation nationale à ce nouveau cadre. L'innovation la plus importante est l'inclusion des nouveaux services audiovisuels à la demande. Dans le même temps, les règles de la publicité seront libéralisées et un encadrement juridique sera mis en place pour le placement de produit.

*

En décembre 2005 la Commission européenne a présenté sa proposition de révision de la directive concernant la télévision (directive Télévision sans frontières). Elle poursuivait deux objectifs: d'une part, actualiser la réglementation en vigueur concernant les émissions de télévision (services linéaires) et d'autre part mettre en place un minimum de règles européennes pour les services audiovisuels à la demande (services non linéaires). Sa proposition reposait sur l'idée d'une réglementation par paliers. Il s'agissait d'appliquer aux services audiovisuels à la demande des exigences de base, mais de soumettre en revanche les émissions de télévision, autrement dit des services linéaires, à une réglementation comparativement plus stricte. En d'autres termes, il fallait tenir compte de l'évolution et de l'impossibilité, pour l'heure, de prévoir si les services audiovisuels à la demande auront le même impact sur la société et sur la formation de l'opinion publique, que les services de télévision traditionnels, et combien de temps cela mettra.

Accord politique sur la nouvelle directive

Après que les Etats membres au sein du Conseil puis les parlementaires européens eurent donné leur accord de principe, respectivement en novembre 2006 et en décembre 2006, aux propositions de la Commission en leur apportant malgré tout quelques modifications sur des points de détail, la Commission, le Conseil et le Parlement se sont employés à rechercher un compromis dans le cadre de négociations informelles dites "trilogue". Un texte a ainsi été élaboré en commun, étayé par toutes les parties concernées, et a fait l'objet d'un accord politique lors de la session du Conseil européen le 24 mai 2007. La voie est maintenant libre vers une adoption rapide de la directive par le Conseil et le Parlement, après la pause estivale.

Une fois cette directive adoptée, les Etats membres auront deux ans pour en transposer les dispositions dans leur législation nationale¹.

¹ A moyen terme, la Suisse devra elle aussi s'adapter au nouveau cadre juridique car le Conseil de l'Europe travaille à une révision de la Convention européenne sur la télévision transfrontière pour la mettre au diapason de la nouvelle directive. (En outre, l'accord bilatéral prévoyant la participation de la Suisse aux programmes communautaires MEDIA obligent la Suisse à faire en sorte que les cadres juridiques soient compatibles.

Compte tenu d'un sujet politiquement sensible et complexe et du caractère novateur de la nouvelle directive, il est remarquable qu'un accord politique ait pu intervenir en seulement 18 mois. Le mérite en revient largement à la Commissaire européenne chargée du dossier, Mme Viviane Reding, et aux efforts du rapporteur du Parlement européen, Mme Ruth Hieronymi. Les présidences autrichienne et finlandaise et plus récemment la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne ont également contribué, par leurs efforts soutenus et efficaces, à faire aboutir ce processus législatif.

Inclusion des nouveaux services de médias

L'extension du champ d'application de la directive à tous les services de médias audiovisuels est la pièce essentielle de la réforme. Cette option a été prise pour tenir compte de la numérisation et de la convergence, et assurer l'avenir du modèle audiovisuel européen. A l'instar de la directive Télévision sans frontières, la nouvelle directive concilie les objectifs économiques et culturels, démocratiques et sociaux, et consacre le double rôle, culturel et économique, des médias audiovisuels.

La protection d'intérêts publics majeurs est ainsi garantie dans le cas également des services audiovisuels à la demande. De quoi inspirer confiance aux téléspectateurs qui, à l'avenir, pourront utiliser indifféremment les offres de services linéaires et celles de services non linéaires.

La nouvelle directive apporte aux fournisseurs de ces services la sécurité juridique et évite de fausser le jeu de la concurrence entre les organismes de télévision et les fournisseurs de nouveaux services de médias. Le fonctionnement du marché intérieur gagnant en efficacité grâce au principe du pays d'origine couplé avec une harmonisation des dispositions cadre, les fournisseurs européens seront ainsi plus compétitifs sur le marché mondial.

Les "services de médias audiovisuels", concept formant le noyau de la nouvelle directive, sont définis comme des services relevant de la responsabilité éditoriale du fournisseur et dont l'objet principal est la fourniture de programmes par des réseaux de communications électroniques, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer le grand public.

Les programmes font l'objet d'une définition séparée insistant sur le fait qu'il s'agit d'un ensemble d'images animées, ce qui exclut par conséquent les programmes de radio. Une concession a été faite au Royaume-Uni qui avait exprimé des réserves à l'égard d'une extension du champ d'application: seuls entrent dans la définition les programmes "dont la forme et le contenu sont comparables à ceux de la radiodiffusion télévisuelle". Ce critère a son utilité pour exclure du champ d'application les contenus générés par l'utilisateur. En revanche, le préambule prévoit une application dynamique du critère de l'analogie avec la télévision et de ce fait la notion de programme ne doit pas être limitée aux seuls formats de programme traditionnels.

Réglementation différenciée pour les émissions de télévision et les services à la demande

Du fait de l'introduction de plusieurs niveaux de réglementation, la différence entre une émission de télévision et un service à la demande est toujours d'actualité.

Une émission de télévision (c'est-à-dire un service de média audiovisuel linéaire) permet la réception instantanée de programmes dans le cadre d'une programmation fixe. Etant donné que la technique choisie n'a aucune importance, la diffusion en flux de chaînes TV sur l'Internet entre donc aussi dans la définition. Un service à la demande (c'est-à-dire un service de médias audiovisuels non linéaire) permet à l'utilisateur de choisir des programmes dans un catalogue, à l'heure qui lui convient. A titre d'exemple on citera les portails vidéo d'organismes de télévision où les émissions de télévision qui ont été diffusées sont mises à disposition pendant un laps de temps défini (par exemple une semaine après leur diffusion originale).

Les différences de réglementation entre les deux catégories de services de médias audiovisuels sont particulièrement visibles dans le cas de la protection des mineurs et de la promotion des oeuvres européennes (ici, les exigences posées aux services à la demande sont moindres), ainsi que pour l'accès à l'information, le droit de réponse et les limites quantitatives de publicité (applicables uniquement aux émissions de télévision). Par contre, les règles qualitatives concernant la publicité (contenu de la publicité) ainsi que la réglementation du parrainage, du placement de produit et du respect de la dignité humaine sont largement les mêmes pour tous les services de médias audiovisuels.

Les Etats membres peuvent édicter des règles plus strictes ou plus détaillées pour les services de médias qui relèvent de leur compétence; ils peuvent notamment prévoir différents paliers de réglementation selon le type de service.

Moins de contraintes pour la publicité télévisée et le placement de produit

La libéralisation de la publicité télévisée, objet de la principale requête des organismes de télévision commerciaux, se concrétise sur plusieurs points importants.

Le principe de la séparation de la publicité et du contenu éditorial est certes maintenu mais il est formulé de manière à laisser une ouverture à de nouvelles formes de publicité. La publicité sur écran partagée, autrement dit le placement de publicité dans une fenêtre d'écran, est autorisée à condition qu'elle puisse être nettement identifiable comme telle. Est également présente dans la directive la règle voulant que des spots publicitaires isolés soient l'exception, mais cette règle ne s'applique plus aux retransmissions de manifestations sportives.

La limite, en fait très importante, de 12 minutes par heure posée aux spots publicitaires et de téléachat, est maintenue mais les limitations journalières de la publicité sont supprimées.

Le changement le plus conséquent pour les organismes de télévision est certainement l'assouplissement des règles d'insertion de publicité à la télévision, plus particulièrement la suppression de la clause voulant qu'au moins 20 minutes séparent chaque interruption publicitaire. Dans le cas des programmes pour les enfants, l'insertion de publicité reste soumise à la règle actuelle des 30 minutes, tandis que pour la plupart des autres catégories de programmes, les règles spéciales sont, soit supprimées, soit allégées; dans le cas des programmes d'actualités (journaux télévisés), des films du cinéma et de la télévision, c'est la règle plus libérale des 30 minutes qui s'appliquera à l'avenir.

Les nouvelles dispositions concernant le placement de produit sont garanties d'une sécurité juridique pour les nouvelles formes de placement dont l'usage se répand dans le monde. Font partie des exceptions à l'interdiction générale du placement de produit:

1. les films du cinéma, les films et séries de télévision, les programmes sportifs et les programmes de divertissement;
2. l'aide à la production, c'est-à-dire lorsque certains biens ou services (tels que des accessoires de production et des prix) sont mis à disposition ponctuellement à titre gracieux, et ceci indépendamment de la catégorie de programme (donc également dans des programmes pour les enfants).

Parallèlement, le placement de produit obéit à un certain nombre d'exigences précises. Ainsi, dans un souci de transparence, les téléspectateurs doivent être avertis de la présence de placement de produit, non seulement au début et à la fin du programmes mais également après des interruptions publicitaires.

Autres nouveautés

La nouvelle directive apporte d'autres innovations intéressantes qu'il serait trop long d'expliquer ici dans le détail.

- ***Autorégulation et corégulation***: pour transposer la directive les Etats membres sont encouragés à recourir, complémentaiement aux mesures réglementaires classiques, à des instruments de corégulation et d'autorégulation dont l'intérêt se mesure en terme d'implication des fournisseurs de services et d'adaptation plus aisée à des situations évolutives.
- ***Clause anti-contournement*** : à la demande insistante des plus petits Etats membres en particulier (à l'exception du Luxembourg), de nouvelles règles et des procédures efficaces ont été introduites pour qu'il soit plus difficile aux organismes de télévision de contourner, en élisant domicile dans un autre Etat membre, les règles nationales plus strictes appliquées dans l'Etat membre au public duquel ils destinent leurs émissions de télévision.
- ***Accès à l'information***: parallèlement à la liste positive établie pour les événements d'un grand intérêt pour le public il est instauré un droit général à de brefs reportages d'actualité, qui permet aux organismes de télévision, dans certaines conditions, d'utiliser de courts extraits à partir du signal de l'organisme de radiodiffusion qui assure la diffusion.

- **Publicité pour des denrées alimentaires et boissons nuisibles à la santé:** à l'initiative du Parlement européen, les fournisseurs de services de médias sont encouragés à élaborer des codes déontologiques concernant la publicité pour des denrées alimentaires et des boissons nuisibles à la santé, dans des émissions destinées aux enfants ou juste avant ou après de telles émissions.
 - **Accès facilité pour les personnes handicapées:** toujours à l'initiative du Parlement, la directive intègre une clause exigeant que les fournisseurs de services de médias fassent en sorte que leurs services deviennent progressivement accessibles aux personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives.
 - **Indépendance des organes de régulation:** la directive exige que le contrôle des médias soit exercé par des organes fonctionnant de manière indépendante, le type de structure de contrôle étant toutefois laissé au choix des Etats membres.
-