

LES PRINCIPALES ACTIVITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE DOMAINE DES MÉDIAS

PAR

André LANGE

Premier Assistant et Maître de Conférences,
Directeur du LENTIC (Université de Liège)

Les activités entreprises par le Conseil de l'Europe dans le domaine des moyens de communication de masse résultent de la volonté commune des 21 Etats membres de coopérer pour le développement de la liberté d'expression, de la libre circulation des idées et pour le développement de la culture et de l'éducation.

Le programme intergouvernemental du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias a été confiée au Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM). Ce Comité directeur, composé d'experts nationaux des Etats membres, travaille en liaison étroite, depuis 1981, avec la Direction des Droits de l'Homme. Cette liaison s'inscrit dans la logique de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, dont le Conseil est dépositaire, et qui garantit à toute personne le droit à la liberté d'expression, et qui constitue aussi une des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

Le CDMM a créé deux comités subordonnés : le Comité d'experts sur la politique en matière de médias (MM-PO) et le Comité d'experts juridiques dans le domaine des médias (MM-JU). Bien que le CDMM soit l'organe compétent du Conseil de l'Europe pour toutes les questions relatives aux médias, certains problèmes touchant aux médias se posent dans le cadre des travaux poursuivis par d'autres comités (par exemple, dans le domaine de la santé publique, du sport, de la culture, des pouvoirs locaux, etc.). En pareil cas, le CDMM peut être saisi pour conseil ou avis par ces autres organes et pour contribuer à leurs travaux.

Il n'est pas possible de recenser ici tous les travaux entrepris par le CDMM et les autres organes du Conseil de l'Europe — y compris l'Assemblée parlementaire et les décisions de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme — dans le domaine des médias. On se contentera de faire le point sur l'état d'avancement des travaux, dans le domaine, qui retiennent le plus l'attention actuellement :

Le projet de Convention a trait à la télévision transfrontière ; tout service de programmes de télévision, indépendamment des moyens techniques de transmission utilisés (RDS, SFS, câble, émetteur terrestre) qui peut être reçu dans une ou plusieurs autres Parties est sujet aux règles de base communes. Les débordements sous toutes leurs formes — qu'ils soient inévitables ou intentionnels — sont pris en compte pour déterminer le caractère transfrontière d'un service de programmes.

Le projet détermine la responsabilité des Parties à l'égard des services de programmes transmis par des organismes ou à l'aide de moyens techniques relevant de leur juridiction. Une série d'hypothèses est établie aux fins de déterminer quelle est la Partie de transmission responsable en fonction des moyens techniques de transmission utilisés (terrestres, satellite). Il incombe à la Partie de transmission concernée d'assurer la conformité du service de programmes aux dispositions de la Convention. La Convention laisse à la discrétion des Parties l'accomplissement détaillé de leurs obligations, compte tenu de leurs propres dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

Dans la mesure où le projet établit des règles minima, les Parties demeurent libres d'appliquer des règles plus strictes ou plus détaillées aux services de programmes transfrontières transmis par des organismes ou à l'aide de moyens techniques relevant de leur juridiction, et, a contrario, des règles moins strictes aux services qui ne peuvent être qualifiés de transfrontières.

La liberté de réception est garantie par le projet de Convention, et les Parties ne peuvent pas s'opposer à la retransmission, sur leur territoire, de services de programmes qui seraient conformes aux dispositions du texte.

Le projet contient également certaines normes de base concernant la programmation (dans les matières telles que la violence, la haine raciale, la protection des jeunes), le principe de transparence de la propriété des organismes émetteurs, le droit d'accès du public aux événements majeurs, le droit de réponse. En plus du principe général de l'indépendance éditoriale du radiodiffuseur en matière de programmation, l'accent est mis sur l'indépendance des journaux télévisés et des magazines d'actualité, à l'égard notamment de la publicité et du parrainage.

Un article du projet de Convention est consacré aux objectifs culturels. La philosophie générale qui sous-tend cet article se trouve exprimée dans le Préambule de la Convention qui souligne que le développement de la production audiovisuelle et la circulation de programmes européens de qualité constituent des moyens pour atteindre les objectifs culturels des Parties. Les services de programmes transfrontières devront, d'après le projet de Convention, réserver à des œuvres audiovisuelles d'origine européenne une proportion raisonnable du temps consacré à la diffusion d'œuvres télévisuelles de fiction, de films cinématographiques, d'œuvres artistiques, de documentaires et de programmes didactiques. Cette proportion raisonnable,

chaque fois que cela est réalisable et compte tenu des responsabilités du radiodiffuseur à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devrait constituer ou tendre progressivement à constituer la majeure partie du temps consacré à la transmission des œuvres de création appartenant aux catégories qui viennent d'être mentionnées.

Il est également prévu que les Parties s'efforceront d'éviter que les services de programmes transmis ou retransmis par des organismes ou à l'aide de moyens techniques relevant de leur juridiction, ne mettent en danger l'existence des autres médias. L'objectif de cette disposition est de sauvegarder l'exploitation des œuvres cinématographiques en salle. Toutefois, elle souligne, de façon plus générale, le principe de la responsabilité des Parties de transmission, en raison des rôles respectifs des différents médias, et sans imposer aux Parties des obligations particulières à cette fin.

Le projet de Convention contient également des dispositions relatives à la publicité. La publicité transmise dans des services de programmes transfrontières devra se conformer aux dispositions générales relatives à la programmation, respecter les intérêts du consommateur et l'indépendance éditoriale du radiodiffuseur, et être loyale et honnête. Elle devra également se conformer à un certain nombre d'autres règles concernant sa forme et sa présentation (en particulier, son identification et la séparation des autres parties du service de programmes), les modalités de son insertion et sa durée maximale. La publicité pour certains produits (tabac, boissons alcoolisées, médicaments et traitements médicaux) est également régie par le projet de Convention.

Par ailleurs, des règles sont prévues à propos du parrainage : elles concernent l'identification du parrain, l'absence d'influence du parrain sur le contenu et la programmation des émissions, l'interdiction de faire des références promotionnelles dans l'émission à des produits ou services spécifiques du parrain, l'interdiction de parrainer les journaux télévisés et les magazines d'actualité.

En ce qui concerne la mise en application de la Convention, le projet prévoit un mécanisme à trois étages : dans une large mesure, l'application reposera sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les Parties ; ensuite, un organe de la Convention, composé de représentants des Parties se réunissant périodiquement, sera chargé de suivre l'application de l'instrument et pourrait intervenir dans le processus de règlement amiable de toute difficulté. Enfin, dans les rares cas où les différends ne pourront être réglés à l'amiable, l'arbitrage par un comité *ad hoc* est envisagé, aboutissant à des décisions juridiquement contraignantes.

LA PROMOTION DES ŒUVRES AUDIOVISUELLES EUROPÉENNES

La promotion des œuvres audiovisuelles est le second thème majeur qui retient l'attention du Conseil de l'Europe. En 1986, le Comité des Ministres a adopté une Recommandation aux Etats membres sur la promotion de la production audiovisuelle en Europe et, en 1986 également, la Conférence ministérielle de Vienne a adopté la Résolution n° 1 sur la promotion des œuvres audiovisuelles européennes.

Ces textes manifestent l'existence d'une volonté politique européenne de favoriser le développement de la production et de la promotion des œuvres audiovisuelles européennes, à l'heure où la multiplication des chaînes de télévision accroît considérablement la demande en programmes. En particulier, dans la Résolution n° 1, les Ministres :

« 1. recommandent l'établissement dans tous les Etats participants, compte tenu de leur situation spécifique, de systèmes nationaux publics et privés de promotion de la production audiovisuelle, y compris de celle des entreprises indépendantes de production,

» 2. conviennent de prendre les mesures appropriées, telles que la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, visant à :

— accroître les possibilités de participation de personnes et des capitaux provenant de tous les Etats participant à des productions et des coproductions réalisées grâce à de tels systèmes de promotion,

— promouvoir la réalisation de coproductions,

— prévoir, dans le cadre de tels systèmes de promotion, une aide à la distribution d'œuvres coproduites et de productions d'origine européenne,

» 3. conviennent de favoriser les conditions propres à permettre l'investissement, aux plans national et européen, destiné au financement de la production d'œuvres audiovisuelles d'origine européenne, quel que soit l'Etat de provenance,

» 4. décident de prendre des mesures adéquates pour que les services de programmes comprennent une proportion raisonnable d'œuvres audiovisuelles, en particulier de fiction, d'origine européenne,

» 5. décident de prendre des mesures de nature à développer le doublage et le sous-titrage ainsi que la recherche et la formation en la matière,

» 6. conviennent de favoriser et de développer, dans le respect des conventions en matière de droits d'auteur et de droits voisins, la mise en œuvre de systèmes de rémunération des auteurs, des créateurs et d'autres ayants-droit, propres à stimuler la créativité,

» 7. décident de promouvoir l'éducation en matière de médias en tant que partie intégrante des tâches de l'éducation en général. »

La mise en œuvre de ces décisions, ainsi que d'autres mesures complémentaires (sur la collaboration entre cinéma et télévision, le rôle de la télévision dans le développement culturel, la recherche en communication, l'adoption de normes techniques communes, etc.), relève essentiellement de la compétence des Etats membres. De même, les organismes professionnels ont un rôle important à jouer et le Conseil de l'Europe est soucieux de respecter leur indépendance. Néanmoins, le Conseil de l'Europe peut jouer son rôle propre dans le développement de la production audiovisuelle européenne.

Ce rôle prend actuellement les formes suivantes :

1. la mise en place d'un fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion d'œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles, fonds désormais connu sous le nom d'« Eurimages ». Ce projet, initialement proposé à la Commission européenne en 1985 par le Ministre français de la Culture, M. Jack Lang, n'a pu voir le jour dans le cadre communautaire, en raison de l'impossibilité d'obtenir l'unanimité des Etats membres. L'idée, reprise par M. François Léotard, a été remodelée dans la perspective d'un accord multilatéral, accompagné d'un accord partiel avec le Conseil de l'Europe, qui deviendrait l'instance de gestion du fonds. 16 Etats ont marqué leur intérêt pour ce projet et plusieurs d'entre eux ont déjà annoncé les montants qu'ils se proposent d'engager. Si les engagements sont suffisants, le Fonds pourrait devenir opérationnel dès 1989.

Parallèlement à ce projet Eurimages, diverses instances du Conseil continuent le travail de réflexion et d'information mutuelle sur la promotion des œuvres audiovisuelles :

2. la réunion informelle des Ministres de la Culture qui s'est tenue à Bruxelles les 13 et 14 septembre 1988, à l'initiative du Ministre-Président de la Communauté française de Belgique, a examiné les problèmes posés par la dimension culturelle des services de télévision transfrontière, et en particulier la question d'éventuels cahiers de charges à soumettre à ces services,

3. la Seconde Conférence ministérielle sur la politique des Communications de masse (Stockholm, 23-24 novembre 1988) examinera :

— un rapport de la délégation suédoise sur la mise en œuvre des Résolutions adoptées à Vienne,

— un rapport de la délégation portugaise sur les incidences européennes du développement de systèmes nationaux et multinationaux de communication de masse,

— un rapport de la délégation britannique sur la circulation internationale des œuvres audiovisuelles européennes.

4. Différents groupes de travail sont également à l'ouvrage, en vue de produire des rapports de synthèse et de formuler de nouvelles propositions :

— un groupe de contact du CDMM prépare un rapport sur le financement et la fiscalité du secteur audiovisuel,

— un groupe de travail du CDMM examine les possibilités d'une harmonisation minimale des règles concernant le parrainage, notamment en vue de favoriser le développement des coproductions,

— un groupe de travail du CDCC entreprend la mise à jour d'un rapport réalisé en 1984-1985 sur les aides publiques aux industries culturelles incluant notamment les aides à l'industrie cinématographique et à l'industrie des vidéogrammes.

LES QUESTIONS RELATIVES AU DROIT D'AUTEUR

Le Conseil de l'Europe est également attentif aux questions relatives au droit d'auteur, dans le cadre de la mise en place de l'espace audiovisuel européen. Aux textes déjà anciens dont le Conseil est dépositaire (Arrangement européen sur l'échange de programmes au moyen de films de télévision, en vigueur depuis 1961, et Accord européen pour la répression des émissions de radiodiffusion effectuées par des stations hors des territoires nationaux, en vigueur depuis 1967), se sont ajoutées plus récemment :

— la Recommandation n. R (86) 2 sur des principes relatifs aux questions de droit d'auteur dans le domaine de la télévision par satellite et par câble, adoptée par le Comité des Ministres du 14 février 1986. Cette Recommandation énonce un ensemble de principes destinés à guider les Etats membres dans la recherche de solutions satisfaisantes aux problèmes que soulève l'emploi des satellites et du câble au regard de la protection du droit d'auteur et des droits voisins,

— la Recommandation n. R (88) 1 sur la copie privée d'œuvres sonores et audiovisuelles, adoptée par le Comité des Ministres du 18 janvier 1988, qui invite les Etats à envisager l'établissement d'un droit à rémunération pour les copies réalisées par les consommateurs,

— la Recommandation n. R (88) 2 sur les mesures visant à combattre la piraterie dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins.

Enfin, le MM-JU envisage actuellement la possibilité de compléter la Convention sur la télévision transfrontière par un protocole additionnel sur les questions relatives au droit d'auteur.

L'ANNÉE EUROPÉENNE
DU CINÉMA ET DE LA TÉLÉVISION

Cette brève description des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias serait incomplète si on n'y incluait pas la participation à l'Année européenne du Cinéma et de la Télévision, dont les premières conclusions seront présentées par Madame Simone Veil à la Conférence de Stockholm.

Octobre 1988.

DISCUSSION

Question de M. K. Vanderwaeren

N'existe-t-il pas une concurrence entre les travaux de la Communauté et les travaux du Conseil de l'Europe ? Est-ce qu'ils ne font pas double emploi ?

Réponse de M. A. Lange

(A cette question, M. Lange a répondu à titre strictement personnel comme universitaire et chercheur)

La relation entre la Communauté et le Conseil de l'Europe est surtout une question de rapport de force différent entre les deux institutions. On a peut-être trop opposé d'un côté la Commission et de l'autre côté le Conseil de l'Europe. Il me semble plutôt que les contradictions fondamentales se situent entre les Etats et proviennent du fait que, au sein des deux institutions, les rapports de force politique sont différents. Les deux institutions obéissent à des logiques différentes : la compétence de la Commission découle du Traité de Rome, la compétence du Conseil de l'Europe découle plutôt de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention culturelle.

Donc, il y a des contradictions internes au système de la télévision. D'un côté, on sait qu'il y a des intérêts commerciaux qui sont en jeu dans la T.V. et en même temps, il y a des questions de droit public, de liberté d'expression, de création culturelle qui sont en jeu. J'ai l'impression que les rapports de force au sein des deux institutions seront déterminants.

Il est intéressant de comparer l'attitude non seulement des Etats mais aussi des groupes privés par rapport aux deux textes — émanant l'un de la Communauté et l'autre du Conseil de l'Europe. Les groupes de télévision britanniques tendent plutôt à préférer la Convention. Le groupe Fininvest de M. Berlusconi au contraire tend à préférer la proposition de directive. Mais dès qu'on introduit des quotas, des règles de publication, ... il préfère le texte de l'autre institution pour autant que cela corresponde plus à ses intérêts commerciaux.

En conclusion, l'Europe doit se mettre d'accord le plus vite possible sur une réglementation minimale, sans quoi ceux qui ont intérêt à ce qu'il n'y ait pas de réglementation du tout vont exploiter les contradictions entre les

deux institutions pour faire primer uniquement leurs intérêts afin que l'état de fait prime l'état de droit.

N'ont pas encore été soulevés les problèmes qui vont se poser suite au développement des grands groupes multimédias au niveau européen et international.

La Commission de la C.E. est compétente sur la question de concurrence ; les articles 85 et 86 du Traité de Rome peuvent être appliqués en cas d'abus de position dominante, formation de cartels, etc ... Il y a eu une interpellation, au Parlement Européen, tendant à l'introduction dans la directive de dispositions spécifiques au domaine de la concentration. Le Conseil de l'Europe, aussi, serait compétent dans cette matière. Il y a une jurisprudence assez claire de la Commission des droits de l'homme, qui a déclaré qu'un Etat qui ne prendra pas les dispositions nécessaires pour protéger le pluralisme et pour contrôler la concentration de la presse ne remplirait pas ces obligations par rapport à l'article 10 de la Convention. Tout ceci s'applique à la télévision. Donc le développement de groupes multimédias va poser des problèmes en termes de concurrence et en termes de pluralisme, de capacité d'expression pour les différents courants d'opinions et pour l'identité culturelle des petits pays. Le développement des chaînes transnationales peut à terme menacer l'équilibre du système audiovisuel dans les petits pays. Ce dernier problème est posé au gouvernement belge.

Je crois que ni la Commission, ni le Conseil de l'Europe n'ont trouvé de solutions satisfaisantes.