



7.5.2002

DAJ/MW/pb/cf.1

*Original: anglais***Réexamen de la Directive "Télévision sans frontières"****Etat des réflexions de l'UER en mai 2002***(NB: ce document n'est pas une prise de position officielle de l'UER)*

Sommaire	Pages
PARTIE 1: QUESTIONS GENERALES	1
1.1 Options politiques: la nécessité d'une révision et le calendrier.....	1
1.2 Le champ d'application de la Directive: une démarche plus horizontale?.....	3
1.3 La densité de la réglementation (approche graduelle).....	3
1.4 La cohérence entre le cadre juridique s'appliquant au marché de l'audiovisuel et le reste de la législation communautaire	4
1.5 Mode de réglementation (réglementation, corégulation et autorégulation).....	5
1.6 Quelles sont exactement les entraves à la libre circulation des services à contenu audiovisuel dans un environnement numérique?	5
PARTIE 2: EVENEMENTS D'UNE IMPORTANCE MAJEURE POUR LA SOCIETE	7
PARTIE 3: QUOTAS ET AUTRES MESURES DESTINEES A PROMOUVOIR LA PRODUCTION ET LA DISTRIBUTION DES PROGRAMMES	9
3.1 Quotas pour les œuvres européennes (article 4)	9
3.2 Mesures destinées à promouvoir la circulation des œuvres européennes non nationales..	11
3.3 Quotas pour les productions indépendantes (article 5).....	14
PARTIE 4: PUBLICITE ET PARRAINAGE TELEVISUELS	18
4.1 Principes de base.....	18
4.2 Publicité virtuelle et publicité par écran partagé.....	19
PARTIE 5: PROTECTION DES MINEURS ET DE LA DIGNITE HUMAINE	21
PARTIE 6: DROIT DE REPONSE	22
PARTIE 7: DISPOSITIONS DE TYPE "MUST-CARRY" LIEES AU CONTENU	22

PARTIE 1: QUESTIONS GENERALES

1.1 Options politiques: la nécessité d'une révision et le calendrier

La Commission européenne a envisagé plusieurs options politiques:

- une *grande révision en profondeur*, visant à élargir la portée de la Directive pour y inclure les nouveaux services audiovisuels (par exemple tous les services à contenu audiovisuel accessibles à distance);
- une révision *mineure*, ne modifiant pas le champ d'application mais dont le but serait de *simplifier et de déréglementer*;
- une révision *technique*, se bornant à *apporter des précisions* au texte existant pour qu'il soit plus clair et offre une plus grande certitude juridique;
- un *report* de quelques années de la révision.

Réponse proposée	<p>Dans le contexte de la numérisation et de la convergence, il sera sans doute nécessaire d'entreprendre une grande révision destinée à créer un cadre réglementaire cohérent pour tous les services audiovisuels, qu'ils soient traditionnels ou nouveaux. Toutefois, le développement de la télévision numérique et la transmission en ligne de services audiovisuels sont encore entourés de beaucoup d'incertitudes, qui justifieraient de ne pas se lancer dans une révision majeure avant deux années environ. Une révision mineure n'aurait guère de sens à ce stade.</p> <p>Il devrait néanmoins être d'ores et déjà possible de fournir aux régulateurs nationaux des orientations utiles (sous la forme de lignes directrices pour la mise en œuvre ou de recommandations) dans des domaines pour lesquels la Directive prévoit déjà une coordination, par ex. les nouvelles formes de publicité télévisuelle (publicité par écran partagé, publicité virtuelle) ou les contentieux sur la valeur des droits des événements désignés (Article 3 bis), pour lesquels des procédures d'arbitrage pourraient donner une plus grande efficacité aux dispositions de la Directive. De telles mesures pourraient être considérées comme des étapes importantes pour la préparation d'une révision future de la Directive.</p>
------------------	--

➤ *Points de discussion*

Si la Commission européenne décide de reporter de deux ou trois ans la révision de la Directive, il s'agira de savoir comment elle pourra utiliser au mieux ce laps de temps pour peaufiner ses préparatifs, vraisemblablement en nouant des contacts plus directs avec les parties concernées et en recourant moins à des consultants.

Si une future Directive devait avoir un champ d'application plus vaste et incluait les services audiovisuels à la demande, le travail réglementaire serait considérable et il faudrait d'abord réunir un consensus sur les principes fondamentaux d'une réglementation des contenus à l'ère du numérique.

➤ *Autres éléments de réflexion*

Les Membres de l'UER auraient sans doute tout à gagner d'une révision en profondeur, qui garantirait un traitement égal par rapport à leurs concurrents et préserverait des objectifs d'intérêt général.

Toutefois, une telle révision impliquerait une somme considérable de travail car, outre l'élargissement du champ d'application (avec de nouvelles frontières "externes"), tous les chapitres de la Directive feraient l'objet d'un examen approfondi visant à les adapter aux différents modes de transmission (avec de nouvelles frontières "internes" entre chaque catégorie de services).

La difficulté d'une telle tâche viendrait du fait qu'il s'agit de réglementer des services dont il est difficile aujourd'hui de prévoir l'évolution. Il serait donc pratiquement impossible de disposer dans un délai raisonnable d'un texte suffisamment souple pour tenir compte du rythme de l'évolution du marché et offrir aux opérateurs une certitude juridique tout en servant des objectifs de protection de l'intérêt général.

Il semble que les deux options relatives à une "mini-révision" ne présentent pas d'avantages réels pour les Membres de l'UER.

Etant donné qu'une révision, aussi minime soit-elle, risque de prendre beaucoup de temps, elle pourrait au contraire retarder l'indispensable révision en profondeur en la repoussant au-delà d'un délai raisonnable. Il devrait être possible de trouver des solutions satisfaisantes pour les nouvelles formes de publicité télévisuelle (telles que la publicité par écran partagé et la publicité virtuelle) sans modifier le texte de la Directive.

Il est probable que la dérégulation du secteur de la publicité, s'il était réaliste de l'envisager dans le cadre d'une mini-révision, porterait principalement sur des restrictions quantitatives, domaine dans lequel les radiodiffuseurs publics sont de toute façon souvent soumis à des règles plus strictes. La publicité étant aussi une question sensible, une solution partielle ne tenant pas compte, par exemple, de l'inquiétude que suscite la publicité s'adressant aux enfants pourrait ne pas offrir l'équilibre recherché. En outre, l'élaboration de règles nouvelles en matière de publicité impliquerait de creuser les notions d'autorégulation et de corégulation, ce qui reviendrait à ouvrir le débat sur la réglementation des nouveaux services audiovisuels.

Quoi qu'il en soit, il ne serait pas très réaliste d'entreprendre une révision étroite qui n'aborde pas la question du champ d'application. Lorsque, par exemple, les règles en matière de publicité seront abordées, il faudra tenir compte des nouvelles techniques de publicité interactive et aborder par conséquent la question du champ d'application de la Directive.

Le grand domaine dans lequel les Membres de l'UER pourraient souhaiter des améliorations au texte actuel de la Directive est l'Article 3 bis (événement d'une importance majeure pour la société). Toutefois, il est probable que les détenteurs de droits sportifs fassent fortement pression en sens inverse, c'est-à-dire en faveur d'une libéralisation ou d'une abolition de cet article. Etant donné le peu d'expérience acquise sur l'application de cet article (il n'a été introduit qu'au cours de la dernière révision, beaucoup d'Etats membres n'ont toujours pas dressé leur liste nationale et la Coupe du monde de football 2002 sera le premier "test en grandeur réelle"), l'issue la plus probable à ce stade pourrait être le choix du *statu quo*.

Si un report devait être décidé, il faudrait tenir compte du calendrier institutionnel pour fixer une date butoir. Le mandat du Parlement européen arrivera à son terme en juin 2004 et une nouvelle Commission entrera en fonction en janvier 2005.

1.2 Le champ d'application de la Directive: une démarche plus horizontale?

La définition de la radiodiffusion télévisuelle figurant dans la Directive reste-t-elle valable dans un environnement numérique dans lequel tous les réseaux sont de plus en plus aptes à transmettre un contenu électronique de toute nature ou bien le champ d'application (actuellement limité à la télévision point-à-multipoint) pourrait-il être étendu pour couvrir toutes les formes de services à contenu audiovisuel? Une telle directive couvrirait les services de contenu de façon plus horizontale, quel que soit le mode de transmission ou de distribution, à l'instar de la démarche horizontale retenue pour la réglementation de l'infrastructure (les nouvelles Directives sur la communication).

Consensus actuel de l'UER*	Nécessité d'élaborer un cadre réglementaire aussi cohérent que possible pour la radiodiffusion télévisuelle et les nouveaux services audiovisuels interactifs, étant admis que cela peut inclure une approche graduelle. L'actuelle définition de la "radiodiffusion télévisuelle" est trop restreinte pour faire face aux nouveaux développements. Un réexamen de la portée et des objectifs de la Directive est donc nécessaire.
----------------------------	--

* Commission juridique de l'UER, 2001.

➤ *Autres éléments de réflexion*

Pour la directive actuelle, la ligne de démarcation entre les services de télévision et les services de la société de l'information se situe entre la "near-video-on-demand" et la "video-on-demand". Ceci n'a pas de sens dans la mesure où, pour le téléspectateur, la différence technique entre les deux formes de distribution n'est pas pertinente, et que l'intérêt démocratique, culturel et social du service audiovisuel peut être le même.

Théoriquement, il serait aussi possible de mettre en place un cadre juridique cohérent pour la radiodiffusion télévisuelle et les nouveaux services audiovisuels interactifs au moyen de deux Directives distinctes. Toutefois, l'élaboration d'une Directive future couvrant tous les services à contenu audiovisuel serait la meilleure solution. Comme ceci impliquerait un réexamen approfondi du contenu de la Directive "Télévision sans frontières", il ne s'agirait pas d'un simple "élargissement du champ d'application" de la Directive actuelle, mais de l'élaboration d'une nouvelle directive de portée plus large.

1.3 La densité de la réglementation (approche graduelle)

Serait-il envisageable d'appliquer une approche graduelle, fixant à peu près les mêmes normes minimales pour tous les services à contenu audiovisuel mais adoptant une optique de progressivité dans la réglementation des différents médias (en d'autres termes, un moindre degré de réglementation lorsque l'utilisateur dispose d'un niveau de contrôle plus élevé, par ex. la vidéo à la demande, mais un degré supérieur de réglementation pour les services où l'utilisateur a moins de contrôle, par ex. la télévision en clair)?

Consensus actuel de l'UER*	"... étant admis que cela peut inclure une approche graduelle".
----------------------------	---

* Commission juridique de l'UER, 2001.

Réponse proposée	<p>L'UER pourrait accepter une progressivité de la réglementation des différents médias mais émet de fortes réserves à l'idée que le "contrôle de l'utilisateur" puisse devenir un critère prioritaire, et à fortiori un critère unique. Il faut aussi tenir compte de l'impact qu'un service peut avoir sur la formation de l'opinion publique ou sur la vie culturelle, ce qui dépendra aussi du type de contenu distribué. Par exemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quelle différence y a-t-il entre le fait de regarder une chaîne spécialisée dans les actualités et le fait de sélectionner des reportages d'actualité transmis sur demande par le même fournisseur? Les reportages seront sans doute les mêmes dans les deux cas et le téléspectateur n'exerce aucune influence sur leur contenu. - Le fait que les téléspectateurs paient un service ne signifie pas qu'ils puissent influencer sur son contenu ou avoir un plus grand éventail de choix. Au vu, en particulier, du monopole <i>de facto</i> dont jouissent les plates-formes de TV à péage sur certains marchés, rien ne justifie que la TV à péage soit soumise à des règles moins strictes que la télévision en clair.
------------------	--

1.4 La cohérence entre le cadre juridique s'appliquant au marché de l'audiovisuel et le reste de la législation communautaire

Quel lien devrait-il y avoir entre ce cadre et les autres lois ayant un impact sur ce secteur, par exemple les directives sur les télécommunications, le commerce électronique, les droits d'auteur, la protection des consommateurs et les autres directives sur le marché unique?

Réponse proposée	<p>Toutes ces directives devront faire l'objet d'une coordination minutieuse, même si elles portent sur les différentes "couches" de réglementation pouvant être simultanément appliquées à un service de communication électronique: la Directive "Télévision sans frontières" relative aux aspects liés au contenu audiovisuel, les Directives sur la communication relatives à la transmission et à l'infrastructure, la Directive sur le commerce électronique relative aux transactions avec les utilisateurs, les Directives sur le droit d'auteur relatives à la protection du contenu, etc.</p> <p>Lors des consultations sur le nouveau train de mesures réglementaires destinées à l'infrastructure des communications, nous avons mis l'accent sur les liens existant entre contenu et acheminement, notamment pour ce qui est de l'attribution des fréquences, des règles du "must-carry" et de l'accès aux "passerelles numériques" (systèmes d'accès conditionnel, interfaces de programmes d'application, etc.). Des liens similaires existent également entre d'autres "couches" de réglementation, et il faut en tenir compte.</p> <p>Pour prendre le cas de la publicité télévisée interactive, il existe un lien entre la Directive "Télévision sans frontières" et la Directive sur le commerce électronique, la première réglementant la publicité télévisée et la seconde les communications commerciales dans les services interactifs.</p>
------------------	--

1.5 Mode de réglementation (réglementation, corégulation et autorégulation)

L'autorégulation et/ou la corégulation doivent-elles jouer un plus grand rôle? Faut-il repenser la complémentarité entre réglementation, corégulation et autorégulation et, si tel est le cas, à quels niveaux?

Consensus actuel de l'UER*	Des approches de corégulation peuvent être plus largement envisagées (également eu égard aux nouvelles techniques publicitaires).
----------------------------	---

* Commission juridique de l'UER, 2001.

Réponse proposée	La notion de corégulation est prometteuse mais elle devra être peaufinée, surtout dans un contexte transfrontière. Nous ne sommes pas certains qu'il sera possible de mettre au point un mécanisme de corégulation viable à l'échelon de l'UE.
------------------	--

1.6 Quelles sont exactement les entraves à la libre circulation des services à contenu audiovisuel dans un environnement numérique?

Considérations techniques

L'existence de techniques d'acheminement différentes ou incompatibles constitue une entrave à la libre circulation du contenu audiovisuel dans un environnement numérique.

Internet fait appel à des systèmes communs agréés par un organisme technique mondial, ce qui permet au contenu de circuler librement dans le monde entier sur Internet (bien que cette situation puisse parfois présenter des inconvénients).

En dépit du succès rencontré par le Projet DVB, la radiodiffusion numérique n'est pour l'instant qu'un patchwork de normes divergentes ou incompatibles, aussi bien d'un pays à l'autre qu'à l'intérieur d'un même pays. Dans un système technique, lorsqu'un élément est différent, peu importe que le reste soit commun. C'est le maillon le plus faible qui est déterminant, comme le montre la situation de la radiodiffusion numérique en Europe. Sur le plan technique, la télévision numérique d'aujourd'hui est un bon exemple de "Télévision *avec* frontières".

Ces systèmes incompatibles sont le résultat des forces du marché. Il n'y a pas eu d'arbitre capable d'aider l'Europe à aboutir à une norme totalement commune pour la télévision numérique, comme cela avait été le cas pour le GSM. Le Projet DVB n'a réussi à se mettre d'accord que sur certaines parties du système. Les opérateurs de la TV à péage étaient disposés à ce que les récepteurs numériques soient en grande partie identiques, car ils seraient ainsi moins chers à fabriquer et à financer, mais ces opérateurs revendiquaient leur propre univers technique comme garantie de succès commercial. *Nous* pouvons ne pas être d'accord, mais nous ne pouvons pas dire que tous les torts sont du même côté. Comme pour donner raison aux opérateurs de la TV à péage, le succès commercial se fait toujours attendre pour le DAB, le seul environnement de radiodiffusion numérique pour lequel il existe un système commun.

La question la plus délicate est sans doute le fait qu'il existe à l'intérieur d'un même pays différents univers techniques pour la radiodiffusion multimédia (I^{er} API). Dans un tel cas, la notion d'obligation d'acheminement ("must carry") n'a pas de sens pour le multimédia, qui peut constituer une partie vitale du contenu. L'"obligation d'acheminement" se transforme alors en "impossibilité d'acheminement pour des raisons techniques". Le problème ne se limite pas au fait qu'il existe différents systèmes techniques susceptibles de réaliser la même fonction. Si tous les systèmes avaient les mêmes capacités, le contenu pourrait être converti et acheminé d'un système à l'autre. Mais avec des systèmes ayant des capacités différentes, la conversion devient impossible, même si tout le monde la souhaite.

Nous sommes sur le point d'élaborer des systèmes de "gestion des droits numériques". Si nous agissons maintenant pour faire en sorte que les seuls systèmes autorisés soient des systèmes communs, il sera peut-être possible d'éviter que l'histoire ne se répète.

Considérations juridiques

Alors que l'environnement numérique rend les frontières nationales insignifiantes, voire inutiles, les détenteurs de droits sur le contenu des services audiovisuels (les détenteurs de droits d'auteur et de droits voisins et les sociétés qui les représentent, les organismes sportifs et leurs agences) ont tendance à remettre l'accent sur la notion de territoire national. Cette position repose tout simplement sur l'espoir que les ventes par territoire soient plus lucratives que les ventes à l'échelon paneuropéen. Nous en avons eu un exemple récent avec l'obligation faite aux radiodiffuseurs se portant acquéreurs de droits sur de grandes manifestations sportives, telles que la Coupe du monde de football, de crypter leurs services numériques pour éviter qu'ils ne soient reçus dans d'autres pays européens, en dépit des différences linguistiques.

Ceci dit, il faut bien admettre que les services audiovisuels fournis par les producteurs et les radiodiffuseurs européens ne peuvent circuler librement que si ces derniers ont la possibilité de fonctionner comme "guichet unique" pour l'exploitation de leurs services. L'expérience acquise par les radiodiffuseurs européens avec leur propre production d'archives montre que, dans la plupart des cas, et surtout pour les nouveaux médias, cette possibilité est très limitée, voire quasiment inexistante. Dans d'autres régions du monde productrices de contenu audiovisuel, il est en général beaucoup plus facile d'acquérir les droits paneuropéens. Le manque apparent de concurrence internationale (ou de collaboration transparente) entre les sociétés de gestion collective des droits d'auteur, qui oblige les radiodiffuseurs à négocier, pour une exploitation transfrontière, avec les sociétés de chacun des pays concernés, constitue une entrave de plus. Par conséquent, nous sommes en faveur de mécanismes juridiques simplifiés facilitant l'acquisition des droits sur le contenu audiovisuel pour l'ensemble du territoire européen.

PARTIE 2: EVENEMENTS D'UNE IMPORTANCE MAJEURE POUR LA SOCIETE

Qu'en est-il des dispositions sur l'exercice de droits (sportifs) exclusifs? Compte tenu de l'expérience acquise et des perspectives futures, est-il justifié de maintenir l'article 3 bis actuel de la Directive? Existe-t-il des arguments en faveur d'une éventuelle disposition garantissant un "accès à l'actualité", c'est-à-dire la libre circulation de l'information dans le marché unique?

Consensus actuel de l'UER*	<p>a) Nécessité de renforcer l'efficacité de la protection des événements désignés dans tous les Etats membres; recours à des procédures d'arbitrage dans les cas où les conditions d'octroi des licences n'ont pu faire l'objet d'accords</p> <p>b) Introduction de règles complémentaires concernant les reportages d'actualités (similaires à celles de la Convention du Conseil de l'Europe).</p>
Réponse proposée	<p>Le premier "exemple test", à savoir la Coupe du monde de football 2002, dont les droits de radiodiffusion ont été tout d'abord acquis par KirchMedia, a montré que l'article 3 bis de la Directive "Télévision sans frontières" est utile et qu'il est nécessaire de maintenir cette règle. Il est très peu probable que le public européen dans son ensemble aurait obtenu, par le biais des négociations menées par les radiodiffuseurs en clair, un accès raisonnable à cet événement sur la télévision en clair si cette disposition n'avait pas existé. En outre, même l'obligation contractuelle, imposée par les fédérations de sport, de diffuser en clair certaines parties de la manifestation n'a pas empêché l'achat éminemment spéculatif de ces droits par un groupe médiatique ayant de gros intérêts dans la TV à péage.</p> <p>Le risque demeure que le public de la télévision ordinaire ne puisse plus voir un nombre croissant d'événements d'une importance majeure pour la société. L'expérience montre que ce risque n'est pas limité aux pays qui n'ont pas encore désigné ces manifestations dans leur ordre juridique national. Toutefois, étant donné que le but de cette disposition, et notamment des "moyens appropriés" mentionnés à l'article 3 bis 3), est d'assurer que virtuellement tous les citoyens pourront voir les événements majeurs en clair, il faut comprendre qu'un tel objectif ne saurait être atteint grâce au marché libre ou au droit de la concurrence. Par ailleurs, pour éviter le risque qu'elle ne soit considérée comme un "tigre de papier", il faut renforcer cette disposition et rendre son fonctionnement plus satisfaisant. Dans l'optique d'améliorer la certitude juridique offerte à toutes les parties concernées et de mieux éviter les achats de droits à caractère spéculatif, cette disposition devra donc être accompagnée de principes directeurs susceptibles de donner aux Etats membres des informations plus précises sur le choix le mieux adapté et la mise en œuvre de mesures nationales.</p>

* Commission juridique de l'UER, 2001.

	<p>La Directive devrait aussi inclure une nouvelle disposition sur le droit de réaliser de brefs reportages (d'actualité) sur tout événement d'importance pour la société à l'échelon national. En matière "d'accès à l'actualité", la situation risque fort d'évoluer dans le même sens que pour les événements majeurs, ce qui aurait pour effet d'accroître les difficultés rencontrées par les radiodiffuseurs (ou d'autres fournisseurs d'actualités) voulant accéder physiquement sur le lieu d'un événement important dans le but d'y faire des reportages d'actualité. Bien que l'accès à l'actualité soit normalement garanti par le biais d'arrangements contractuels, les organisateurs de manifestations sportives tentent parfois de limiter cet accès en le soumettant à des "frais techniques" qui représentent en fait bien davantage qu'une rémunération équitable pour le coût de la mise à disposition des lieux de reportage. Les Etats membres devraient avoir les moyens juridiques de protéger le droit fondamental des citoyens à avoir accès à l'information, indépendamment de la réglementation relative aux événements désignés.</p>
--	--

➤ *Autres éléments de réflexion*

Au vu de la décision prise par le Ministère danois de la Culture d'abolir la législation relative aux événements désignés, il apparaît essentiel d'obtenir dans les plus brefs délais des améliorations du cadre actuellement proposé par la Commission. A ce stade, il pourrait être sage d'en recommander au moins les principes directeurs les plus importants, par exemple:

- l'application homogène du principal objectif de la réglementation exige que les droits sur des événements désignés soient offerts en priorité aux services que la législation nationale reconnaît aptes à en assurer la transmission à la télévision en clair ("services qualifiés");
- les Etats membres peuvent adopter toute mesure visant à garantir, par exemple par le biais de procédures d'arbitrage ou de médiation, que l'offre des droits aux services qualifiés est assortie de conditions raisonnables et d'un prix équitable;
- la fixation d'un niveau de prix raisonnable pour les droits sur un événement devrait prendre comme point de départ la fourchette de prix que des services qualifiés seraient prêts à payer s'ils devaient entrer en concurrence pour les droits exclusifs sur cette manifestation;
- les Etats membres doivent nommer, pour le secteur de la radiodiffusion, une autorité indépendante chargée de décider si un service non qualifié a de justes motifs d'exercer ces droits.

Il faudrait également clarifier, dans la mesure où ce n'est pas encore très bien admis, que tout critère permettant de déterminer si un événement est d'une importance majeure pour la société à l'échelon national relève d'une décision des Etats membres, cette importance majeure étant nécessairement dictée par les circonstances qui prévalent dans le pays concerné.¹

Si les services radiophoniques devaient être inclus dans une révision de la Directive, il pourrait aussi être opportun d'étudier les différentes solutions pour la couverture radio des principales manifestations (sportives).

¹ Ceci n'exclut pas que la Commission veuille définir (ou maintenir) des "lignes directrices" sur les critères les mieux à même de déterminer cette importance majeure, par exemple:

- i) l'événement a une résonance générale toute particulière, c'est-à-dire pas seulement pour ceux et celles qui le suivent habituellement,
- ii) il a une importance distincte, par exemple comme catalyseur de l'identité nationale
- iii) il implique l'équipe nationale ou les représentants de la nation; ou
- iv) il a toujours été diffusé à la télévision à accès libre et a attiré un public nombreux.

PARTIE 3: QUOTAS ET AUTRES MESURES DESTINEES A PROMOUVOIR LA PRODUCTION ET LA DISTRIBUTION DES PROGRAMMES

Qu'en est-il des dispositions destinées à promouvoir le contenu d'origine européenne?

Consensus actuel de l'UER*	Le système des quotas devrait être réexaminé en fonction des objectifs d'intérêt public visés par la directive. Tout renforcement de ce système de quotas, par l'imposition de sous-quotas supplémentaires ou d'obligations additionnelles en matière de programmation, particulièrement pour le "prime time", devrait être exclu, afin de protéger l'indépendance de la programmation.
----------------------------	---

* Commission juridique de l'UER, 2001.

Œuvres européennes

3.1 Quotas pour les œuvres européennes (article 4)

Le système des quotas devrait-il être renforcé par le biais d'une ou de plusieurs des mesures suivantes:

- a) augmentation du pourcentage réservé aux œuvres européennes (par ex. à 60%)?
- b) définition plus détaillée du terme d'"œuvre européenne"?
- c) définition précise ou abolition de l'expression "le cas échéant et par des moyens appropriés"?
- d) redéfinition de l'"assiette", afin que soient visées par les quotas les œuvres audiovisuelles qualifiées de "*programmes de stock*" plutôt que les talkshows et les programmes de studio?
- e) introduction d'une obligation quantitative d'investir dans de nouvelles œuvres européennes?

Réponse proposée	Les Membres de l'UER ont à cœur de promouvoir la production et la distribution des œuvres européennes, cet objectif correspondant normalement à leur mission spécifique de service public. Ils font donc bien plus qu'il ne faut au regard des minima fixés dans la Directive (Complément d'information à suivre)
------------------	--

D'autre part, l'UER et ses Membres estiment qu'un renforcement des quotas d'œuvres européennes, de la manière indiquée plus haut, n'est ni nécessaire, ni justifié. Ils jugent inquiétantes les mesures a) à e) ci-dessus pour les raisons suivantes:

- a) L'augmentation du quota au-dessus de 50% n'aiderait pas automatiquement la circulation des œuvres européennes, pas plus qu'elle ne contribuerait à une plus grande diversité culturelle. (Cet objectif exigerait également qu'il reste assez de temps de diffusion pour les œuvres qui ne sont ni d'origine européenne ni américaine.)
- b) La définition actuelle de l'"œuvre européenne" donnée dans l'article 6 de la Directive est déjà fort compliquée et difficile à appliquer à un nombre sans cesse croissant de programmes à diffuser. Ajouter des critères supplémentaires pourrait donc être contre-productif. Cela réduirait probablement l'intérêt pratique de la définition et rendrait encore plus incertaine l'application efficace du système de quotas dans son ensemble.
- c) Un certain degré de souplesse continuera à être nécessaire, afin de pouvoir également tenir compte des nouveaux développements. Il appartient essentiellement aux Etats membres de clarifier ce qu'il faut entendre par "le cas échéant et par des moyens appropriés".
- d) Après s'être montrée plutôt favorable, au cours de la dernière phase de révision, à l'idée de redéfinir l'"assiette" et d'appliquer les quotas à des catégories de programmes définies de façon positive, telles que les fictions/dramatiques (y compris le format comédie), les documentaires, les dessins animés et les programmes pour les enfants, l'UER ne croit plus qu'un tel changement se justifie. Parmi les raisons invoquées, on retiendra la prolifération des chaînes thématiques et l'importance économique des programmes de flux.
- e) Greffer des quotas d'investissement sur les quotas de transmission, autrement dit, cumuler les deux, compliquerait tout le système et imposerait une charge trop lourde aux organismes de télévision.

Nonobstant ses réserves à l'égard des mesures ci-dessus mentionnées, l'UER comprend néanmoins le souci qu'ont les industries européennes de la production cinématographique et audiovisuelle d'accentuer leur présence, et ne refuse pas de les soutenir à cet effet. Mais il faut bien admettre que si les œuvres audiovisuelles ont en général un bon niveau de présence à la télévision dans les Etats membres de l'UE, ce n'est pas le cas au cinéma. S'il existe, par conséquent, une volonté politique d'améliorer la situation, il faudrait qu'elle se concentre en priorité sur le cinéma. Dans la chaîne d'exploitation audiovisuelle, le cinéma vient avant la télévision. Le succès d'un film au cinéma augmente aussi considérablement sa valeur à la télévision (et son intérêt pour le public). Il faut prendre les problèmes à la racine. Par conséquent, essayer de résoudre les problèmes du cinéma en durcissant une réglementation déjà contraignante dans le secteur télévisuel sans s'attaquer à la réglementation du secteur du cinéma ne serait pas suffisant.

(L'exemple de plusieurs pays européens montre qu'il existe des mesures pour promouvoir la diversité culturelle sur les écrans de cinéma sans devoir recourir à des quotas.)

➤ *Points de discussion*

Il faudra peut-être de nouvelles discussions pour clarifier la position de l'UER sur les quotas d'investissement, vus comme une alternative possible aux quotas de transmission. Si quelques Membres de l'UER sont fermement opposés à des quotas d'investissement, d'autres doivent déjà les appliquer et risqueraient par conséquent de subir les conséquences de l'article 4 qui, dans son actuel libellé, oblige les Etats membres qui voudraient introduire ces quotas d'investissement à cumuler les deux sortes de quotas. Une raison, peut-être, de laisser les Etats membres choisir entre les quotas de transmission et les quotas d'investissement, possibilité qui existe déjà dans l'article 5 en ce qui concerne le quota de productions indépendantes. En outre, les obligations d'investir passent souvent pour être mieux adaptées au nouvel environnement numérique interactif, que les quotas de transmission traditionnels.

Pour se tenir prêt à entamer de nouvelles discussions sur ces quotas d'investissement, il serait intéressant de savoir quel pourcentage de leur budget de programmation télévisuelle (ou de leurs recettes) les Membres de l'UER investissent dans les (nouvelles) œuvres européennes.

L'allusion ci-dessus aux autres "mesures pour promouvoir la diversité culturelle sur les écrans de cinéma" est une référence notamment aux taxes perçues sur les entrées au cinéma, et aux systèmes d'autorégulation (du type de celui qui a été récemment mis en place en Suisse).

3.2 Mesures destinées à promouvoir la circulation des œuvres européennes non nationales

Les quotas actuels étant principalement remplis par des œuvres nationales, la question se pose de savoir s'il faut mettre en place de nouvelles mesures destinées à faire mieux circuler les œuvres européennes hors de leur marché national. Ces mesures sont-elles souhaitables? En particulier, faut-il mettre en place une ou plusieurs des mesures figurant ci-dessous?

- a) incitations financières (voire sous-quotas) pour la radiodiffusion d'œuvres européennes non nationales?
- b) quotas de diffusion ou d'investissement pour les nouvelles coproductions européennes?
- c) création d'un fonds européen de la production (financé par les radiodiffuseurs)?

Réponse proposée	<p>Organiser des échanges de programmes et des coproductions entre les Membres est depuis longtemps l'un des objectifs clé de l'UER. Les échanges dans le domaine des actualités, de l'information, de la culture et du sport sont une tradition qui ne date pas d'hier, mais c'est dans les coproductions que l'UER est récemment passée à une vitesse supérieure pour les documentaires, l'animation, la jeunesse et l'éducation.</p> <p>(exemples à ajouter)</p> <p>Les échanges de programmes et les coproductions n'obéissent pas toujours aux mêmes critères, avec le même succès, mais il reste clairement de la marge pour une extension de cette activité avec, à la clé, de grands avantages culturels et économiques. Aussi, l'UER est-elle favorable à des mesures qui facilitent et encouragent la circulation des oeuvres européennes en Europe, sur une base volontaire.</p> <p>Le programme MEDIA Plus y contribue déjà, mais son envergure est limitée et il ne peut guère avoir un impact direct sur les radiodiffuseurs. L'ouvrir davantage aux radiodiffuseurs, ou créer un nouveau fonds pour couvrir le surcoût de la circulation des œuvres européennes non nationales, pourrait aider à accroître le nombre de coproductions européennes et à améliorer la circulation des œuvres audiovisuelles en Europe.</p> <p>Le succès du programme <i>Northvision</i>², ce système d'échanges de programmes et de coproductions mis en place par les services publics de radiodiffusion des cinq pays nordiques, est certainement à attribuer pour une bonne part aux liens étroits qui unissent ces pays sur le plan culturel et historique. Mais peut-être s'explique-t-il aussi par le fait que les coproductions nordiques bénéficient (par le biais du Fonds nordique pour la télévision) d'une manne financière supplémentaire qui permet de couvrir le surcoût des coproductions et qui encourage les radiodiffuseurs à y participer.</p> <p>L'UER et ses Membres reconnaissent évidemment les mérites de fonds européens comme MEDIA Plus et <i>Eurimages</i>, mais ils s'opposeraient à l'idée d'un <i>fonds européen de production que financeraient les radiodiffuseurs eux-mêmes</i>. Un tel fonds n'offrirait pas de ressources fraîches et ne ferait que redistribuer des ressources déjà existantes, pour un coût supérieur, sans garantir que les productions audiovisuelles correspondent aux souhaits des téléspectateurs et aux besoins des radiodiffuseurs (notamment pour remplir leur mandat de service public).</p> <p>La diversité des cultures en Europe dépend en grande partie de l'existence, dans chacun des Etats membres et dans les régions, de secteurs de production audiovisuelle et de radiodiffusion viables. L'objectif clé de la politique de l'audiovisuel (y compris les fonds pour le cinéma) aux échelons national et régional est donc de garantir le développement de ces secteurs. Dans le cadre de ces politiques nationales/régionales, les radiodiffuseurs apportent déjà une contribution considérable au financement de nouvelles productions cinématographiques et télévisuelles.</p>
------------------	---

² Dans les années 1990, le nombre de projets de coproductions a fait plus que doubler, représentant aujourd'hui près de 300 titres répartis à parts égales (30% environ) entre les documentaires, la fiction et le secteur enfants/junesse, les derniers 10% revenant aux projets éducation et variétés.

	<p>Nous reconnaissons que la promotion de la diversité des cultures européennes est un objectif légitime de la politique culturelle et audiovisuelle en Europe. Toutefois, nous ne croyons pas que l'introduction de <i>(sous-)quotas pour les œuvres européennes non nationales</i> ou d'obligations similaires faites aux radiodiffuseurs soit une bonne façon d'atteindre cet objectif. Dans un domaine aussi sensible, des mesures d'incitation positives sont plus opportunes que des obligations strictes.</p> <p>Un autre aspect à considérer est que le système des quotas institué par la Directive n'<i>oblige</i> pas les radiodiffuseurs à importer des programmes des autres pays européens (ou de participer à des coproductions internationales): elle <i>facilite</i> simplement ce genre d'activité (en éliminant les entraves réglementaires et en remplaçant des quotas nationaux par un seul quota européen). L'actuelle Directive n'a jamais eu le dessein d'éliminer les barrières culturelles ou linguistiques par le biais d'une intervention réglementaire, et cette limite naturelle devrait également être respectée dans une Directive révisée.</p>
--	---

➤ *Points de discussion*

Il revient au Conseil et au Parlement européen de répondre à cette question éminemment politique de savoir si l'Union européenne doit prendre des mesures, dans l'intérêt de la diversité culturelle en Europe ou de la compétitivité du secteur européen de l'audiovisuel, pour promouvoir la circulation des œuvres audiovisuelles à l'intérieur de l'Europe³. S'il existe une volonté politique d'agir, à nous de faire en sorte qu'elle ne débouche que sur des mesures bien adaptées, de nature à faciliter l'échange de programmes et les coproductions plutôt que de mordre sur l'indépendance des radiodiffuseurs en matière de programmation et de budget. Il semble donc important que l'UER soit prête à présenter des propositions constructives lorsque le besoin s'en fera sentir.

Peut-être faudra-t-il, en particulier, préciser les besoins auxquels devrait satisfaire un fonds européen, nouveau ou révisé. Les discussions de l'UER, à ce stade, permettent de penser que si un nouveau fonds de coproduction européen était créé et partiellement financé par les contributions des radiodiffuseurs, ces derniers devraient apporter leur écot sur une base purement volontaire et, dans l'idéal, en fonction de chaque projet. *Northvision* est certes considéré comme un parfait exemple de coopération réussie entre Membres de l'UER, mais le modèle est-il transposable au niveau européen?

Au cours des discussions de l'UER a également été relevée la nécessité de faire une distinction entre les coproductions internationales et les achats/échanges de programmes, les incidences culturelles et économiques n'étant pas forcément les mêmes dans l'un et l'autre cas.

³ Dans sa résolution en date du 13 novembre 2001 sur une meilleure circulation des films européens dans le marché unique et les pays candidats à l'adhésion (point 8), le Parlement européen demande à la Commission de déterminer *entre autres* s'il est souhaitable et faisable de mettre en œuvre un nouveau cadre destiné aux radiodiffuseurs de télévision concernant a) la promotion du cinéma européen dans les programmes, b) un quota pour les œuvres européennes non nationales et c) des obligations d'investissement dans le cinéma européen (par le biais de contributions à des fonds nationaux ou régionaux ou d'initiatives individuelles de coproduction et de cofinancement). Un certain intérêt politique est également décelable dans la résolution du Conseil en date du 21 janvier 2002 relative au développement du secteur de l'audiovisuel, qui met au nombre de ses objectifs l'amélioration de la circulation des œuvres européennes.

Productions indépendantes**3.3 Quotas pour les productions indépendantes (article 5)**

Faut-il renforcer le système des quotas grâce à une ou plusieurs des mesures suivantes:

- a) augmentation du quota (par ex. de 10 à 25%)?
- b) quota d'investissement pour les œuvres nouvelles (notamment pour certaines catégories de programmes, les "*programmes de stock*")?
- c) définition européenne de la notion de producteur indépendant (en stipulant si possible que le titulaire des droits secondaires est le producteur et non le radiodiffuseur)?
- d) création d'un organisme européen de contrôle indépendant (éventuellement avec un système de certification pour les productions indépendantes)?

Réponse proposée	<p>L'UER estime que rien n'exige ni ne justifie le renforcement du système des quotas pour la production indépendante.</p> <p>Avant d'envisager un quelconque renforcement, il faudrait de toute façon clarifier les objectifs de politique générale sous-jacents et analyser les nouvelles structures industrielles. Il faut que des objectifs potentiellement contraires, tels que la diversité culturelle et la compétitivité de l'industrie européenne fassent l'objet d'un bon équilibre et que de nouveaux objectifs, tels que le pluralisme des médias et la neutralité technologique soient pris en compte.</p> <p>Le nouvel environnement médiatique est caractérisé par la convergence, l'intégration verticale, la concentration et l'émergence de puissants groupes de médias. Un petit nombre de groupes de médias se sont développés pour exercer leur activité non seulement sur plusieurs marchés européens (et au-delà), mais aussi à divers maillons de la chaîne de valeurs audiovisuelle, parmi lesquels on citera la production, la distribution et la transmission. Normalement, leurs activités s'étendent à la fois à la télévision traditionnelle et aux nouveaux médias électroniques. En outre, les nouveaux arrivants, tels que les sociétés de télécommunications, de câblodistribution ou d'informatique ont acquis et continuent de prendre des participations dans les sociétés de production audiovisuelle et de radiodiffusion. C'est ainsi qu'est né un nouvel équilibre des pouvoirs et que s'est dessinée une structure industrielle beaucoup plus complexe dans le secteur de la production audiovisuelle et de la distribution. Les sociétés de production et les organismes de radiodiffusion font de plus en plus partie ou dépendent de tels groupes de médias.⁴</p>
------------------	---

⁴ Voir la page 3 et suivantes des Commentaires de l'UER en date du 9 juillet 2001 sur le Document de travail des services de la Commission relatif à certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles SEC(2001) 619.

L'UER a notamment les inquiétudes suivantes concernant les mesures a) à d) énoncées ci-dessus:

- a) Une telle augmentation serait incompatible avec la structure du marché de l'audiovisuel d'un grand nombre d'Etats membres.

Il se pose également le problème qu'une telle augmentation du quota ne pourrait être comblée qu'en confiant un rôle accru à un petit nombre de groupes européens de production et de médias audiovisuels, grâce à une lecture "libérale" de la définition de "producteur indépendant" (permettant d'éviter d'exclure les producteurs liés à ces groupes médiatiques), ce qui irait à l'encontre de l'article 5, car le résultat en serait une plus grande concentration des médias au lieu d'un plus grand pluralisme de la production.

L'argument actuellement utilisé pour justifier le quota de production indépendante est qu'il s'agit d'un moyen d'encourager le pluralisme de la production, d'offrir une certaine place aux PME de la production et de limiter l'intégration verticale, mais rien ne pourrait justifier le fait de restreindre l'indépendance des radiodiffuseurs en matière de programmation dans le seul but de favoriser l'émergence d'un petit nombre de groupes médiatiques à l'échelon paneuropéen.

- b) L'article 5 offre d'ores et déjà aux Etats membres le choix entre des quotas de diffusion et des quotas d'investissement. Seul un petit nombre d'Etats membres ont instauré une combinaison de quotas de diffusion et d'investissement.

- c) L'absence de définition commune à l'échelon européen s'explique également par la nécessité de tenir compte des différences de situations nationales. En fait, selon notamment la grandeur du marché et la ou les langues parlées, la structure du secteur de la production indépendante est très variable d'un Etat membre à l'autre. Dans certains marchés, les producteurs nationaux n'ont peut-être, dans leur spécialité, qu'un seul radiodiffuseur pour qui travailler.

Toute mesure ou critère contraignant qui limiterait la détention des droits par les radiodiffuseurs s'agissant d'œuvres qu'ils ont eux-mêmes commandées et financées irait à l'encontre des objectifs qui sous-tendent la directive.⁵

- Limiter les droits détenus par le radiodiffuseur ayant commandé une œuvre dont il a été le seul ou le principal bailleur de fonds, revient à lui refuser les fruits de son investissement et de sa prise de risques. De telles mesures obligent le radiodiffuseur à investir dans des productions indépendantes sans avoir accès à leur pleine valeur en échange. En d'autres termes, les radiodiffuseurs seraient contraints de subventionner les producteurs indépendants.

⁵ Pour plus de détails, voir les pages 17 *et suivantes* des Commentaires de l'UER en date du 9 juillet 2001 sur le Document de travail des services de la Commission relatif à certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles SEC(2001) 619.

	<ul style="list-style-type: none"> - Les restrictions imposées aux droits des radiodiffuseurs (en fonction de l'"affiliation" du producteur indépendant) auront des effets de distorsion. Par exemple, si les producteurs d'un marché donné étaient majoritairement liés, d'une façon ou d'une autre, à un ou plusieurs groupes de médias et de communication, les radiodiffuseurs indépendants, et notamment les radiodiffuseurs du service public, n'auraient pas d'autre choix que de commander des œuvres à ces producteurs pour remplir leurs obligations en matière de quotas. Il pourrait en résulter une distorsion grave de la concurrence entre les groupes médiatiques intégrés et les radiodiffuseurs indépendants. - Si les radiodiffuseurs ne pouvaient plus acquérir les droits dont ils ont besoin sur les productions qu'ils ont commandées, il en résulterait aussi une entrave à la distribution transfrontalière et paneuropéenne de leurs chaînes de télévision (en particulier par le biais du satellite de diffusion directe). <p>De façon plus générale, au vu des nouvelles structures industrielles (voir ci-dessus), la définition de la notion de "producteur indépendant" ne peut plus simplement se focaliser sur le rapport producteur/radiodiffuseur. Pas plus qu'elle ne peut ignorer que bien des maisons de production, même si elles n'appartiennent pas directement à un organisme de radiodiffusion, sont liées à des groupes de médias qui ont des intérêts dans divers maillons de la chaîne de valeurs audiovisuelle, y compris la radiodiffusion et les nouveaux médias audiovisuels. En même temps, les "radiodiffuseurs indépendants", c.-à-d. des radiodiffuseurs tels que les services publics de radiodiffusion n'appartenant pas à des groupes de médias, ont de plus en plus de peine à rivaliser avec de tels groupes, l'accès aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles n'étant pas le moindre de leurs écueils.</p> <p>d) Les différents Etats membres ont déjà créé (à l'échelon national ou régional) des autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion. Toute tentative visant à centraliser certaines de leurs fonctions à l'échelon européen semble peu réaliste étant donné les compétences des Etats membres dans ce domaine. Un organisme de contrôle ou un système de certification européens ajouteraient également une couche de bureaucratie superflue.</p>
--	---

➤ *Autres éléments de réflexion*

Les discussions de l'UER l'ont confirmé, la définition du "producteur indépendant" doit continuer d'être laissée avant tout à l'appréciation des Etats membres. Ceci laisse par conséquent peu de marge de manœuvre pour une contribution commune de l'UER concernant le critère d'indépendance.

Les producteurs indépendants faisant néanmoins pression pour faire accepter le critère de la "rétention des droits", et les consultants *Doutrelepoint* ayant constaté dans leur étude qu'un nombre appréciable d'Etats membres n'ont pas du tout défini la notion de "producteur indépendant", cette question de définition pourrait bien refaire surface au niveau des Etats membres. Il importe donc que les Membres de l'UER continuent d'échanger leurs vues et expériences.

Il semble que les avis soient variés, dans le secteur européen de la production audiovisuelle, quant à la manière de définir la notion de "producteur indépendant" et sur la question de savoir si la rétention des droits doit faire l'objet d'une intervention réglementaire. Un récent document de la European Film Companies Alliance (EFCA – Alliance européenne des sociétés de production cinématographique)⁶ ne mentionne pas la rétention des droits mais suggère une évaluation du critère d'indépendance fondée sur la structure de l'actionnariat d'une société (cette dernière étant considérée comme indépendante pour autant que le radiodiffuseur ne détienne pas plus de 25% du capital ou des droits de vote). Ceci dit, un grand nombre des représentants des producteurs indépendants ayant pris la parole lors de réunions organisées par *Doutrelepoint* se sont exprimés en faveur de critères basés sur la rétention des droits: ils croient apparemment qu'en réservant les droits aux producteurs indépendants on aiderait ces derniers à se constituer des catalogues de droits, ce qui les fortifierait, et qu'au contraire, des critères d'actionnariat leur fermeraient l'accès à de nouvelles sources de capital (émanant des radiodiffuseurs et des groupes de médias/de communication), ce qui les affaiblirait.

Les discussions de l'UER ont montré, parallèlement à un rejet général de critères basés sur la rétention des droits, qu'il existe un certain intérêt pour des définitions où l'indépendance serait uniquement déterminée par les relations entre le producteur et le radiodiffuseur spécifique qui a commandé, coproduit ou acheté l'œuvre en question (indépendance vis-à-vis d'un radiodiffuseur spécifique et non de l'ensemble des radiodiffuseurs). Il semble que deux Etats membres (la France et le Luxembourg) entendent actuellement l'indépendance dans ce sens ("indépendance vis-à-vis du radiodiffuseur émetteur"). Une telle définition permettrait à la filiale d'un organisme de radiodiffusion d'avoir la qualité de producteur indépendant dans la mesure où elle produit pour d'autres radiodiffuseurs. Mais une question demeurerait: faudra-t-il à ce moment-là ajouter d'autres critères pour éviter que les quotas n'accentuent la concentration des médias et l'intégration verticale? Une solution possible serait de fixer des seuils de parts de marché (concernant la production audiovisuelle).

⁶ Première prise de position sur la révision de la Directive "Télévision sans frontières", décembre 2001.

PARTIE 4: PUBLICITE ET PARRAINAGE TELEVISUELS

Quelles sont les règles nécessaires et appropriées en matière de publicité, de parrainage, etc.? Faut-il réduire ou abandonner les restrictions "quantitatives" que la Directive impose à la publicité et les remplacer par une exigence générale de séparation entre la publicité et le contenu rédactionnel et une telle disposition à caractère général pourrait-elle être mise en œuvre dans le cadre d'une autorégulation et/ou d'une corégulation? De même, est-il nécessaire de revoir et de simplifier les restrictions "qualitatives" existantes?

La prolifération des chaînes de télévision grâce au numérique, l'arrivée de nouveaux médias électroniques et le développement de nouvelles formes de communications commerciales (en particulier, la publicité virtuelle, la publicité par écran partagé, la publicité interactive) posent en effet un certain nombre de questions en ce qui concerne le régime de la publicité et du parrainage, tel qu'il est prévu actuellement au sein de la directive TVSF.

A cet égard, certaines formes de publicité comme la publicité virtuelle et la publicité par écran partagé méritent une attention particulière. Leur utilisation soulève de nombreuses incertitudes juridiques, notamment en ce qui concerne les restrictions quantitatives, les règles d'insertion et de volume publicitaire. Par ailleurs, la publicité interactive nécessite un examen particulier, étant étroitement liée à la question du champ d'application de la directive TVSF et de son éventuelle ouverture aux nouveaux services interactifs à la demande.

Consensus actuel de l'UER*	Les principes fondamentaux devraient être retenus et appliqués non seulement pour la télévision, mais également pour les nouveaux services audiovisuels interactifs. Ces principes concernent notamment l'interdiction des publicités clandestines ou utilisant des techniques subliminales, l'identification des communications commerciales et leur séparation du contenu rédactionnel. Des approches de corégulation peuvent être plus largement envisagées (également eu égard aux nouvelles techniques publicitaires).
----------------------------	---

* Commission juridique de l'UER, 2001.

4.1 Principes de base

Réponse proposée	<p>D'une manière générale, il est important de garantir un cadre réglementaire cohérent des communications commerciales (publicité, parrainage, téléachat) valable pour tous les services de communications audiovisuelles ou multimédias proposés au public (télévision, radio, cinéma, Internet, téléphonie mobile).</p> <p>A cet égard, certains principes de base qui existent déjà comme</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'identification précise de la publicité et du parrainage et leur séparation du contenu rédactionnel, - l'interdiction de la publicité et du parrainage clandestins et utilisant des techniques subliminales, - la réglementation de la publicité ciblant les mineurs, en particulier dans les programmes/produits pour enfants, - le fait d'éviter l'influence des annonceurs et des parrains sur le contenu et la programmation des émissions, - ceux relatifs au tabac, aux médicaments et à l'alcool <p>devraient s'appliquer non seulement à la télévision, mais également aux nouveaux services audiovisuels interactifs.</p>
------------------	---

Cependant, en ce qui concerne les limitations quantitatives relatives à la programmation (article 11) et à la durée (article 18) des spots publicitaires, la discussion se révèle plus difficile. En effet, les avis restent partagés sur la question de savoir s'il faut maintenir, réduire ou abandonner les restrictions quantitatives relatives à la publicité. A cet égard, il convient de signaler que parmi les Membres de l'UER financés par des ressources publiques, la grande majorité est soumise à des règles encore plus strictes concernant le volume maximum et la programmation de la publicité à la télévision. En tout cas, dans la mesure où ces règles sont maintenues, elles devront être éclaircies, simplifiées et aussi allégées, notamment en ce qui concerne la retransmission de certains événements sportifs et culturels.

4.2 Publicité virtuelle et publicité par écran partagé

Réponse proposée	Un cadre réglementaire clair et approprié pour les nouvelles techniques publicitaires est nécessaire.
------------------	---

Des indications peuvent déjà être communiquées en ce qui concerne la publicité virtuelle et la publicité par écran partagé.

En effet, s'agissant de la publicité virtuelle, certaines dispositions du Mémorandum de l'UER adopté en mai 2000 pourraient être reprises afin de clarifier certains principes et règles de la directive TVSF.

Réponse proposée	<p>Premièrement, la présence de publicité virtuelle doit être signalée aux téléspectateurs par des moyens appropriés, normalement au début et/ou à la fin du programme. A cet égard, les radiodiffuseurs doivent eux-mêmes se tenir informés de l'utilisation de publicité virtuelle. Par conséquent, aucune publicité virtuelle ne pourra être insérée dans le signal par l'organisateur de l'événement, ses mandataires ou un tiers quelconque, sans l'accord préalable du (des) radiodiffuseur(s) titulaires de droits de retransmission. En effet, la responsabilité et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs doivent être respectées.</p> <p>Par ailleurs, il conviendrait de préciser que la publicité virtuelle peut être insérée seulement sur les surfaces du site qui sont habituellement utilisées pour la publicité. S'agissant plus particulièrement des compétitions sportives, de la publicité virtuelle peut être insérée aussi sur l'aire de jeu mais seulement en dehors des périodes de jeu, et uniquement tant qu'aucun joueur ou athlète ne se trouve sur cette aire.</p> <p>En outre, la publicité virtuelle ne doit pas être utilisée pour des produits ou des services pour lesquels la publicité est interdite à la télévision dans le pays où est établi le radiodiffuseur. La publicité virtuelle visant spécifiquement le public d'un pays particulier ne doit pas être utilisée comme moyen de passer outre la réglementation du pays concerné.</p>
------------------	--

➤ *Points de discussion*

En ce qui concerne l'application des règles de la directive sur la durée publicitaire, celles-ci ne peuvent s'appliquer à la publicité virtuelle si cette dernière remplace seulement de la publicité déjà existante sur le site.

En ce qui concerne la publicité par écran partagé:

Réponse proposée	La publicité par écran partagé doit être clairement identifiée et nettement séparée du programme par des moyens optiques et/ou acoustiques. Dans le cas d'une utilisation de moyens optiques, une séparation spatiale de la publicité du contenu rédactionnel doit être possible (à la place de la séparation temporelle communément admise). On pourrait imaginer, par ailleurs, la création d'un logo "publicité" valable pour tous les pays européens.
------------------	---

➤ *Points de discussion*

Bien que les règles relatives à la durée publicitaire peuvent difficilement être non pertinentes en ce qui concerne la publicité par écran partagé, l'application de telles règles pourraient créer des difficultés spécifiques qu'il conviendrait d'examiner plus en profondeur.

PARTIE 5: PROTECTION DES MINEURS ET DE LA DIGNITE HUMAINE

Quelles sont les règles nécessaires et appropriées pour assurer la protection des mineurs et de la dignité humaine? Dans quelle mesure la fonction de cryptage offerte par l'environnement numérique peut-elle et va-t-elle garantir la protection des mineurs et de la dignité humaine? Convierait-il d'élaborer un système commun de classification du contenu électronique? Quel serait le rôle de l'autorégulation et/ou de la corégulation dans un tel cadre?

Consensus actuel de l'UER*	Concernant la radiodiffusion télévisuelle, le système actuel, qui s'appuie essentiellement sur la barrière horaire et l'âge des téléspectateurs, reste un moyen efficace pour protéger les enfants.
Réponse proposée	<p>En ce qui concerne la télévision numérique, d'autres moyens efficaces et adaptés pourraient être envisagés. Toutefois, d'éventuelles mesures techniques ne devraient pas déresponsabiliser les radiodiffuseurs du contenu qu'ils diffusent. A cet égard, l'introduction obligatoire de mesures de filtrage seraient plutôt contre-productives.</p> <p>Par ailleurs, l'idée d'un système de classification commun pour les contenus électroniques pourrait être très utile. Cependant, elle soulève un certain nombre de questions quant à sa mise en œuvre, notamment, en ce qui concerne l'élaboration de critères descriptifs communs de contenu.</p>

* Commission juridique de l'UER, 2001.

En ce qui concerne un système commun de classification du contenu, d'une manière générale, il s'agirait de réfléchir aux moyens de donner plus de clarté à la manière dont se font l'évaluation et l'indexation du contenu audiovisuel en Europe. Les expériences et pratiques de chacun dans la classification des programmes devraient être analysées et comparées de plus près afin de pouvoir dégager éventuellement des symboles communs clairs et compréhensibles de tous à l'image du code de la route, par exemple.

A cet égard, l'UER se félicite de l'étude sur les pratiques de classification existantes dans la Communauté européenne que la Commission se propose de réaliser.

PARTIE 6: DROIT DE REPONSE

Faut-il renforcer et/ou préciser l'obligation faite par la directive en matière de droit de réponse?

Réponse proposée	Aucun changement ne nous semble nécessaire pour l'instant. Toutefois, il faudra sans doute se demander s'il est possible et souhaitable d'instaurer un instrument équivalent s'appliquant aux déclarations de faits sur les services interactifs et en ligne, dans l'optique d'assurer une protection juridique efficace des tierces parties.
------------------	--

PARTIE 7: DISPOSITIONS DE TYPE "MUST-CARRY" LIEES AU CONTENU

La proposition de dispositions de type "must-carry" liées au contenu est-elle envisageable?

Consensus actuel de l'UER*	Si les règles de "must-carry" et les règles relatives à l'affichage de services sur les guides électroniques de programmes ne sont pas prévues dans la nouvelle directive concernant le service universel, elles devraient être reprises dans la Directive "Télévision sans frontières", étant donné qu'elles concernent tant les infrastructures que le contenu.
Réponse proposée	La nouvelle Directive sur le service universel, qui a été formellement adoptée le 14 février 2002, contient un cadre commun de base (article 31) qui reconnaît le droit des Etats membres à imposer des obligations de "must-carry" raisonnables aux opérateurs de réseaux. De même, la nouvelle Directive sur l'accès (article 6.4)) reconnaît le droit des Etats membres à faire en sorte que les émissions relevant du "must-carry" occupent une place prééminente sur les navigateurs et les guides électroniques de programmes (et à imposer d'autres obligations concernant la présentation des navigateurs/guides). A ce stade, nous estimons qu'une harmonisation européenne des dispositions de type "must-carry" liées au contenu n'est pas nécessaire. (Tout comme les listes d'"événements majeurs", les listes de services "must-carry" varieront tout naturellement d'un pays à l'autre.)

* Commission juridique de l'UER, 2001.

➤ *Autres éléments de réflexion*

Il se peut néanmoins qu'il subsiste des questions d'accès (par ex. à propos de certaines plates-formes par satellite) auxquelles la Directive sur l'accès universel ne répond que partiellement et qui pourraient demander des mesures complémentaires dans le cadre de la réglementation du contenu. (Si l'UER tient à relever ce point, nous devons être plus précis quant aux mesures à prendre.)