



Doc. 12203

16 avril 2010

La régulation des services de médias audiovisuels

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1855 (2009)

Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné la [Recommandation 1855 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur "La régulation des services de médias audiovisuels". Il a porté la recommandation à l'attention de ses Etats membres et l'a communiquée à son Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) et au Comité de la Convention cybercriminalité (T-CY), pour information et commentaires éventuels. L'avis du CDMC est annexé à la présente réponse (Annexe 1).

2. Par ailleurs, lors de leur 1048e réunion (11 février 2009), les Délégués des Ministres sont convenus de porter la [Recommandation 1855 \(2009\)](#) à l'attention du Comité permanent sur la télévision transfrontière (T-TT) en demandant au T-TT de fournir des informations sur le suivi donné à ladite recommandation au moment de la transmission d'un projet de Protocole d'amendement sur la Convention européenne sur la télévision transfrontière. En octobre 2009, le projet de Protocole a été soumis aux Délégués pour adoption; les commentaires du T-TT qui figurent en Annexe 2 ont également été communiqués aux Délégués à cette occasion. Suite à une demande de report, la décision de transmettre le projet de Protocole à l'Assemblée parlementaire pour avis est toujours pendante.

3. Le Comité des Ministres souhaite rappeler les activités nombreuses et variées entreprises – et qui continueront d'être menées – sous son autorité dans le domaine des médias. Concernant les travaux futurs du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres rappelle que le 8 juillet 2009, il a adopté les mandats de plusieurs organes subordonnés au CDMC qui pourraient permettre l'adoption future d'instruments politiques majeurs (par exemple des recommandations ou déclarations du Comité des Ministres). Il attire l'attention en particulier sur le mandat d'un Comité d'experts sur les nouveaux médias (MC-NM) chargé d'établir en 2010 un document d'orientation redéfinissant la notion des médias afin d'y intégrer les nouveaux médias et des services de communication de masse apparentés aux médias et les prestataires de services concernés.

4. Le Comité des Ministres souhaite également attirer l'attention sur les textes adoptés lors de la 1^{re} Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des médias et des nouveaux services de communication (Reykjavik, 28-29 mai 2009), textes que le Comité a transmis à l'Assemblée parlementaire pour information lors de sa 1068e réunion (21 octobre 2009). Le Comité a depuis lors pris les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les actions envisagées dans ces textes. Il a, notamment, invité le CDMC à veiller à assurer une participation multi-parties prenantes dans la mise en œuvre des parties pertinentes de son mandat et à accorder une attention prioritaire dans le cadre de ses travaux à l'élaboration d'instruments juridiques destinés (i) à préserver ou à renforcer la protection du flux transfrontalier du trafic internet et (ii) à protéger les ressources qui sont essentielles au fonctionnement continu, au caractère transfrontière et à l'intégrité d'internet (c'est-à-dire les ressources critiques d'internet).

5. Le Comité se félicite de l'intérêt de l'Assemblée pour un renforcement de la coopération internationale en vue de lutter contre les contenus illégaux. Il rappelle cependant que la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) couvre déjà le délit de production ou distribution illégale de pornographie infantile (article 9) et prévoit l'incrimination des infractions relatives à l'atteinte à la propriété intellectuelle et aux droits connexes (article 10). En outre, le Protocole additionnel à la Convention, adopté en 2003, élargit la portée de la

1. adoptée à la 1081e réunion des Délégués des Ministres (31 mars 2010)



Convention, y compris sur la coopération internationale, de manière à couvrir également les infractions concernant la propagande raciste et xénophobe. Dans ces conditions, il apparaît que l'élaboration d'un nouveau protocole à la Convention ne soit pas nécessaire.

Annexe 1 à la réponse

Commentaires du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC)

1. Le CDMC se félicite de la [Recommandation 1855 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur "La régulation des services de médias audiovisuels". Il approuve dans ses grandes lignes la position de l'Assemblée concernant la révision de la Convention européenne sur la télévision transfrontière. Par ailleurs, le CDMC apprécie particulièrement la prévoyance de l'Assemblée concernant certaines questions nouvelles qui, tout en étant largement liées aux services de médias audiovisuels, vont probablement aller au-delà de la compréhension que l'on a actuellement de ces services.

Allant dans le sens de la propre réflexion du CDMC, la recommandation indique aussi de nouveaux domaines de travail pour le Conseil de l'Europe, liés à la liberté d'expression et à l'information sans considération de frontières, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le CDMC estime que les recommandations de l'Assemblée parlementaire méritent d'être considérées favorablement par les différents organes concernés, en tenant compte également des observations exposées ci-dessous.

2. Le CDMC note que l'Assemblée parlementaire considère que la radio ou la télévision via internet ne devrait pas faire l'objet de licences. Le CDMC n'a pas eu l'opportunité de réunir des informations sur la situation en Europe ni d'avoir une discussion en profondeur sur ce sujet. Il note que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme permet aux Etats d'exiger la licence des entreprises de radiodiffusion, de télévision ou de cinéma. Le CDMC comprend de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme que l'octroi de licences peut servir d'instrument pour gérer des ressources limitées (en termes de spectres de fréquences radio) dans l'intérêt général (de façon à assurer le pluralisme et la diversité des médias). Cependant, toutes ces mesures doivent répondre aux tests de légalité, de nécessité dans une société démocratique et de proportionnalité. Il va sans dire que les régulations concernant la radio et la télévision sur internet doivent répondre à ces exigences générales. Le CDMC devra revenir sur cette question ultérieurement.

3. Le CDMC note le soutien de l'Assemblée parlementaire à la Déclaration du Comité des Ministres sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général, adoptée le 20 février 2008 (cf. paragraphe 7 de la recommandation). Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient vivement être encouragés à tenir compte de cette déclaration importante lorsqu'ils participent aux activités des organismes internationaux concernés (par exemple, ceux mentionnés au paragraphe 14 de la recommandation, ainsi que la Conférence européenne des postes et télécommunications – CEPT).

4. Le CDMC approuve pleinement les remarques figurant au paragraphe 9 de la recommandation. Il ajouterait qu'il devrait y avoir une large conformité entre les dispositions de la directive de l'Union européenne sur les services de médias audiovisuels et la Convention européenne sur la télévision transfrontière; il ne serait ni souhaitable ni praticable que les Etats membres soient liés par deux cadres réglementaires contradictoires.

Dans ce contexte, il faut garder à l'esprit que les Etats membres du Conseil de l'Europe qui sont parties à la Convention européenne sur la télévision transfrontière et qui sont également liés par le droit de l'Union européenne doivent appliquer ce dernier dans le plein respect des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence concernée de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Comité permanent sur la télévision transfrontière (T-TT) doit être particulièrement attentif à ces exigences dans ses travaux interprétatifs ultérieurs (y compris par rapport aux différentes recommandations du paragraphe 10 de la recommandation de l'Assemblée parlementaire).

5. Il est important que le T-TT soit doté de ressources suffisantes (cf. paragraphe 12.2 de la recommandation) pour répondre à ses besoins réels et son niveau d'activité.

Comme l'Assemblée parlementaire l'a déjà suggéré (cf. paragraphe 10.6 de la recommandation), les décisions qui peuvent peser sur l'exercice du droit à la liberté d'expression et de l'information sans considération des frontières requièrent d'importants mécanismes de sauvegarde en matière de procédures. De l'avis du CDMC, cette exigence s'applique *mutatis mutandis* à l'usage par le T-TT des compétences renforcées proposées (cf. paragraphe 10, en particulier les alinéas 1, 3 et 6, de la recommandation).

6. Il convient d'apporter l'attention nécessaire à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, également pour ce qui concerne les services à la demande et les questions de contournement (cf. paragraphe 10, alinéas 4 and 5, de la recommandation). Une restriction de l'exercice des libertés sur la base des dispositions de la Convention européenne révisée sur la télévision transfrontière et de celles de la Directive de l'Union européenne sur les services de médias audiovisuels doivent néanmoins satisfaire aux tests de l'article 10. Le T-TT pourrait être invité à fournir, en temps utile, une orientation supplémentaire à ce sujet.

7. Conformément aux points de vue qu'il a exprimés en de précédentes occasions, le CDMC accepte que les Etats non membres soient invités à adhérer à la Convention révisée en vue d'en étendre le champ d'application aux autres pays. Des efforts pourraient être faits utilement à cette fin en sensibilisant et en offrant une assistance technique aux pays qui sont à l'origine des services de médias audiovisuels reçus dans les pays membres ou qui reçoivent des services équivalents en provenance de l'Europe. Etant donné les intérêts communs dans ce domaine, les institutions de l'Union européenne seraient un excellent partenaire. En premier lieu, les efforts pourraient converger sur certains pays du sud de la Méditerranée, notamment ceux qui ont déjà exprimé de l'intérêt pour la Convention européenne sur la télévision transfrontière. Par ailleurs, le CDMC souligne l'importance d'encourager les quatorze Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore ratifié la Convention, à le faire.

8. Pour ce qui concerne le CDMC, la recommandation au Comité des Ministres contenue dans le paragraphe 12.4 de la recommandation de l'Assemblée parlementaire arrive en temps opportun. Le CDMC est en train de finaliser la préparation de la 1ère Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et des nouveaux services de communication qui se tiendra à Reykjavik en Islande, les 28 et 29 mai 2009. Ce sera l'occasion de déterminer les futurs travaux du Conseil de l'Europe sur les médias et les nouveaux médias ou les services de communication de masse apparentés aux médias. L'objectif devrait être de renforcer leur protection contre les ingérences injustifiées, y compris dans un contexte transfrontalier, conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par ailleurs, de garantir que les fournisseurs de ces services soient informés de façon adéquate de leurs devoirs et responsabilités en vertu également de l'article 10.

En outre, une approche orientée sur les populations exige aussi que les personnes puissent exercer leurs droits à s'exprimer librement, à recevoir ou communiquer des informations et à utiliser les nouveaux services de communication pour participer à la vie sociale, politique, culturelle et économique sans restriction injustifiée. Leur permettre d'exercer leurs droits sans enfreindre les droits des autres, demande, comme le propose l'Assemblée parlementaire, de porter attention, entre autres, à l'éducation aux médias.

9. La recommandation de l'Assemblée parlementaire "d'entreprendre une étude de faisabilité à propos de la mise en place de normes communes aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui concerne les contenus audiovisuels à caractère commercial qui n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention révisée ainsi que les contenus audiovisuels produits et partagés publiquement par les utilisateurs", mérite une attention particulière. Le CDMC est convaincu que les ministres qui participeront à la Conférence de Reykjavik susmentionnée, examineront cette question et, s'ils le jugent approprié, proposeront le soutien politique nécessaire pour l'élaboration de ces normes.

10. Enfin, il est attendu que les questions mentionnées au paragraphe 13 de la recommandation de l'Assemblée parlementaire, en particulier dans son alinéa 3, figureront parmi les thèmes traités durant la conférence ministérielle et parmi ses conclusions.

11. Le CDMC espère que des discussions complémentaires auront lieu à la Conférence de Reykjavik, du moins sur certaines questions abordées ci-dessus. Dans cette perspective, il pense qu'il serait souhaitable que les représentants de l'Assemblée parlementaire (qui seront présents à Reykjavik pour une réunion de la sous-commission sur les médias juste avant la conférence ministérielle) participent aussi à la 1ère Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et des nouveaux services de communication.

Annexe 2 à la réponse

Commentaires du Comité permanent sur la télévision transfrontière (T-TT)

10.1 Les possibilités d'orienter l'interprétation de cette nouvelle convention et d'en superviser la mise en œuvre devraient être renforcées

Le Comité permanent soutient l'avis de l'Assemblée que la nouvelle convention du Conseil de l'Europe, révisant la Convention européenne sur la télévision transfrontière (projet de convention révisée, texte consolidé CM(2009)144 add3), devrait fournir suffisamment d'indications à ses Parties pour l'interprétation et l'application de ses dispositions et tout particulièrement pour déterminer ce qui est et ce qui n'est pas inclus dans son champ d'application. Le Comité permanent est d'avis que les explications contenues dans le rapport explicatif du projet de convention révisée (CM(2009)144 add4) remplissent ce rôle de manière satisfaisante. Les paragraphes 88 à 149 de ce rapport y font particulièrement référence. Il est en outre rappelé que l'une des principales fonctions du Comité permanent est de faire des recommandations aux Parties au sujet de l'application de la convention. Il est également possible que des questions concernant son interprétation surviennent, d'autant plus que la convention traite d'un domaine qui est sujet à des changements rapides. L'article 25 du projet de convention révisée habilite le Comité permanent à examiner toute question soulevée par une Partie.

10.2 La "mission de service public" des services de médias audiovisuels devrait être définie et expliquée

Le Comité permanent rappelle que le but de la convention n'est pas de réglementer les dispositions et les activités des services de médias audiovisuels dans leur ensemble, ni d'harmoniser les règles des Parties sur cette question. L'objectif est de fixer des normes de base, permettant aux services de médias audiovisuels une circulation transfrontière sans entrave. Le Comité permanent conclut que cette convention n'est pas l'instrument juridique approprié pour répondre aux questions portant sur la définition de la "mission de service public" de services de médias. Il souligne, par ailleurs, qu'il n'existe pas de définition européenne commune pour médias et/ou mission de service public. Le Comité permanent note que le rapport explicatif à l'article 12, paragraphe 3, du projet de convention révisée (paragraphe 272) se réfère au contenu de la Recommandation Rec(2007)3 du Comité des Ministres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information décrivant plus avant les principes directeurs concernant la mission du service public. Le paragraphe 273 du rapport explicatif, explique que "les radiodiffuseurs qui ont une mission de service public peuvent comprendre des organismes privés dont les licences ou autres conditions d'exploitation exigent qu'ils diffusent des programmes conformes aux objectifs d'intérêt public, qu'ils soient culturels, éducatifs ou autres."

10.3 Le rôle du Comité permanent devrait être réexaminé eu égard à sa fonction de contrôle du respect des obligations contractées au titre de la Convention et à sa fonction d'arbitrage

Il est rappelé que la convention confère au Comité permanent des fonctions liées à l'interprétation et l'application de la convention. Elles sont énumérées dans l'article 25 du projet de convention révisée et incluent la possibilité de faire des recommandations aux Parties sur l'application de la convention, d'examiner les questions concernant l'interprétation de la convention et de garantir le règlement amiable de toute difficulté s'y rapportant dans le cadre de la procédure de conciliation prévue par l'article 30 du projet. Il est reconnu qu'en ce qui concerne la violation alléguée de la convention, le Comité permanent avait jusqu'à présent un rôle purement consultatif, y compris dans la procédure de conciliation. Ce rôle du Comité permanent semble encore suffisant dans la plupart des cas, y compris dans le cas de violations alléguées du projet de convention révisée par les services de radiodiffusion (article 28 du projet). Le Comité permanent partage cependant le point de vue qu'il devrait bénéficier d'un rôle de supervision plus important en ce qui concerne les éventuelles mesures à l'encontre de programmes des services à la demande (article 29 du projet) ou à l'encontre de radiodiffuseurs qui se sont établis dans la juridiction d'une autre Partie en vue de contourner les règles plus strictes, dans le domaine couvert par la convention, de la Partie vers le territoire duquel leur émission de télévision est entièrement ou principalement dirigée (article 33 du projet). Le Comité permanent note que les mesures prises dans le contexte des articles 29 et 33 laissent une plus grande marge d'interprétation aux Parties, par rapport à celles prévues dans le contexte de la radiodiffusion télévisuelle (article 28 du projet). Il souligne que le projet de convention prévoit désormais d'introduire une procédure par laquelle les Parties notifieront toute mesure qu'elles envisagent de prendre sur la base de l'article 29 ou 33 au Comité permanent en vue d'un avis et qu'elles s'abstiendront de les prendre si le Comité permanent conclut

qu'elles sont incompatibles avec la convention. S'il s'agit des mesures provisoires et urgentes prévues à l'article 29, paragraphe 2, les Parties les notifieront au Comité permanent dans les plus brefs délais et cesseront d'urgence de les appliquer si le Comité permanent conclut à leur incompatibilité avec la convention.

10.4 La transmission de services de médias audiovisuels à la demande devrait être traitée comme les services de télédiffusion et ne devrait pas relever des dispositions plus restrictives reprises de la directive SMA de l'Union européenne²

Le Comité permanent note que dans le projet de convention révisée (ainsi que dans la directive correspondante de l'Union européenne) la réglementation des aspects transfrontières de services à la demande est moins stricte, offrant davantage de souplesse aux Parties au vu des obligations des fournisseurs de services et de la protection du téléspectateur. La raison de cette distinction (expliquée dans les paragraphes 72 et 414 du rapport explicatif au projet de convention révisée) est le fait que le téléspectateur a plus de contrôle sur les programmes à la demande puisqu'il choisit ce qu'il veut voir et à quel moment. La télévision à la demande est également moins invasive, elle ne fonctionne pas selon une grille décidée par le fournisseur de médias et n'a pas le caractère immédiat des transmissions (en direct). Les dispositions du projet d'article 29 ont été en partie alignées sur la directive SMA correspondante (article 2a.4) et permettent aux Parties de prendre des mesures, non seulement en cas de violation de la convention, mais aussi en cas de violation de dispositions plus strictes du droit national. Les mesures visées devront être notifiées au Comité permanent en vue d'un avis préalable et ne peuvent pas être prises ou poursuivies (dans le cas de procédures d'urgence), si le Comité permanent conclut que la mesure est incompatible avec la convention.

L'objectif général de cette convention, tel que défini dans son projet d'article 3, est d'assurer la liberté d'expression et d'information à travers la libre circulation des services de médias audiovisuels qui sont conformes aux dispositions de la convention. Bien que le projet d'article 29 donne aux Parties de réception une large marge d'appréciation en ce qui concerne la restriction des services audiovisuels à la demande venant d'autres Etats Parties, son paragraphe 4 précise que toutes les mesures qui pourraient être prises par les Parties en vertu de cet article doivent néanmoins se conformer à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. Cela implique que de telles mesures respectent les exigences fixées par la Cour européenne des droits de l'homme pour accepter une restriction de la liberté d'expression et d'information. Dans ce contexte, l'exigence de proportionnalité est particulièrement importante et soumise à un examen attentif. Le rapport explicatif du projet de convention donne de plus amples renseignements sur cette question (paragraphe 438).

Pour les Etats membres de l'Union européenne et pour les fournisseurs de médias transfrontières, la compatibilité de la convention avec la Directive sur les "Services de médias audiovisuels" est d'une importance primordiale. Afin d'assurer la cohérence nécessaire et d'éviter toute incompatibilité entre ces instruments, les expressions employées (projet d'article 2) et les dispositions sur des questions d'intérêt commun ont été alignées sur la directive SMA. C'est également le cas de cette disposition. L'alignement a été réalisé dans la mesure du possible, en tenant compte de la différence de nature entre les deux instruments, ainsi que de l'intérêt commun de toutes les Parties à la convention, qu'elles soient membres de l'Union européenne ou non.

10.5 Des conseils devraient être donnés à propos de l'exigence portant sur les services de programmes d'un radiodiffuseur "entièrement ou principalement" tournés vers le territoire d'une Partie en vue de se soustraire à la législation nationale de cette Partie

Le Comité permanent est d'avis que les orientations prévues dans le rapport explicatif du projet de convention répondent aux besoins des Parties sur cette question (voir en particulier les paragraphes 458 et 347 à 357). Le rapport indique que "L'évaluation qui consiste à déterminer si une émission télévisée est entièrement ou principalement destinée au territoire d'une autre Partie doit être conduite au cas par cas. Peuvent figurer parmi les critères probants la langue principale du service, l'origine des recettes publicitaires télévisuelles ou d'abonnement, ainsi que l'existence de programmes ou de communications commerciales ciblant spécifiquement le public de l'autre Partie."

2. Directive « sur les services de médias audiovisuels » (SMA). Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, modifiant la Directive 89/552/CEE du Conseil et visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels.

10.6 Les garanties procédurales, telles qu'un avis préalable du Comité permanent ou un arbitrage, devraient être exigées avant qu'une Partie puisse prendre, à l'encontre d'un radiodiffuseur établi à l'étranger qui aurait contourné la législation nationale de la Partie de réception, des mesures pour autant que celles-ci visent à limiter le droit à la liberté d'information par le biais de services de médias audiovisuels

Le Comité permanent soutient cette recommandation et note que le projet de convention prévoit désormais d'introduire dans son projet d'article 33 une procédure par laquelle les Parties s'abstiendront de prendre de telles mesures sans avis préalable du Comité permanent. Il est également fait référence aux commentaires sur la [recommandation 10.3](#) ci-dessus.