



5.9.2005

DAJ

**Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion
pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel**

REGLES APPLICABLES AUX SERVICES DE CONTENU AUDIOVISUEL

1. COMPÉTENCE MATÉRIELLE/CHAMP D'APPLICATION: NÉCESSITÉ D'UN CADRE RÉGLEMENTAIRE COHÉRENT POUR LA TÉLÉVISION ET LES NOUVEAUX SERVICES AUDIOVISUELS

L'UER **soutient l'approche globale** que la Commission européenne développe dans son document de réflexion où l'objectif visé est un cadre réglementaire plus cohérent et techniquement neutre pour la radiodiffusion télévisuelle et les nouveaux services audiovisuels. Important objectif, en vérité, que l'UER soulignait déjà dans sa contribution de 2003 au réexamen de la directive Télévision sans frontières.¹

Nous sommes convaincus qu'il est possible de développer un cadre de régulation pour les services audiovisuels qui soit à la fois cohérent et équilibré et qui réalise des objectifs importants d'intérêt public sans empêcher pour autant le développement de nouveaux médias audiovisuels, dans lesquels les Membres de l'UER sont fortement engagés.

A propos des deux principales options stratégiques mises en évidence par la Commission, l'UER estime que **l'une et l'autre apporterait des améliorations par rapport à la directive actuelle. Cependant, seule la seconde option ouvre une piste réellement adaptée à la situation créée par l'émergence des services audiovisuels non linéaires.** Un cadre exhaustif de réglementation englobant toutes formes de distribution électronique de contenu audiovisuel pourrait prendre en considération la numérisation, le phénomène de convergence et l'émergence de nouvelles plates formes et présenterait l'avantage d'être plus cohérent et de mieux résister au temps. Naturellement, il faudrait examiner de manière approfondie et clarifier les liens de cette réglementation avec la directive sur le commerce électronique.

Les téléspectateurs reçoivent du contenu audiovisuel dans le cadre d'un choix de plates formes numériques de plus en plus grand, alors qu'ils ne connaissent pas ou, à tout le moins, sont indifférents aux technologies de transmission utilisées pour la distribution du contenu. Un tel cadre de réglementation permettrait, lors des mises à disposition publiques d'un contenu audiovisuel, de répondre aux attentes des consommateurs quant à un certain niveau de protection des objectifs d'intérêt public. Il garantirait aussi que soit abordée la question de l'égalité des conditions de concurrence entre

¹ Voir en particulier: page 2 et pages 7-8 de la Contribution de l'UER de juillet 2003 à la consultation publique de la Commission européenne sur le réexamen de la directive Télévision sans frontières. Ce document est consultable sur le site Internet de l'UER: www.ebu.ch, sous "prises de position".

tous les fournisseurs de contenu. En même temps, il faut garder à l'esprit que tout cadre exhaustif de réglementation doit aussi prendre en compte la nécessité de favoriser un paysage audiovisuel européen dynamique, en particulier s'agissant des nouveaux médias. C'est pourquoi l'UER milite en faveur du concept d'un cadre de réglementation équilibré conforme à la stratégie de Lisbonne. **A cet égard, une approche réglementaire à deux niveaux, telle que celle proposée par la Commission, représente une bonne piste dans la mesure où elle tend à faire peser sur les services non linéaires des obligations adaptées tant à leur particularité qu'à leur niveau de développement.**

Les services de télévision assurés sur de nouvelles plateformes et les offres de programmes audiovisuels à la demande devraient connaître un rapide essor dans les prochaines années. Il est déterminant que cette évolution s'opère dans un cadre réglementaire clair tenant compte de la spécificité des services audiovisuels.

Des règles semblables à celles de la directive actuelle devraient s'appliquer à tous les services de télévision linéaires fournis au public par des réseaux électroniques, quelle que soit la technique ou la plateforme de distribution utilisée. Les services audiovisuels non linéaires n'ont pas encore, à ce jour, un impact sur la société, comparable à celui des services linéaires. Il serait donc discutable d'étendre aux services non linéaires, en l'absence, entre autres, de la nécessaire flexibilité, toutes les exigences propres aux services linéaires. Nous pensons néanmoins que pour arriver à un degré suffisant de cohérence dans la réglementation respectivement des services linéaires et non linéaires, **les obligations de premier niveau (obligations de base) concernant les services non linéaires ne doivent pas se limiter a priori aux cinq objectifs d'intérêt général indiqués au point 1.2 du document de réflexion** (pour les détails, voir nos commentaires sur les autres documents de réflexion).

La distinction entre services linéaires et non linéaires demeurera probablement valable dans un futur prévisible. Il faut néanmoins s'attendre à ce que, sur le long terme, la différence d'impact entre services audiovisuels linéaires et non linéaires soit moins sensible en raison:

- d'une utilisation plus intensive des services non linéaires,
- d'une utilisation plus personnalisée des services linéaires, grâce aux enregistreurs vidéo personnels (VPR).

Face à ces développements, qui n'interviendront pas forcément au même moment dans les différents pays, les Etats membres doivent rester libres de décider s'il y a lieu d'introduire (et dans ce cas, à quel moment) des exigences réglementaires additionnelles pour les services non linéaires.

2. EVENTUELLE INCLUSION DE LA RADIO

L'UER a l'intime conviction que la spécificité culturelle, démocratique et sociale des services audiovisuels et leur importance pour le pluralisme des médias et la diversité culturelle doivent être respectées dans tout le secteur audiovisuel, y compris la radio et les nouveaux médias. L'UER est, par conséquent, fermement opposée à l'inclusion de la radio dans un instrument *horizontal* tel que la future directive sur les services.² Si l'on jugeait effectivement qu'un instrument du marché intérieur s'impose dans le secteur radiophonique, alors la seule solution appropriée serait de l'inclure dans une directive sectorielle sur les services à contenu audiovisuel.

² Voir la prise de position de l'UER du 8 décembre 2004 sur la proposition de directive de la Commission relative aux services dans le marché intérieur. Ce document est consultable sur le site web de l'UER: www.ebu.ch, sous "Prises de position".

Si la Commission, par conséquent, envisage l'inclusion de la radio dans le champ de la future directive, l'UER souhaiterait qu'elle soit **uniquement soumise aux obligations de base** à adapter, si nécessaire, aux caractéristiques de la radio.

L'UER pense qu'une telle solution pourrait être développée selon les principes suivants:

- **respect du caractère spécifique de la radio par rapport à la télévision et aux services audiovisuels non linéaires;**
- **introduction du principe du pays d'origine dans les domaines coordonnés** (avec des normes harmonisées pour identifier la publicité et la séparer du contenu éditorial, des règles qualitatives sur la publicité, des règles sur le parrainage, le droit de réponse, la protection des mineurs et de la dignité humaine);
- **respect des compétences des Etats membres dans le domaine de la protection et de la promotion de la diversité culturelle et du pluralisme des médias.** Il n'aurait aucun sens d'introduire des quotas pour la radio, ou de formuler pour la radio des dispositions équivalant à celles du chapitre III de l'actuelle directive; la promotion de la distribution et production de programmes de radio est un aspect étroitement lié aux politiques linguistiques, qui doit rester du ressort des Etats membres et exclu des domaines coordonnés.

3. COMPÉTENCE TERRITORIALE/JURIDICTION ET QUESTIONS CONNEXES: NÉCESSITÉ DE RÉGLER LA PROBLÉMATIQUE DES SERVICES DESTINÉS À UN PAYS PARTICULIER

L'UER estime qu'il faut répondre aux préoccupations d'un certain nombre d'Etats membres à propos des services principalement destinés à leur propre pays mais fournis par des radiodiffuseurs établis dans un autre Etat membre. Les problèmes font surface notamment si des règles nationales plus strictes que les normes minimales européennes (s'agissant, par exemple de la publicité pour l'alcool) ne sont pas respectées, ou dans le cas de fenêtres de programmes ou publicitaires visant un pays particulier.³

L'UER ne veut pas semer le doute autour du **principe du pays d'origine**, dont l'importance est capitale pour les radiodiffuseurs; elle croit néanmoins qu'il est tout à fait possible de concevoir, pour un nombre limité de cas, des solutions capables de concilier le fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation de l'information avec le souci légitime de veiller aux objectifs d'intérêt général tels que le pluralisme, la diversité culturelle, et l'application efficace de la législation nationale.

Ces solutions devraient être dictées par le principe de **bonne et loyale coopération** entre les institutions communautaires et les Etats membres.⁴ Dans une telle structure, les mesures nationales devraient favoriser le développement d'un marché intérieur (et d'un espace audiovisuel européen), tandis que les mesures européennes soutiendraient la concrétisation des objectifs d'intérêt général légitimes voulus par les législateurs nationaux. L'article 3bis de l'actuelle directive est un parfait exemple de la manière

³ Dans sa contribution de 2003 au réexamen de la directive Télévision sans frontières (cf. note 1, en première page des présents commentaires), l'UER attirait spécialement l'attention sur la nécessité de trouver une solution à la question des fenêtres publicitaires destinées spécifiquement à un autre pays, lorsque celles-ci profitent du marché publicitaire du pays de réception à un point tel que le pluralisme des médias risque d'en souffrir, surtout lorsqu'il s'agit d'un petit pays ou d'une zone linguistique restreinte. Voir notamment les pages 4, 33 et 38.

⁴ Voir l'article 10 du Traité CE, dans son interprétation (large) généralement admise.

dont les règles communautaires peuvent renforcer l'efficacité des règles nationales (dans ce cas, les listes, établies par les Etats membres, des événements qui devraient être accessibles à tout le public national par le biais des services télévisuels gratuits).

L'UER est cependant **sceptique quant aux deux options que mentionne la Commission** dans le document de réflexion, à savoir la codification de la jurisprudence de la Cour européenne de justice et l'extension de la procédure visée à l'article 2bis de la directive. La codification de la jurisprudence n'est pas une solution qui convient à toutes les situations décrites plus haut (elle convient uniquement dans les cas de délocalisations avec le but d'échapper à la loi); quant à la procédure visée à l'article 2bis, elle risquerait, soit d'être inefficace, soit d'entraver la retransmission des services de radiodiffusion.

Il faut se rappeler à ce propos que les mécanismes mis en place par la Convention européenne sur la télévision transfrontière et notamment les articles 16 et 24bis, tous deux censés répondre à des préoccupations similaires, n'ont pas non plus fonctionné de façon satisfaisante. Par conséquent, dans sa contribution de mai 2005 à la consultation du Conseil de l'Europe sur le champ d'application de la Convention et les principes qu'elle fixe en matière de juridiction (compétence territoriale), l'UER proposait de remplacer ces règles par un nouveau mécanisme.⁵

L'UER estime qu'un **nouveau mécanisme** de cette nature devrait également être mis en place à l'échelle de l'Union européenne: il se limiterait au cas d'un service de programme, y compris d'une fenêtre programmatique ou publicitaire, principalement ou exclusivement destiné au public dans un autre Etat membre. Dans ce genre de circonstance, on pourrait songer à donner à l'Etat membre, où est établi le radiodiffuseur, le choix suivant: soit reconnaître la juridiction de cet autre Etat membre (conformément à la jurisprudence européenne dans des affaires où la loi a été tournée), soit prendre les mesures appropriées pour garantir que le service en question respecte les règles plus strictes en matière de contenu programmatique, y compris publicitaire, auxquelles pourraient être soumis les radiodiffuseurs dans cet autre Etat membre, et contribue de manière proportionnée à un éventuel mécanisme de soutien aux productions audiovisuelles et cinématographiques dans cet autre Etat membre.

Dans le domaine des **services audiovisuels non linéaires**, le risque de délocalisation existe évidemment aussi, peut-être même est-il plus grand du fait du moindre degré d'harmonisation européenne. Par conséquent, lorsque sont définis les critères d'établissement applicables aux services non linéaires, il faut prendre soin de trouver des critères clairs, stables et objectifs. C'est très important également dans le cas des **critères subsidiaires applicables aux prestataires de services non établis dans la Communauté**. Il serait contraire à l'objectif de limiter les risques de contournement des réglementations nationales, que des prestataires non établis dans l'Union européenne puissent à leur guise se faire inscrire dans un Etat membre (sans y être établis) et ainsi choisir la loi qui leur est la plus favorable, tout en profitant des avantages du principe du pays d'origine. L'UER est convaincue que des solutions pouvant être efficaces en matière d'assujettissement à la TVA ne sont pas transposables aux questions réglementaires, encore moins dans le secteur audiovisuel où l'on touche, en matière de réglementation, à des points extrêmement délicats liés à la culture et au pluralisme des médias.

⁵ Commentaires de l'UER du 11 mai 2005 à propos de la consultation du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne sur la télévision transfrontière - Champ d'application et compétence territoriale. Ce document est consultable sur le site Internet de l'UER: www.ebu.ch, sous "Prises de position".



5.9.2005

DAJ

**Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion
pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel**

DROIT A L'INFORMATION ET COURTS EXTRAITS

1. EVÉNEMENTS D'IMPORTANCE MAJEURE

L'UER confirme sa position antérieure en faveur du maintien de l'actuelle clause sur la protection des "événements majeurs" et de son amélioration autant que faire se peut.

En particulier, l'UER tient à réaffirmer que les Etats membres devraient être aidés, par des orientations plus claires, à donner forme à leur législation nationale en la matière, cette aide devant de préférence se concrétiser par une **nouvelle série de "principes directeurs"**⁶. Ainsi, les critères utilisés par le Comité de contact (et par la Commission elle-même) pour l'approbation de la législation nationale en conformité avec l'article 3bis de la directive devraient faire l'objet d'une publication générale. D'autres exemples de ce genre de principes directeurs figurent ci-après :

- il devrait être expressément clarifié que les Etats membres ont la possibilité de créer un "droit de premier refus" en exigeant que les droits sur des événements désignés soient offerts en priorité aux radiodiffuseurs qualifiés (c'est-à-dire les services nationaux qui remplissent les conditions d'exercice des droits sur une base exclusive);
- il devrait être recommandé aux Etats membres d'adopter des mesures garantissant que les droits sont offerts à des conditions raisonnables et à un prix de marché équitable, par exemple par des procédures d'arbitrage ou de médiation;
- il devrait également être recommandé aux Etats membres de nommer une autorité de radiodiffusion indépendante chargée de décider si, dans les circonstances du cas en question, un service non qualifié aurait de justes motifs d'exercer les droits sur une base exclusive;
- il serait préférable de clarifier, par exemple dans un considérant, que tout critère déterminant qu'un événement a une importance majeure pour la société nationale doit être laissé à l'appréciation exclusive des Etats membres.

⁶ Voir pages 10-14 de la Contribution de l'UER de 2003.

2. COURTS EXTRAITS

L'UER se félicite de l'approche globale adoptée par la Commission dans son document de réflexion.

En ce qui concerne les deux options mises en évidence par la Commission, l'UER estime que la **première n'apporterait aucune amélioration par rapport à la situation actuelle.**

Cette première option, en particulier, ne serait d'aucune utilité pour les radiodiffuseurs qui cherchent à se procurer du matériel d'actualités dans des pays (étrangers) où il n'existe pas de réglementation spécifique des courts extraits ou de mesures d'autorégulation. En outre, il n'est pas précisé dans quelles conditions spécifiques une éventuelle clause de non discrimination de ce type prendrait effet et s'il y aurait des exceptions légitimes à une telle clause, par exemple lorsqu'une réglementation nationale est fondée sur une exception (n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation) en vertu de la loi sur le droit d'auteur.

L'UER **privilégie** par conséquent **la deuxième option**, pour la plus grande clarté et la sécurité juridique accrue qu'elle offre à tous les radiodiffuseurs (étrangers) de l'Union européenne. Etant donné la grande variété d'événements, de parties concernées et de circonstances possibles, une telle règle concernant les courts extraits n'est réalisable que **si elle se limite aux conditions les plus élémentaires**, alignées sur ce qui suit :

- afin de créer un système de guichet unique pour tous les arrangements relatifs aux droits de retransmission télévisuelle portant sur un même événement, et simplifier les procédures d'accès transfrontalier à l'information, la clause devrait garantir **sur une base contractuelle** à des conditions équilibrées l'accès au signal étranger rendant compte de l'événement;⁷
- si l'accès à l'information est disponible entre organismes de radiodiffusion d'un même Etat membre, **seuls devraient s'appliquer la loi, la réglementation ou les usages en vigueur dans cet Etat membre;**
- la nouvelle clause devrait inclure, pour les courts extraits, une **norme minimum** acceptable par l'ensemble des radiodiffuseurs européens mais qui laisserait au législateur national la liberté de prévoir des conditions plus favorables;
- puisque le principal objectif d'une telle clause est d'encourager les arrangements contractuels (équitable) entre les organismes de radiodiffusion en ce qui concerne l'accès à leurs signaux audiovisuels rendant compte de l'événement, **les seuls bénéficiaires doivent être les organismes de télévision.**

⁷ Dans sa contribution de 2003 (voir note 1), aux pages 40 à 41, l'UER attirait particulièrement l'attention sur le fait que toute nouvelle clause conçue selon ces lignes devrait prendre comme point de départ les usages actuels, caractérisés par une autorégulation sous forme de rapports contractuels, et devrait également tenir compte du risque d'abus prenant la forme de reportages clandestins.



EUROPEAN BROADCASTING UNION

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

Legal Department

Département juridique

5.9.2005

DAJ

**Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion
pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel**

**DIVERSITE CULTURELLE ET PROMOTION DE
LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE EUROPEENNE ET INDEPENDANTE**

A titre liminaire, l'UER souhaiterait rappeler son attachement à la promotion de la production européenne et indépendante ainsi qu'au développement de la circulation des oeuvres européennes. Elle soutient par ailleurs les objectifs de la Commission en matière de promotion de la diversité culturelle en Europe.

L'UER et ses Membres se félicitent des résultats de l'étude d'impact, qui a démontré que les articles 4 et 5 de la directive télévision sans frontières avaient non seulement atteint leurs objectifs en terme de programmation d'oeuvres européennes mais avaient également permis l'accomplissement d'objectifs culturels. La même étude avait d'ailleurs souligné à de maintes reprises que les radiodiffuseurs publics avaient dépassé de manière significative ces obligations, notamment en matière d'investissement dans la production indépendante et de diffusion d'oeuvres européennes non nationales. Les Membres de l'UER souhaitent poursuivre dans cette voie.

1. LES SERVICES NON LINÉAIRES

L'UER convient avec la Commission que les services non linéaires sont susceptibles d'utiliser de plus en plus de contenu audiovisuel. Mais la question de la possible application des mesures de promotion des oeuvres européennes et de la production indépendante aux services non linéaires constitue une illustration de la nécessité d'adopter une approche adaptée dans le traitement de ces nouveaux services.

Cette approche doit conduire à la formulation de solutions conciliant des considérations tenant aux caractéristiques des services non linéaires et la prise en compte des risques de distorsion concurrentielle entre ces services et les services linéaires. Il serait anormal que le soutien aux oeuvres européennes soit supporté par les seuls organismes de radiodiffusion dits traditionnels.

Il est important de surveiller étroitement le développement de ces nouveaux services afin d'en mesurer l'impact sur les marchés nationaux et de déterminer le moment auquel il pourrait être nécessaire d'intervenir par voie de réglementation. En ce sens la clause de « rendez-vous » évoquée par la Commission paraît aux Membres de l'UER une piste intéressante.

C'est pourquoi, les Membres de l'UER **accueillent favorablement une discussion** permettant d'identifier les conditions d'encouragement du développement d'un contenu audiovisuel européen sur toutes les plates formes dans le respect des préoccupations évoquées ci-dessus.

2. SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DES ARTICLES 4 ET 5 DANS LES ETATS MEMBRES

De manière générale les Membres de l'UER sont favorables au maintien du système de surveillance mis en place par la directive existante et ne considèrent pas nécessaire d'augmenter les mesures de contrôle du respect des articles 4 et 5 de la directive.

Néanmoins, la majorité de nos Membres seraient favorables à **l'allègement de la charge administrative des contrôles** pesant tant sur les radiodiffuseurs que sur les Etats membres et la Commission, tel que, par exemple, le remplacement des obligations de déclaration par des contrôles *a posteriori* effectués sur la base d'échantillons.

De telles modifications **ne devraient pas passer par l'intervention d'associations privées extérieures à la Commission**, telles que des associations de producteurs, évoquées par la Commission dans son document de réflexion. S'agissant très précisément de cette dernière proposition, les producteurs apparaîtraient comme étant tout à la fois « juges » et « parties ». Le système de surveillance aménagé par la directive doit relever de la responsabilité des autorités de régulation nationales et doit être exercé, au niveau national, par **un organisme présentant toutes les garanties d'objectivité et d'indépendance**.

3. L'ENCOURAGEMENT DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DE COPRODUCTIONS EUROPÉENNES

Les Membres de l'UER estiment qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des mesures réglementaires favorisant l'échange et la distribution des oeuvres européennes.

Ainsi, il n'est **pas approprié de prévoir des sous quotas d'oeuvres non nationales**, qui seraient de nature à créer des contraintes éditoriales et à menacer l'indépendance de la programmation

Il semble en effet aux Membres de l'UER que **d'autres moyens sont susceptibles de remplir cet objectif** de stimulation des échanges et de circulation des oeuvres européennes. L'UER a pour objectif essentiel d'organiser entre ses Membres des échanges de programmes et des coproductions et contribue ainsi activement à l'effort commun de facilitation de la circulation d'oeuvres audiovisuelles en Europe. Elle est donc favorable à des mesures qui encourageraient la circulation des oeuvres européennes dès lors que celles-ci reposeraient sur une base volontaire, notamment par un caractère incitatif.

L'UER rappelle à cet égard **l'existence de programmes de soutien européen** dont le champ d'application demeure encore limité et dont la portée pourrait être étendue utilement, **notamment par une plus grande ouverture aux radiodiffuseurs**. Elle souligne à cet égard l'existence de fonds régionaux, tels que les fonds de soutien nordiques, dont l'objectif est de faciliter la distribution des oeuvres dans une région donnée et à l'étranger. Une piste pourrait être la création d'un fonds européen dont l'objectif pourrait être parmi d'autres de couvrir le surcoût lié à la circulation des oeuvres européennes non nationales.

Par ailleurs il est fort probable que le développement des technologies numériques, se traduisant notamment par un nombre important de nouvelles chaînes (chaînes numériques), devrait faciliter et accroître la circulation de ces oeuvres.

4. NOTION DE PRODUCTEUR INDÉPENDANT

La grande diversité caractérisant les différentes situations nationales rend extrêmement difficile toute tentative d'harmonisation de la notion de producteur indépendant. En effet, l'appréciation de l'indépendance d'un producteur **dépend beaucoup des contextes économiques de chaque pays et de la structure de leur marché audiovisuel**. La notion de producteur indépendant n'est pas mise en oeuvre de manière identique dans les législations nationales, par exemple, selon qu'il s'agit d'un grand ou d'un petit pays. Dans les petits pays dotés d'un petit marché audiovisuel, la plupart des producteurs sont liés d'une manière ou d'une autre aux radiodiffuseurs pour lesquels ils produisent. Par conséquent, **la plus grande flexibilité doit gouverner toute tentative de préciser la notion de producteur indépendant** et s'oppose à ce que des règles générales adaptées seulement à certains types de marchés audiovisuels soient harmonisées au niveau européen.

Le critère de détention des droits secondaires d'exploitation n'est pas approprié en tant que critère obligé, s'agissant de l'« indépendance » d'un producteur au sens de la directive. La question de la détention des droits doit être distinguée de l'appréciation de cette indépendance, dans la mesure où il n'existe pas de lien nécessaire entre ces deux éléments.

Il serait d'abord inéquitable et **contraire à la logique économique** que les diffuseurs qui assument une grande part, voire la presque totalité des coûts et des risques de la production, se voient privés des droits d'exploitation essentiels sur l'oeuvre audiovisuelle. En effet, l'amortissement des coûts de production n'est possible qu'à travers de multiples exploitations secondaires. Priver les radiodiffuseurs des droits d'exploitation secondaires c'est leur interdire d'amortir leur investissement et les conduire en conséquence à réduire le volume de leur contribution financière à la production.

Ensuite, la Commission soutient que la "fragmentation des droits" garantirait la commercialisation des droits "en sommeil". Les Membres de l'UER ne partagent pas cette analyse. D'une part, elle part d'un postulat factuel non démontré de l'existence de "droits en sommeil". D'autre part, cette analyse repose sur des préoccupations dépassées concernant la circulation des oeuvres. En effet si la situation passée du marché a pu donner corps à ce type de crainte, aujourd'hui dans un contexte d'évolution technique et de développement exponentiel des vecteurs de transmission des oeuvres, les radiodiffuseurs sont très bien placés tant sur le plan structurel que sur le plan économique, pour assurer aux oeuvres audiovisuelles la circulation qui leur convient.

La rétention des droits secondaires par les producteurs imposée aux radiodiffuseurs **s'apparente à une subvention** des seconds aux premiers. Or, s'il est admis, dans certains pays, que les radiodiffuseurs alimentent un fonds général de soutien à l'industrie audiovisuelle, il ne serait pas sain en revanche qu'une partie du budget des radiodiffuseurs soit affectée directement à l'accroissement des revenus des producteurs indépendants. L'adoption d'une telle approche au niveau européen risquerait de masquer, en les entretenant, les vraies insuffisances et faiblesses de la production indépendante.

Enfin, la rétention des droits secondaires par les producteurs est susceptible **d'avoir des effets différents selon les marchés nationaux** sur la concurrence mais également sur le contenu de la programmation des oeuvres. Elle pourrait par exemple inciter les producteurs indépendants à se concentrer de plus en plus sur la commercialisation des produits les plus lucratifs, ce qui ne correspond pas à l'objectif de diversité culturelle affiché par la directive. C'est la raison pour laquelle, en tout état de cause, et compte tenu des incertitudes dont le rapport Graham lui-même se fait l'écho, **il ne faut aucune immixtion dans la répartition des droits entre radiodiffuseurs et producteurs, sans que l'impact en ait été au préalable évalué dans chaque Etat membre.**



5.9.2005
DAJ

**Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion
pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel**

COMMUNICATIONS COMMERCIALES

D'une manière générale, l'UER tient à marquer son soutien pour un cadre réglementaire cohérent englobant toutes les formes de communications commerciales et applicable aux services linéaires comme aux services non linéaires. Ceci implique, lorsque cela est justifié, une approche modulée. Séparer la publicité du contenu éditorial devrait être un principe directeur, et la protection de l'indépendance éditoriale et de l'intégrité des programmes audiovisuels et des signaux diffusés est une exigence primordiale.

1. RÈGLES QUALITATIVES (CONCERNANT LA PROTECTION DES MINEURS, DE LA DIGNITÉ HUMAINE ET DE LA SANTÉ PUBLIQUE)

L'UER **approuve pleinement l'approche développée dans le document de réflexion**, c'est-à-dire, maintien des règles qualitatives de la directive et **extension** - moyennant des modalités d'application appropriées (voir point 6 ci-après) - **à l'ensemble des communications commerciales audiovisuelles**, linéaires et non linéaires. Pour la protection des mineurs, il est particulièrement important d'étendre aux services non linéaires les règles de la publicité à destination des mineurs, ainsi que les restrictions frappant la publicité pour le tabac et l'alcool.

2. IDENTIFICATION DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ET SÉPARATION DU CONTENU ÉDITORIAL

Le **principe de la séparation** est une importante protection contre une publicité émaillant le contenu éditorial; il joue un grand rôle **dans tous les secteurs des médias**. Le moindre assouplissement de ce principe modifierait l'expérience qu'ont les téléspectateurs des médias audiovisuels et affecterait la crédibilité des médias. C'est pourquoi l'UER est **opposée aux tentatives de suppression du principe de séparation** dans la directive et de son remplacement par une simple exigence de transparence.

En revanche, la relation entre les diverses règles de la directive (concernant la séparation, l'identification et la publicité clandestine) n'est pas toujours claire; une rationalisation sur ce point serait possible en intégrant les trois niveaux de la protection actuelle dans **un unique principe fondamental qui s'appliquerait à toutes les communications audiovisuelles**. Ce principe fondamental pourrait être complété, le cas échéant, par des règles spéciales par exemple pour le placement de produit (voir ci-dessous).

3. AUTORISER LE PLACEMENT DE PRODUIT?

Compte tenu de l'évolution dynamique du placement de produit aux Etats-Unis, du flou juridique général qui entoure les pratiques en Europe, et des différences d'interprétation des règles actuelles de la directive, il existe un **besoin évident de clarification**. Cette clarification participerait également à l'élimination des obstacles aux coproductions européennes et aux échanges de programmes.

A cet égard, les exigences de transparence (informer les téléspectateurs) sont importantes, mais insuffisantes. Le débat sur le placement de produit doit impérativement prendre en compte les intérêts des téléspectateurs et consommateurs, la qualité des oeuvres, le respect de la création, ainsi que le rôle des médias audiovisuels - particulièrement l'authenticité, l'objectivité et la qualité journalistique de ces médias. Le placement de produit doit obéir à **des exigences et des limites définies avec la plus grande clarté et précision**. Parmi ces exigences, on retiendra notamment:

- Que le placement de produit doit être **limité à certaines catégories de programmes** (en particulier les fictions TV ou programmes similaires, de manière à avoir ici les mêmes conditions que pour les oeuvres cinématographiques) ou, inversement, qu'il soit au moins exclu de certaines catégories de programmes (par exemple, des bulletins de nouvelles et émissions d'information, des documentaires, des émissions religieuses et des émissions pour enfants);
- Que les produits ne doivent pas avoir une **proéminence indue**, qu'il ne faut **pas de références promotionnelles spécifiques** à ces produits et que le **contenu éditorial ne doit pas être influencé par des intérêts commerciaux**;
- Que les téléspectateurs doivent être **avertis**, de manière claire et visible, de la présence de placement de produit; et
- Qu'il serait logique, dans la mesure où il y a des limites quantitatives aux spots publicitaires classiques, qu'il y ait également des **limites quantitatives** au placement de produit (par exemple: nombre de placements de produit autorisé par heure et par jour, avec des systèmes de contrôle quantitatif que les fabricants mettent du reste déjà au point), sans quoi apparaîtraient des distorsions réglementaires qui défavoriseraient les formes de publicité plus conformes au principe de séparation.

L'UER tient à mettre en garde contre l'hypothèse qu'un allègement supplémentaire des règles appliquées au placement de produit renforcerait la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne et compenserait la baisse probable des revenus générés par les classiques spots publicitaires, attribuable aux nouvelles techniques (enregistreurs vidéo personnels/PVR) qui permettent au téléspectateur de sauter les pages publicitaires. Au lieu de créer une nouvelle source de revenus pour les radiodiffuseurs et producteurs, un tel changement réglementaire pourrait tout simplement inciter les annonceurs à une réaffectation de leur budget au placement de produit; les divers agents et intermédiaires en sortiraient certainement gagnants. Toutefois, **cela n'augmenterait pas les budgets disponibles pour les productions audiovisuelles puisque cela créerait également, ou amplifierait, des pertes pour d'autres formes de publicité ou de parrainage à la télévision**.

L'UER estime qu'aucun changement majeur ne doit être apporté tant qu'il n'existe pas de données fiables sur l'impact que la libéralisation du placement de produit aurait non seulement sur le marché de la publicité mais également sur l'offre de services audiovisuels et la satisfaction du téléspectateur. La libéralisation du placement de produit pourrait, par exemple, détourner les investissements et la programmation vers les formats et genres qui attirent particulièrement le placement de produit (variétés et spectacles). Une autre inconnue est la réaction des téléspectateurs européens s'ils voient leurs programmes favoris inondés de placements de produit. D'une libéralisation du placement de produit, annonceurs comme radiodiffuseurs pourraient facilement sortir perdants, plutôt que gagnants.

4. RÈGLES QUANTITATIVES (LIMITES HORAIRES ET QUOTIDIENNES DE PUBLICITÉ ET RÈGLES SUR LES INSERTIONS)

Les Membres de l'UER s'accordent à reconnaître **des possibilités de libéralisation** des règles actuelles - par exemple concernant la double limite horaire et quotidienne de la durée de la publicité ainsi que les restrictions sur les messages isolés - mais ils soulignent la nécessité d'une étude d'impact précise (portant également sur l'impact sur les formats de programmes⁸, sur la programmation et sur le comportement du téléspectateur).

Dans le cas des **règles sur les insertions**, on pourrait également envisager, par exemple, un assouplissement s'agissant de l'insertion de publicité pendant le déroulement de certains événements sportifs. Toutefois, les Membres de l'UER sont convaincus de la nécessité, quelle que soit l'ampleur de la simplification ou libéralisation, de **maintenir la protection spéciale dont font l'objet certaines œuvres audiovisuelles** (en particulier les films du cinéma) et **certaines catégories de programmes** (journaux télévisés, émissions d'information politique, documentaires, émissions religieuses et émissions pour enfants). Ils soulignent néanmoins le besoin d'une étude d'impact précise (portant également sur l'impact sur les formats de programmes, sur la programmation et sur le comportement du téléspectateur).

En outre, cette **protection spéciale devrait s'étendre aux services non linéaires** parce qu'interrompre par exemple un film cinématographique ou une émission pour enfants par de la publicité produit un effet comparable, que ce film ou programme fasse partie de la grille de diffusion du radiodiffuseur ou soit fourni à la demande. L'UER **n'est donc pas d'accord** avec cette phrase du document de réflexion où on lit que "ces dispositions (c'est-à-dire sur l'insertion de la publicité) sont manifestement liées à la nature linéaire des programmes". En réalité, la plupart des règles d'insertion publicitaire concernent les insertions de publicité dans les programmes, et non pas les insertions dans la grille de diffusion du radiodiffuseur; par conséquent, il suffit de les adapter légèrement pour qu'elles s'appliquent aux services de vidéo à la demande.

⁸ Les programmes risquent de plus en plus d'être réalisés dans des formats ouverts à de fréquentes interruptions publicitaires, au détriment d'autres formats et de critères éditoriaux, artistiques et autres considérations essentielles qui font la qualité des œuvres audiovisuelles.

5. CONTENU FAISANT L'OBJET D'UN PARRAINAGE

L'UER **soutient** la proposition voulant que les **principes fondamentaux** régissant le parrainage d'émissions de télévision - en ce qui concerne notamment l'identification du parraineur et la règle prévoyant que le parraineur ne saurait influencer le contenu des programmes parrainés - **soient également appliqués à tout service de contenu audiovisuel faisant l'objet d'un parrainage** (c'est-à-dire aux services linéaires comme aux services non linéaires).

6. APPLICATION DES RÈGLES (AUTORÉGULATION ET CORÉGULATION)

Dans sa contribution de 2003⁹, l'UER voyait déjà dans la **corégulation un concept prometteur**, mais elle soulignait également la nécessité d'un examen plus approfondi sachant que les interprétations et définitions variaient sur ce point et que la manière dont ce concept fonctionnerait dans un contexte transfrontalier n'était pas claire. L'UER salue donc le fait que la Commission se soit attelée à cette tâche et qu'elle envisage de nouvelles discussions dans le contexte de cette prochaine étude.

⁹ Voir notamment les pages 9 et 30 à 32 de la Contribution de l'UER de juillet 2003 à la Consultation publique de la Commission européenne sur le réexamen de la directive Télévision sans frontières. Ce document est consultable sur le site Internet de l'UER: www.ebu.ch, sous "Prises de position".



5.9.2005
DAJ

**Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion
pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel**

**PROTECTION DES MINEURS ET DIGNITE HUMAINE,
DROIT DE REPONSE**

Les règles de la directive sur la protection des mineurs dans les médias, l'interdiction de l'incitation à la haine et le droit de réponse sont toutes liées à la protection de la dignité humaine, reconnue par ailleurs comme un principe général de droit communautaire.¹⁰ Les Membres de l'UER tiennent, par conséquent, à rappeler l'importance qu'ils attachent à ces questions.

1. PROTECTION DES MINEURS

1.1 Les services linéaires

L'UER approuve la proposition de la Commission **de maintenir les dispositions de l'article 22 qui apparaissent suffisantes pour assurer la protection des mineurs dans le cadre des services audiovisuels linéaires.**

A cet égard, l'UER souhaite rappeler que la protection des mineurs est une mission qui n'incombe pas seulement aux radiodiffuseurs mais représente un problème de société concernant chaque acteur, autorités publiques, radiodiffuseurs mais également parents et écoles. La protection des mineurs **doit donc demeurer une responsabilité partagée** pour produire le résultat escompté.

Dans sa Contribution de 2003, l'UER avait émis des réserves quant aux termes de l'article 22 (3) requérant l'identification des programmes préjudiciables aux mineurs par un signal acoustique ou *un symbole visuel tout au long de leur durée* et avait suggéré que d'autres outils, tels que des guides de programmes ou le télétexte soient également pris en considération.

Par ailleurs, les radiodiffuseurs, ainsi qu'ils l'avaient déjà fait valoir dans un certain nombre d'enceintes, ne sont pas opposés à une réflexion plus approfondie quant à la mise en place d'un système de classification commun des contenus si une telle réflexion est menée en tenant compte des différences culturelles et des spécificités de chaque système national de classification. Le cas échéant, un tel système devrait s'orienter plutôt vers un système de symboles ou pictogrammes harmonisés au niveau européen.

¹⁰ Décision de la Cour de Justice Européenne (C-377/98) du 9 octobre 2001, et article 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

En tout état de cause, les Membres de l'UER **continuent de privilégier la piste de la corégulation**, qui inspire nombre de systèmes nationaux de protection des mineurs et a prouvé, à maintes reprises, son efficacité.

1.2 Les services non linéaires

Les Membres de l'UER **soutiennent la suggestion de la Commission de prévoir l'extension, à titre contraignant, des dispositions de l'article 22, aux services non linéaires**. Cette solution semble en effet s'imposer face au développement exponentiel des services en ligne et des dangers encourus par les mineurs face à ce développement.

Compte tenu des enjeux d'ordre public attachés à cette question, il est de la première importance que l'approche concernant ces nouveaux services ne repose pas sur une base de volontariat ou sur de simples encouragements ou recommandations.

Il pourrait être intéressant, à ce titre, de prévoir également des mesures positives, telles que, par exemple, **la mise en place d'un système de labellisation** identifiant les contenus en ligne adaptés à un public de mineurs.

2. INCITATION A LA HAINE

L'UER est particulièrement attachée à la protection de la dignité humaine et à la lutte contre toutes ses atteintes, notamment sous forme d'actes d'incitation à la haine. C'est la raison pour laquelle, l'UER **soutient la proposition de la Commission d'étendre les dispositions de l'article 22 bis de la directive télévision sans frontières à l'ensemble des services audiovisuels non linéaires**.

3. DROIT DE REPONSE

L'UER approuve **le maintien du statu quo réalisé par l'article 23 de la directive en ce qui concerne les services audiovisuels linéaires**, tel que proposé par la Commission.

S'agissant des services non linéaires, l'UER est favorable à ce que ces dispositions **soient étendues aux services non linéaires**, sous réserve de l'adaptation de celles-ci aux particularités techniques et éditoriales de ces nouveaux services. A cet égard la recommandation 2004 (16) du Conseil de l'Europe du 15 décembre 2004, relative au droit de réponse dans l'environnement des nouveaux médias, constitue une base de travail appropriée.

Cette harmonisation répondrait en effet à la nécessité d'avoir une réglementation cohérente pour l'ensemble des services audiovisuels distribués au public.



EUROPEAN BROADCASTING UNION

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

Legal Department

Département juridique

5.9.2005

DAJ

**Prise de position de l'UER sur les documents de réflexion
pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel**

PLURALISME DES MEDIAS

L'UER se félicite que la Commission ait discuté du pluralisme des médias. Elle partage l'avis de la Commission quant à **l'importance déterminante du pluralisme des médias pour le processus démocratique dans les Etats membres comme dans l'Union européenne**, ainsi que pour la liberté d'expression. Le pluralisme des médias et la liberté d'expression sont reconnus comme des principes de l'Union européenne protégés par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'UER abonde également dans le sens de la Commission qui constate que divers instruments et différentes mesures pouvant promouvoir le pluralisme des médias sont déjà en place, notamment la radiodiffusion de service public, les règles empêchant la concentration des médias, les mesures d'encouragement dans le cadre du programme MEDIA, le code de conduite pour les professionnels du journalisme, et le droit de la concurrence. L'UER apprécie que la Commission **reconnaisse l'importance et le rôle particulier de la radiodiffusion de service public pour préserver le pluralisme à l'échelle des pays et de l'Europe**.

Pour que cet important rôle persiste à l'ère du numérique, l'UER demande à la Commission de **tenir dûment compte du principe du pluralisme des médias** lorsqu'elle applique le droit de la concurrence et les règles relatives aux aides d'Etat, ainsi que toute autre législation relative au secteur des médias. Une telle approche serait également conforme aux **compétences des Etats membres** pour la réglementation des questions liées au pluralisme des médias, comme le soulignent les documents de réflexion.

Comme la Commission l'admet elle-même, une stricte application des règles de concurrence ne suffit pas à préserver le pluralisme des médias. Dans le domaine des **concentrations ou des mesures contre les cartels**, les arguments procédant du pluralisme des médias devraient être invoqués de manière transparente lorsqu'il s'agit de concentrations transnationales de médias (par exemple, lorsqu'un important groupe média, solidement implanté dans un ou plusieurs pays européens, pénètre le marché d'un autre Etat membre).

S'agissant de l'**application des règles relatives aux aides d'Etat**, cela impliquerait de tenir pleinement compte du Protocole d'Amsterdam sur la radiodiffusion de service public, respectant ainsi **la légitimité des services de nouveaux médias assurés par les radiodiffuseurs de service public, tels qu'ils sont définis par les Etats membres**.

Dans le **cadre réglementaire des réseaux et des services de communications électroniques**, le pluralisme des médias est reconnu comme étant un principe essentiel à respecter. C'est pourquoi la Commission doit tenir pleinement compte du principe du pluralisme des médias lorsqu'elle interprète et applique le cadre réglementaire relatif aux communications électroniques, et doit respecter les compétences des Etats membres pour prendre des mesures réglementaires appropriées, à l'égard par exemple des règles "must carry", ainsi que des guides électroniques de programmes.

L'UER partage l'avis de la Commission selon lequel le pluralisme des médias est une valeur commune de l'Union européenne et des Etats membres. Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union européenne et les Etats membres devraient coopérer dans ce domaine en respectant le principe de la reconnaissance et du soutien mutuels. Etant donné le lien direct qui existe entre le pluralisme des médias et la diversité culturelle, l'UER se félicite du soutien apporté par la Commission pour inclure les questions de pluralisme des médias dans le projet de Convention UNESCO sur la diversité culturelle.¹¹

L'UER constate, rejoignant en cela l'avis de la Commission, que le rapport préparé par l'EIM contient un certain nombre d'importantes propositions que l'Union européenne devrait examiner dans la limite des compétences qui lui sont reconnues en la matière par la Commission elle-même. La création **d'un Observatoire européen des marchés et des concentrations des médias**, doté d'une base de données contenant des informations sur les Etats membres de l'UE, serait un moyen utile pour garantir que les informations nécessaires soient à portée de main au moment d'invoquer des arguments de pluralisme des médias. Toutefois, pour qu'un tel instrument fonctionne bien, il faudrait peut-être s'assurer à titre complémentaire que les Etats membres fournissent les données requises.

¹¹ Voir également la prise de position de l'UER sur le projet de Convention UNESCO sur la diversité culturelle, disponible sur le site Internet de l'UER www.ebu.ch sous la rubrique "Prises de position".