



Conseil supérieur de l'audiovisuel



## COLLOQUE

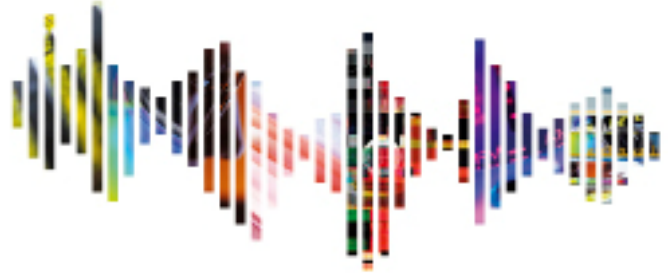
« *Les nouvelles frontières de la radiodiffusion* »

21 septembre 2007 - Bruxelles

### PANEL 3

*Corégulation et autorégulation des contenus  
linéaires et non linéaires (dignité humaine,  
protection des mineurs, protection des  
consommateurs,...)*

WORKING PAPER



## 1. INTRODUCTION

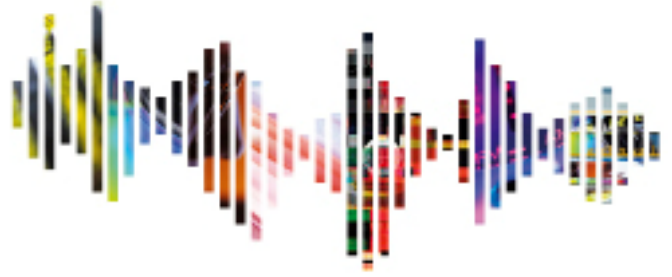
Les frontières du territoire des services audiovisuels soumis à la réglementation sectorielle une fois établies (cf. panel 1), les objectifs et les principes généraux de cette réglementation une fois fixés (cf. panel 2), il reste à s'interroger sur les méthodes à mettre en œuvre pour faire en sorte que les contenus édités respectent le socle de valeurs partagées par la communauté, socle constitué notamment de la protection des mineurs, de la dignité humaine et des consommateurs.

La spécificité du débat ici ouvert réside dans l'approbation quasi générale de la légitimité de l'intervention de la puissance publique pour veiller au respect de ces valeurs. Ainsi, lors des nombreuses consultations organisées par la Commission européenne dans le cadre du processus de réexamen de la directive TVSF, si les débats furent âpres au sujet du champ d'application matériel de la nouvelle directive ou au sujet de l'opportunité de réguler l'accès au marché ou de continuer à imposer des quotas de diffusion d'œuvres européennes, aucune voix ne s'est élevée pour contester le bien-fondé d'interdire la diffusion de programmes incitant à la haine ou attentatoires à la dignité humaine ou sur la nécessité de mettre en œuvre des systèmes s'assurant que le jeune public ne soit pas exposé à des contenus préjudiciables. Ainsi, faisant suite au premier *round* de consultations dans le cadre du processus de réexamen de la directive, la Commission notait déjà en 2003 que « *il existe un consensus général chez les acteurs concernés sur le fait que les dispositions de la directive relatives à la protection des mineurs sont satisfaisantes et adéquates* » et ajoutait même que « *certaines acteurs estiment qu'il serait souhaitable d'étendre l'application de ces dispositions à l'Internet* »<sup>1</sup>. On constate même parfois, dans ce domaine comme dans d'autres (l'environnement par exemple), que certains acteurs de marché affichent, de manière fort habile, leur sens des responsabilités dans la gestion de ces matières pour mieux associer leur marque à des valeurs positives telles la responsabilité sociale ou la citoyenneté et ainsi apparaître comme dignes de la confiance du public. Même en ce qui concerne la protection du consommateur, qui suscite davantage de controverses, les organisations plaidant en faveur davantage de liberté en matière de diffusion de publicité ne remettent pas pour autant en cause les objectifs des politiques publiques, mais militent surtout pour que les pouvoirs publics fassent davantage confiance à l'autodiscipline du secteur.

Quand est abordée la question des contenus audiovisuels, c'est précisément ce dernier point qui cristallise le plus souvent le débat : celui, non pas des objectifs de la réglementation, mais des méthodes de régulation. Pris à partie par des téléspectateurs ou des auditeurs, épinglés par le CSA pour un manquement, les éditeurs peuvent contester l'interprétation des faits ou encore le remède appliqué, mais aucun ne conteste le bien-fondé des objectifs poursuivis.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel, COM (2003) 784 final, 15 décembre 2003.



Cette question des méthodes a pris une dimension nouvelle ces dernières années, vu l'augmentation des contenus audiovisuels diffusés et, dans le même temps, l'orientation prise par le législateur européen d'étendre le champ d'application de la réglementation : est-il tout simplement possible de réguler cette quantité de contenus ? L'introduction de formes de corégulation voire d'autorégulation dans les mécanismes destinés à garantir le respect des de certains principes fondamentaux n'est-il pas tout simplement indispensable ?

## 2. CORÉGULATION ET AUTORÉGULATION : CADRE RÉGLEMENTAIRE ET CONDITIONS D'APPLICATION

### 2.1. *Cadre réglementaire*

Par l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2003, la Commission, le Conseil et le Parlement européens ont convenu d'entendre « par :

- *corégulation le mécanisme par lequel un acte législatif confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations) ;*
- *autorégulation la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes (notamment des codes de conduite ou accords sectoriels) »<sup>2</sup>.*

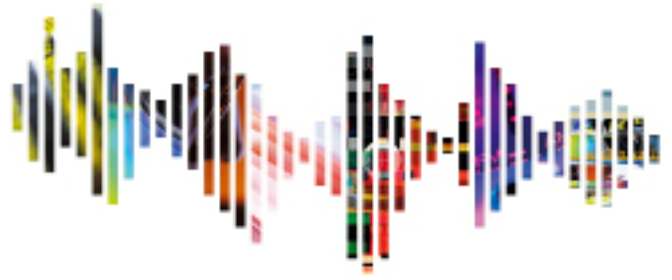
Par cet accord, ces trois institutions principales de l'Union européenne ont reconnu « l'utilité de recourir, dans les cas appropriés, lorsque le traité CE n'impose pas spécifiquement le recours à un instrument juridique, à des mécanismes de régulation alternatifs »<sup>3</sup>. Comme l'a relevé le Comité économique et social européen, cet accord constituait une étape une étape significative dans la recherche et la certification de modes alternatifs de régulation dès lors qu'il a :

- « - *déterminé, pour la première fois, un statut tant pour l'autorégulation que la corégulation, tout en leur donnant des définitions précises ;*
- *encadré ces pratiques dans un ensemble de règles et de prescriptions juridiques, permettant de mieux aménager leur coexistence, leur compatibilité et leur complémentarité avec les dispositions légales ;*
- *prévu des mécanismes de surveillance et de suivi, directement confiés à la Commission européenne ;*
- *ouvert ainsi un nouveau chapitre au développement de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique, avec de nouvelles perspectives intéressantes*

---

<sup>2</sup> Accord institutionnel « Mieux légiférer », J.O. C 321 du 31 décembre 2003.

<sup>3</sup> *Idem*.



*directement le mode de construction de l'Europe et la participation de ses acteurs économiques et sociaux »<sup>4</sup>.*

Cet accord a connu, dans le secteur audiovisuel, un prolongement récent. Le projet de future directive SMA appelée à remplacer la directive TVSF y fait explicitement référence : « *les États membres encouragent les régimes de corégulation et/ou d'autorégulation, au niveau national, dans les domaines coordonnés par la présente directive, dans la mesure où leur ordre juridique le permet. Ces régimes doivent être conçus de manière à être largement acceptés par les principaux acteurs dans les États membres concernés et assurer une application efficace des règles* » (article 3.3.)<sup>5</sup>.

A la veille d'une transposition de cette nouvelle directive, il n'est donc pas inutile de se livrer à une tentative de détermination de ce que peuvent recouvrir ces conditions d'acceptation et d'efficacité posées par le futur cadre réglementaire.

## **2.2. Conditions d'application**

### *2.2.1. Conditions communes*

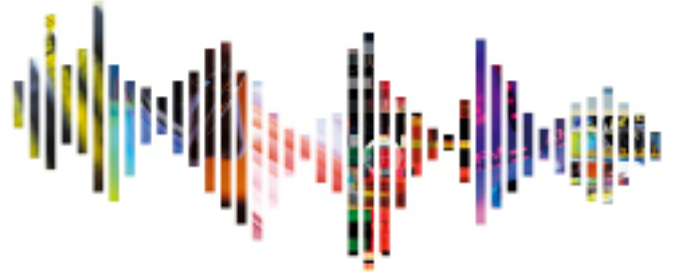
Le Comité économique et social européen a estimé, après avoir examiné les recommandations ou prescriptions des institutions communautaires, auditionné les milieux socioprofessionnels et examiné les meilleures pratiques issues des corégulations et autorégulations recensées, que tant la corégulation que l'autorégulation ne peuvent bien fonctionner que sous réserve des conditions suivantes :

- la prise en compte de l'intérêt général : « *la corégulation et l'autorégulation doivent (...) procéder d'une attitude de confiance et de coresponsabilité, avec le souci de respecter et de promouvoir certaines valeurs essentielles telles que l'honnêteté, la bonne foi, le respect d'autrui, l'ouverture au partenariat, l'esprit d'émulation dans la concurrence* » ;

---

<sup>4</sup> Comité économique et social européen, *L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique*, mars 2005, p. 12.

<sup>5</sup> « *Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen intitulée "Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne", la Commission souligne qu'il doit être procédé à "une analyse détaillée de l'approche réglementaire appropriée, en particulier si la législation est préférable pour le secteur et le problème concernés ou si l'on peut envisager d'autres solutions comme, par exemple, la corégulation ou l'autorégulation". De plus, l'expérience a montré que les instruments tant de corégulation que d'autorégulation mis en œuvre sur le fondement des différentes traditions juridiques des États membres peuvent jouer un rôle important pour garantir un haut niveau de protection des consommateurs. Les mesures visant à atteindre les objectifs d'intérêt public dans le secteur des nouveaux services de médias audiovisuels seront plus efficaces si elles sont prises avec le soutien actif des fournisseurs de service eux-mêmes* » (considérant 25). Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (telle qu'issue de la position commune du Parlement et du Conseil européens du 24 mai 2007).



- la transparence : « leur objectif doit être énoncé de façon claire et sans équivoque. Le degré de réalisation doit pouvoir être apprécié à l'aide d'indicateurs fiables » ;
- la représentativité : « la représentativité du ou des signataires doit être proportionnelle au champ professionnel couvert, interprofessionnel ou sectoriel, ainsi qu'à l'ampleur et aux ambitions des dispositions convenues » ;
- l'efficacité du suivi : « le contrôle et le suivi des dispositifs d'autorégulation et de corégulation, pouvant le cas échéant comporter des sanctions, participent très directement à leur efficacité »<sup>6</sup>.

Ces conditions rejoignent celles prévues par l'accord interinstitutionnel de 2003<sup>7</sup>.

Au vu de l'encouragement actuel de l'Union européenne à l'adoption de dispositifs davantage portés vers la corégulation que vers l'autorégulation, ces derniers étant présentés maintes fois comme insuffisants à tout le moins en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine, les conditions spécifiques nécessaires au succès de l'autorégulation seront ici moins développées<sup>8</sup>.

#### 2.2.2. Conditions spécifiques à la corégulation

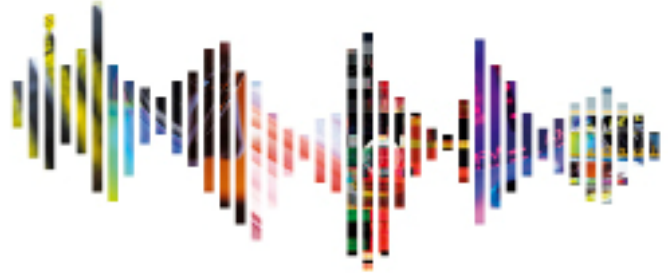
Comme le relève l'étude sur les mesures de corégulation dans le secteur des médias réalisée pour la Commission européenne par l'Institut Hans Bredow de recherche sur les médias (Université de Hambourg), une des principales conditions est la présence d'une culture réglementaire ouverte à la créativité : « La corégulation dépend, en grande partie, de facteurs « faibles » tels que la culture réglementaire au sein d'un Etat ou parmi l'industrie dans un secteur donné. C'est particulièrement vrai pour les modèles de corégulation qui dépendent d'associations de l'industrie, par exemple pour rédiger des codes ou exécuter des règles. En conséquence, il n'est pas surprenant que les pays connus pour leurs concepts réglementaires innovants, établis en collaboration avec l'industrie, soient bien notés dans l'évaluation de l'impact réalisée ; c'est le cas du Royaume-Uni, des Pays-Bas, et dans une

<sup>6</sup> Comité économique et social européen, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>7</sup> L'accord interinstitutionnel demande que la Commission veille aux critères suivants :

- « le recours à ces mécanismes de corégulation et d'autorégulation doivent être toujours conformes au droit communautaire et respecter des critères de transparence (publicité des accords notamment) et de représentativité des parties impliquées. Il doit en outre représenter une valeur ajoutée pour l'intérêt général ;
- ces mécanismes ne sont pas applicables si les droits fondamentaux ou des choix politiques importants sont en jeu ou dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les Etats membres ;
- les mécanismes de corégulation et d'autorégulation doivent assurer une régulation rapide et flexible qui n'affecte pas les principes de concurrence ni l'unicité du marché intérieur ».

<sup>8</sup> Dans sa « Communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel » précitée (COM (2003) 784 final, 15 décembre 2003), la Commission relevait que « Les contributions au processus de consultation montrent que des modèles de corégulation ont été instaurés dans un certain nombre d'Etats membres sans qu'il y ait eu le moindre conflit avec la directive. Cependant, elles montrent également que de nombreux acteurs concernés estiment que l'autorégulation n'est pas une solution appropriée pour garantir la réalisation de tous les objectifs politiques consacrés par la directive » (p. 27).



*certaine mesure, de l'Allemagne* »<sup>9</sup>. C'est ce qui explique notamment que des modes alternatifs de régulation pourtant similaires puissent aboutir à des performances parfois fort différentes.

Une autre condition est que l'industrie soit suffisamment motivée à s'engager, et partant que les incitations pour que celle-ci coopère soient d'un niveau suffisamment élevé. Or, « *de nombreux systèmes évalués ne disposent pas d'incitations suffisantes* »<sup>10</sup>, celles-ci se limitant à la perspective d'une absence de réglementation. L'étude a permis toutefois de découvrir des incitations innovantes : ainsi, respecter la réglementation non gouvernementale peut être une condition à l'octroi d'aides par l'Etat. Prévoir des moyens suffisants afin de faire respecter les règles est également nécessaire pour qu'un système de corégulation soit viable : « *un régulateur gouvernemental fort en arrière-plan est utile, même s'il n'utilise que très rarement ses pouvoirs formels. En conséquence, les systèmes dans lesquels sont établis des régulateurs considérés comme étant plutôt forts (comme l'Ofcom au Royaume-Uni, ou le CSA en France) obtiennent des notes comparativement élevées en ce qui concerne l'impact du système de corégulation. Même les membres des organisations non gouvernementales soulignent la nécessité de sanctions efficaces de l'Etat en arrière-plan afin de convaincre l'industrie de participer au système de corégulation* »<sup>11</sup>.

Quel que soit le système de corégulation adopté, c'est en dernier ressort l'Etat qui demeure responsable de l'accomplissement des objectifs fixés dans le cadre réglementaire. Il doit dès lors « *avoir des ressources à sa disposition pour garantir que le processus réglementaire non gouvernemental débouche sur un niveau de protection suffisant et pour intervenir si la protection s'avère insuffisante* »<sup>12</sup> (certification de l'organisation ou des codes, retrait de la certification en cas d'échec, ...).

Une sécurité juridique concrétisée par une répartition claire des tâches entre le régulateur et les organes de corégulation ou d'autorégulation est également une condition de succès<sup>13</sup>. Par ailleurs, pour éviter le danger de « *regulatory capture* », c'est-à-dire le fait que le pouvoir de régulation soit pris par certains acteurs privés de manière non transparente, Yves Pouillet pointe qu'« *il est utile qu'à tout le moins soit organisé le contrôle du contenu des règles obtenues à l'issue du processus de corégulation*

---

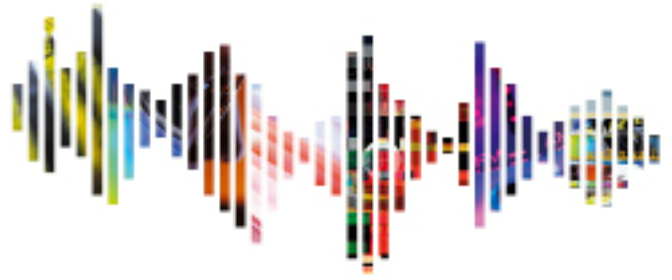
<sup>9</sup> Institut Hans Bredow, *Etude sur les mesures de corégulation dans le secteur des médias, Rapport définitif*, juin 2006, pp. 128-129.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 129.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>13</sup> Ainsi, comme l'illustrent Thibault Verbiest et Etienne Wery pour ce qui concerne l'internet, si « *la réglementation étatique doit subsister* », cela doit être d'une autre manière : « *il importe seulement d'en concevoir différemment le rôle, en ayant conscience de ses limites et de son interaction nécessaire avec d'autres modes de régulation. En d'autres termes, utiliser la voie réglementaire, dans les secteurs où cela a un sens, pour tracer un cadre dont le contenu précis se dessine au fur et à mesure de l'interaction entre le droit prétorien et tous les autres modes de régulation* ». T. Verbiest et E. Wery, *Le droit de l'internet et de la société de l'information, droits européen, belge et français*, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 521.



*lorsque le dernier mot est laissé aux acteurs privés et qu'il fasse l'objet d'un contrôle du respect des objectifs d'intérêt général et d'une balance minimale entre les intérêts des divers acteurs »<sup>14</sup>.*

De plus, des conditions normatives doivent être remplies :

- respect de l'article 81 CE qui requiert que les associations de l'industrie évitent de créer des obstacles à l'entrée de concurrents sur le marché (les systèmes ne peuvent servir à favoriser les acteurs historiques) ;
- respect de l'article 49 CE selon lequel que les Etats membres s'abstiennent de promulguer des mesures réglementaires qui créent des obstacles aux prestataires de services d'autres Etats membres lorsqu'ils souhaitent proposer leurs services dans l'Etat membre concerné (les systèmes ne peuvent limiter la participation de prestataires étrangers) ;
- respect de l'article 249 paragraphe 3 CE selon lequel les Etats membres doivent appliquer les directives d'une manière nette et précise.

Or, selon l'Institut Hans Bredow, si « *le fait que des objectifs tels que la proportionnalité, l'ouverture, la transparence et la clarté de la réglementation soient suffisamment garantis en ce qui concerne la réglementation étatique peut être considéré comme l'une des forces des systèmes légaux établis des Etats membres, [...] lorsqu'il s'agit de formes privées de réglementation, le respect de ces objectifs du processus n'est nullement garanti. En conséquence, si de tels objectifs procéduraux doivent être garantis, la partie gouvernementale du cadre réglementaire doit fixer les exigences respectives »<sup>15</sup>.*

Yves Poulet dégage trois autres critères : ceux de la légitimité des auteurs, de la conformité des contenus et de l'effectivité des normes ainsi proposées<sup>16</sup>.

### **2.3. Le cas particulier de la protection des mineurs**

#### *2.3.1. Conseil européen : de l'autorégulation à la corégulation*

Un premier instrument juridique a été adopté en 1998 sous forme d'une recommandation du Conseil européen sur la protection des mineurs et de la dignité humaine<sup>17</sup>. Son objectif était de favoriser le climat de confiance nécessaire au développement d'une industrie des services audiovisuels et d'information performante et innovatrice par la suppression des obstacles à la compétitivité, et dans ce cas-ci par

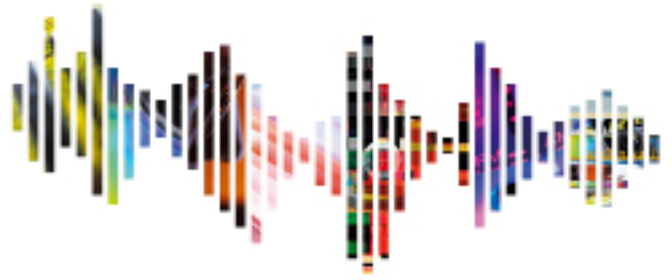
---

<sup>14</sup> Y. Poulet, « Technologies de l'information et de la communication et corégulation : une nouvelle approche ? », in *Droit et Nouvelles Technologies*, Namur, 2004, p. 18.

<sup>15</sup> Institut Hans Bredow, *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>16</sup> « Toutes les formes de co-régulation ont leur place à condition qu'elles respectent les trois critères fondamentaux de validité juridique de la norme, légitimité, conformité et effectivité. C'est à l'aune du respect de ces critères que doit être jugée toute norme de corégulation », Y. Poulet, *op. cit.*, p. 19.

<sup>17</sup> Recommandation 98/560/CE du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine.



la garantie de la protection des intérêts généraux importants que sont la protection des mineurs et de la dignité humaine.

La recommandation appelait à la mise en place par les industries et les autres parties concernées (pouvoirs publics, utilisateurs, consommateurs) de cadres nationaux d'autorégulation, prévoyant une participation active et une responsabilité de ces parties, des règles de base<sup>18</sup> proportionnées aux objectifs poursuivis et appliquées sur une base volontaire, des instances nationales facilitant la coopération au niveau de l'Union, et enfin une évaluation périodique.

Cette recommandation a été mise à jour en 2006<sup>19</sup>, en tenant compte des développements technologiques et de l'évolution du paysage médiatique, mais surtout en estimant cette fois que « *l'autorégulation du secteur audiovisuel se révèle un moyen efficace supplémentaire, mais non suffisant pour protéger les mineurs contre les messages à contenu préjudiciable* ». Au contraire, « *le développement d'un espace européen de l'audiovisuel fondé sur la liberté d'expression et le respect des droits des citoyens devrait reposer sur un dialogue continu entre législateurs nationaux et européens, autorités régulatrices, industries, associations, citoyens et la société civile* ».

La corégulation est ainsi vivement encouragée par des actions au niveau des Etats membres (en matière de droit de réponse, de responsabilisation des mineurs, des professionnels, des intermédiaires, des utilisateurs et de lutte contre les activités illicites), au niveau de l'industrie (mesures positives en faveur des mineurs, mesures techniques, lutte contre les discriminations) et enfin par diverses initiatives de la Commission.

### 2.3.2. *Contenus illégaux et contenus préjudiciables*

Il est fondamental de distinguer les questions relatives aux contenus illégaux de celles relatives aux contenus qui, sans être illégaux, portent – ou risquent de porter – atteintes au développement physique, mental ou moral des mineurs.

Les formes de régulation alternatives concernent les seuls contenus préjudiciables aux mineurs, susceptibles de davantage d'interprétations. En effet, bien qu'intégrées dans un socle de valeurs communes, la protection des mineurs et les notions qui l'accompagnent sont des notions dont le contenu évolue dans le temps et dans l'espace car elles s'inscrivent dans un contexte social et culturel donné.

---

<sup>18</sup> Information aux utilisateurs, présentation des contenus susceptibles de nuire aux mineurs, aide à l'exercice du contrôle parental, traitement des plaintes, ...

<sup>19</sup> Recommandation 2006/952/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne.





Cependant, les formes de régulation alternatives ne peuvent évoluer dans une instabilité voire dans un vide réglementaire. Elles doivent au contraire, sous peine d'inefficacité, être conformes au cadre légal. Ce point est essentiel, particulièrement dans un contexte de popularité de la corégulation – et donc d'une intervention plus importante de l'Etat que dans le cadre de l'autorégulation – un gouvernement ne peut en effet agir en dehors du cadre légal. Eva Lievens, Peggy Valke et David Stevens soulignent que toute forme de corégulation doit veiller à respecter, outre les dispositions nationales particulières <sup>20</sup>:

- la convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant garantissant les droits des enfants à la liberté d'expression et à la vie privée ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissant la liberté d'expression (même si celle-ci peut faire l'objectif de restrictions) ;
- la recommandation de 2006 du Parlement et du Conseil européen sur la protection des mineurs ;
- l'article 22 de la directive TVSF relatif à la protection des mineurs ;
- la directive sur le commerce électronique qui garantit la libre circulation des services de la société de l'information (laquelle peut connaître des restrictions lorsqu'une mesure est nécessaire à la protection des mineurs et proportionnée à cet objectif).

### 3. AVANTAGES, INCONVENIENTS ET EXEMPLES

Quels sont les avantages et les inconvénients de ces mécanismes ? Quels sont ceux qui existent déjà et ont-ils fait leur preuve ?

#### 3.1. Avantages

Selon l'Institut Hans Bredow, il existe « *des avantages spécifiques à une coopération des réglementations gouvernementale et non gouvernementale, tels que la chance d'une plus grande responsabilisation de l'industrie, un rythme plus rapide de prise de décision, une plus grande durabilité* »<sup>21</sup>.

Pour les questions relatives à la protection des mineurs, E. Lievens relève au titre des avantages l'inclusion d'une pluralité d'acteurs, la meilleure prise en compte des intérêts du public, la flexibilité, la transparence, une application plus efficace des règles et enfin une plus grande responsabilisation des acteurs<sup>22</sup>. La corégulation permet en effet de prendre en compte les bonnes pratiques des acteurs, les moyens techniques

---

<sup>20</sup> E. Lievens, P. Valcke, D. Stevens, *Protecting minors against harmful media content : towards a regulatory checklist*, publié sur [www.oii.ox.ac.uk/microsites/cybersafety/extensions/pdfs/papers/eva\\_lievens.pdf](http://www.oii.ox.ac.uk/microsites/cybersafety/extensions/pdfs/papers/eva_lievens.pdf).

<sup>21</sup> Institut Hans Bredow, *op. cit.*, p. 128.

<sup>22</sup> E. Lievens, *Protecting children against harmful new media content : rising to the regulatory challenge ?*, non publié.



développés par l'industrie, les réseaux permettant de partager l'information et qui sont effectivement déjà implantés « sur le terrain ». Dans un domaine très lié aux évolutions culturelles, l'usage des filtres et des technologies permet par ailleurs à l'utilisateur final de décider ce que lui-même ou ses enfants peuvent voir ou non<sup>23</sup>, garantissant par là même un meilleur respect de la liberté d'expression.

En matière de protection des consommateurs, l'autorégulation est surtout présente en matière publicitaire, sous la forme d'accords ou d'engagements volontaires, qui ont permis de mieux responsabiliser les annonceurs, les régies et les éditeurs et améliorer les conditions d'information du public. De nombreux codes de conduite sectoriels accompagnent désormais des codes généraux, adoptés par les acteurs de la publicité aux niveaux international, européen et national.

L'autorégulation permet également aux consommateurs et à leurs associations d'obtenir une meilleure information sur les produits et les services (étiquetage, labels) et de bénéficier d'une sécurité des transactions et de l'après-vente (paiements, garanties, entretien, recours) notamment lorsqu'ils recourent à l'e-commerce. Par exemple, l'accord entre l'UNICE (représentant l'industrie européenne sur un plan interprofessionnel) et le BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs) a permis de définir un cadre d'accréditation des labels de confiance, y compris les conditions de contrôle et de vérification, avec évaluation par un tiers indépendant.

### 3.2. Inconvénients

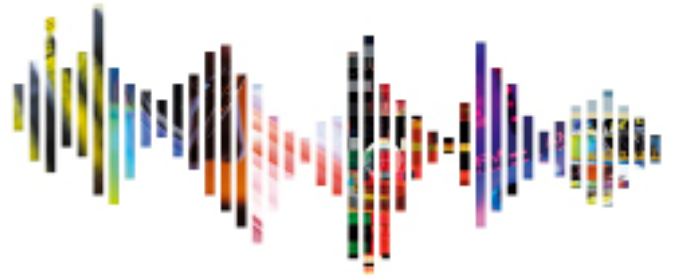
Deux principales faiblesses des systèmes de corégulation sont relevées par l'Institut Hans Bredow : leur manque de transparence et leur complexité. «*La majorité des systèmes évalués manque de transparence du point de vue des experts. Cette hypothèse est même vraie pour les systèmes dont la performance est élevée d'après l'évaluation des experts et l'évaluation effectuée au niveau national. Même les experts internes qui, dans une certaine mesure, vivent du système indiquent souvent cette faiblesse*»<sup>24</sup>. Par ailleurs, «*la corégulation est généralement plus complexe qu'une réglementation gouvernementale pure et implique, par définition, des parties du processus réglementaire qui ne sont pas entièrement sous le contrôle des acteurs gouvernementaux. Il s'ensuit un grand nombre de facteurs à prendre en compte pour qu'un modèle de corégulation fonctionne correctement*»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> L'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2004 sur la protection des mineurs pris par le Gouvernement de la Communauté française en application de l'article 9, 2<sup>o</sup> du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion limite cette possibilité puisqu'il prévoit, dans ses articles 8 et 10, que les programmes déconseillés aux mineurs de moins de 16 ans et aux moins de 18 ans « sont interdits sauf s'ils sont diffusés à l'aide de signaux codés et en recourant à un ou des dispositifs qui permettent à l'abonné de n'y accéder qu'après avoir saisi un code d'accès personnel ». En théorie, il ne devrait donc pas être possible de désactiver totalement le système de protection.

<sup>24</sup> Institut Hans Bredow, *op. cit.*, p. 131.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 128.



Pour ce qui est de l'autorégulation, « selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, l'absence complète de réglementation étatique, qui est une caractéristique des modèles d'autorégulation, ne suffit pas pour qu'un Etat membre puisse respecter les directives européennes »<sup>26</sup>.

De manière générale, selon le Comité économique et social, « les limites à la corégulation et l'autorégulation concernent en premier lieu les conditions d'application des règles et les sanctions éventuelles en cas de non-respect de ces règles »<sup>27</sup>.

### 3.3. Trois exemples de corégulation

Les trois exemples de corégulation décrits ci-dessous répondent aux caractéristiques dégagées par l'étude de l'Institut Hans Bredow.

#### 3.3.1. La protection des mineurs aux Pays-Bas

Pointé parmi les systèmes de régulation les plus efficaces par l'Institut Hans Bredow, le système NICAM<sup>28</sup> a été créé aux Pays-Bas en 1999 suite à l'annonce par le gouvernement de son intention de financer un institut de classification auquel tous médias participeraient. L'originalité de cette organisation non gouvernementale est qu'elle vise à protéger la jeunesse contre tout contenu préjudiciable diffusé à la télévision, mais aussi sur les téléphones mobiles, au cinéma, les DVD et même les jeux vidéo, en introduisant un système de classification uniforme. Le système de classification permet aux organisations affiliées au NICAM de classer elles-mêmes leurs productions au départ d'un formulaire de codage dénommé *Kijkwijzer*<sup>29</sup>. Les personnes chargées de classer le contenu sont formées par le NICAM.

L'articulation avec le régulateur (CvdM<sup>30</sup>) s'effectue à plusieurs niveaux : les radiodiffuseurs qui n'adhèrent pas au NICAM sont directement placés sous sa surveillance ; le NICAM doit surveiller les programmes qui peuvent être très préjudiciables (contenu illégal, pornographie dure, violence gratuite) ; enfin, le régulateur est chargé d'une « surveillance » annuelle du NICAM qui peut avoir comme conséquence le retrait de son accréditation par le gouvernement néerlandais.

#### 3.3.2. La protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile au Royaume - Uni

Le Royaume-Uni est un précurseur en matière de corégulation des contenus diffusés via la téléphonie mobile. Avec le régulateur (OFCOM<sup>31</sup>), deux organisations non

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 194.

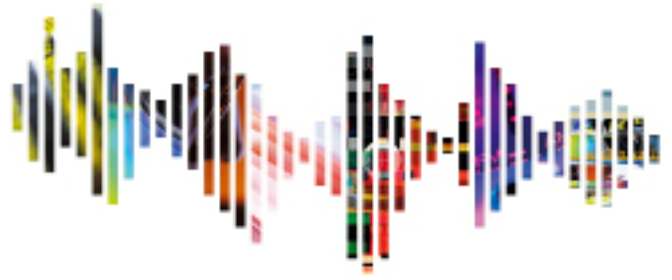
<sup>27</sup> Comité économique et social européen, *op. cit.*, p. 23.

<sup>28</sup> *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media.*

<sup>29</sup> <http://www.kijkwijzer.nl/>

<sup>30</sup> <http://www.cvdM.nl/pages/home.asp?flash=9>

<sup>31</sup> <http://www.ofcom.org.uk>



gouvernementales sont actives dans le système de protection des mineurs : l'ICSTIS<sup>32</sup> et sa filiale l'IMCB<sup>33</sup>. La principale fonction de l'IMCB est de définir un cadre de classification des photographies, des œuvres vidéo et audiovisuelles et des jeux sur téléphone mobile auquel les fournisseurs peuvent se référer. L'IMCB examine également les plaintes concernant la classification des contenus, plaintes qui doivent cependant être d'abord adressées à l'opérateur de téléphonie mobile. L'ICSTIS a adopté un *Code of Practice* que l'opérateur doit respecter si le contenu est fourni par un service à tarif majoré<sup>34</sup>.

Le fonctionnement de ces organisations est surveillé par le régulateur : c'est ainsi que l'OFCOM a approuvé le code de l'ICSTIS, dont le respect est une condition imposée par le régulateur aux opérateurs offrant des services à tarif majoré. L'OFCOM et l'ICSTIS ont signé il y a peu de temps un protocole d'accord.

L'ICSTIS a le pouvoir d'imposer une amende aux opérateurs s'il s'agit d'un service à tarif majoré. L'OFCOM peut également imposer des sanctions, allant jusqu'au retrait de la licence à un fournisseur de services.

### 3.2.3. La réglementation de la publicité télévisée en France

En France, la protection du consommateur est assurée à la fois par le régulateur (CSA<sup>35</sup>) et par l'organisation non gouvernementale BVP<sup>36</sup>.

Le BVP a établi une Charte qui s'applique à tout le secteur publicitaire et couvre toutes les formes de publicité diffusées dans les médias. Le BVP donne des conseils aux professionnels pendant la production et donne un avis sur la conformité de leur campagne ou messages avec la réglementation applicable avant leur publication ou diffusion.

Depuis 1992, dans le domaine de la publicité télévisuelle - contrairement à la Belgique où le JEP ne traite que les demandes d'examen préalable à la diffusion de la publicité qui lui sont librement soumises par les annonceurs, agences et media - un contrôle *ex ante* est effectué par le BVP : une validation du BVP doit être obtenue par les annonceurs.

---

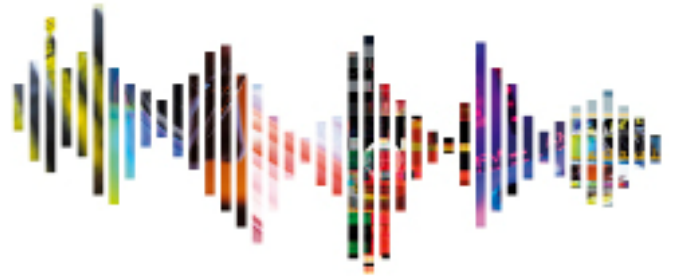
<sup>32</sup> Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services.

<sup>33</sup> Independent Mobile Classification Body.

<sup>34</sup> L'ICSTIS s'est par ailleurs directement adressé aux mineurs en créant un site web « Phonebrain » ([www.icstis.org.uk/consumers/phonebrain.asp](http://www.icstis.org.uk/consumers/phonebrain.asp)), mettant en garde les enfants et adolescents sur les dangers des numéros surtaxés.

<sup>35</sup> <http://www.csa.fr>

<sup>36</sup> Bureau de vérification de la publicité (<http://www.bvp.org>)



Le CSA, quant à lui, réalise un contrôle *ex post* de la publicité radiophonique et télévisuelle et peut imposer des sanctions en cas d'infractions aux dispositions réglementaires.

Le point faible - mais qui ne semble pas dans la pratique entraver le fonctionnement du système - est que les rapports le BVP et le CSA ne repose pas sur une base légale. Cependant, le BVP consulte le CSA avant de publier des règlements ou des avis et le CSA informe le BVP de son action.

## 4. ETAT DES LIEUX EN BELGIQUE<sup>37</sup>

### 4.1. La radiodiffusion

En Communauté française de Belgique, le cadre réglementaire se compose du décret sur la radiodiffusion, du décret portant statut de la RTBF, et, pour ce qui concerne la protection des mineurs, de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relatif à la signalétique. Des recommandations et des règlements sont en outre adoptés respectivement par le Collège d'autorisation et de contrôle et le Collège d'avis du CSA, mais ceux-ci n'ont aucun caractère contraignant.

Le Collège d'avis, composé presque exclusivement d'acteurs du secteur de la radiodiffusion (30 membres des professions de l'audiovisuel pour 4 membres du régulateur) est parfois considéré comme un organe de corégulation. Les règlements qui peuvent être adoptés par le Collège d'avis dans certains domaines spécifiques (communication publicitaire, respect de la dignité humaine, protection des mineurs et information politique en période électorale) peuvent même revêtir une force obligatoire s'ils sont ensuite coulés dans un arrêté par le gouvernement<sup>38</sup>. Néanmoins, ce système n'a pas encore été exploité à l'heure actuelle, les professionnels refusant que le respect de ces règlements qu'ils adoptent librement puisse être soumis à une quelconque contrainte. Dès lors, en l'absence de contrôle de leur respect et partant en l'absence de toute possibilité de sanction de leur violation, on ne peut considérer que le mode de fonctionnement du Collège d'avis soit celui d'un organe de corégulation.

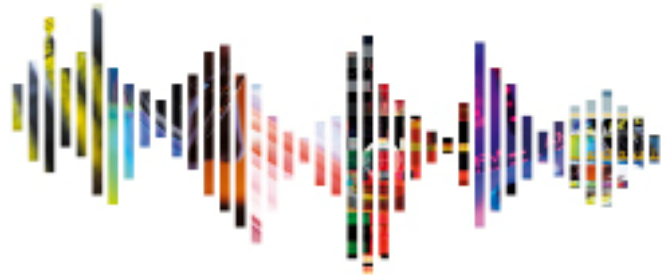
Au niveau de l'Etat fédéral, certaines lois concernent tous les types de médias, tant au sujet de la publicité que la protection des mineurs et de la dignité humaine<sup>39</sup>. Des codes

<sup>37</sup> Pour un panorama complet, voir A. Braeckmann, F. Jongen, D. Voorhoof, « Media System of Belgium », in Institut Hans Bredow, *op. cit.*

<sup>38</sup> Article 132 §1 5° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

<sup>39</sup> **Publicité :**

- loi du 14 juillet 1991 relative aux pratiques du commerce et à la protection du consommateur ;
- arrêté royal du 17 avril 1980 concernant la publicité pour les denrées alimentaires du 17 avril 1980 ;
- arrêté royal du 7 avril 1995 relatif à l'information et à la publicité concernant les médicaments à usage humain ;
- loi du 10 décembre 1997 interdisant la publicité pour les produits du tabac.



non contraignants ont été adoptés par le Jury d'éthique publicitaire, comme le Code de la publicité de la Chambre internationale de commerce.

#### 4.2. *Les services en ligne*

Pour les services en ligne, le cadre réglementaire est établi par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information et par les lois susmentionnées relatives à la publicité, la dignité humaine et la protection des mineurs.

L'Observatoire des droits de l'Internet a été constitué par arrêté royal du 26 novembre 2001. Composé de 14 personnes (quatre experts universitaires, quatre représentants des utilisateurs de l'internet et quatre représentants des fournisseurs de services de la société de l'information et deux représentants du Gouvernement fédéral), il formule des avis sur les problèmes économiques relatifs à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, organise la concertation entre les acteurs économiques concernés et informe et sensibilise le public. L'Observatoire fait partie du Réseau européen de corégulation de l'internet<sup>40</sup>.

L'ASBL ISPA-Belgique, constituée en 1997, regroupe aujourd'hui 35 fournisseurs de services représentant 95% du marché. Les membres effectifs sont les sociétés et organisations ayant une liste de prix publique en Belgique pour les services de « connectique » de l'Internet par le moyen du protocole IP et approuvée par le conseil. Les membres associés sont des sociétés semblables à celles des membres, mais qui ne désirent pas jouer un rôle actif; des sociétés qui ne satisfont pas aux critères des membres, mais désirent jouer un rôle dans l'Internet en Belgique; et enfin des étudiants, des journalistes et d'autres personnes actives dans le domaine de l'Internet. L'association a signé, le 28 mai 1999, un protocole de coopération avec les ministres en charge des télécommunications et de la Justice pour combattre les actes illégaux sur l'internet. Elle a notamment adopté un code de conduite pour les fournisseurs de services Internet en Belgique. Elle mène également des actions, comme « safer chat » ou les projets « Internet pour tous » et « PC Phobie ».

---

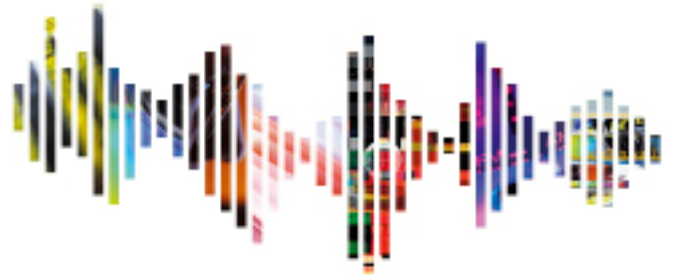
#### **Protection des mineurs :**

- article 383bis du Code d'Instruction criminelle qui interdit toute forme de diffusion d'objets, d'images ou tout support visuel représentant des positions sexuelles ou des relations à caractère pornographique impliquant des mineurs (Voir aussi art. 380ter, 383 and 387 du code d'instruction criminelle) ;
- article 80 de la loi relative à la protection de la jeunesse du 8 avril 1965 qui interdit les rapports des débats dans les tribunaux de la jeunesse, et interdit la publication de textes ou d'images permettant de divulguer l'identité de mineurs poursuivis en justice ;

#### **Dignité humaine :**

- loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ;
- loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ;
- loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination (partiellement annulée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n°157/2004 de la Cour d'arbitrage).

<sup>40</sup> <http://network.foruminternet.org>



#### 4.3. Cas particulier de la publicité

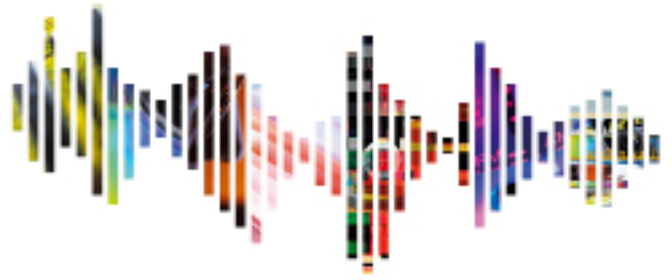
Organe d'autorégulation national compétent pour tout type de publicité sur tous les supports, le Jury d'éthique publicitaire (JEP) a été créé en 1974 par le Conseil de la publicité, ASBL qui regroupe les associations représentatives des annonceurs, des agences de communication et des médias. D'une part, il examine les plaintes qui lui sont adressées par le public, en particulier les consommateurs (à l'exclusion des entreprises et organisations à but commercial) et d'autre part, il traite les demandes d'examen préalable à la diffusion de la publicité qui lui sont librement soumises par les annonceurs, agences et médias.

Après examen de la publicité soumise, le JEP peut prendre 3 types de décisions : il peut estimer que le message publicitaire ne contient aucun élément qui soit contraire à la législation ou aux codes d'autodiscipline applicables ; il peut considérer que le message contient des éléments rédactionnels ou visuels qui ne sont pas conformes à la législation ou aux codes (dans ce cas, selon la nature ou l'ampleur des éléments non-conformes, il formule une recommandation de modification ou d'arrêt de la publicité adressée à l'annonceur responsable du message ou à défaut aux médias qui adhèrent à son action) ; il peut enfin, dans le cas où le message publicitaire ne soulève que des réserves en matière de décence et de bon goût, se limiter à formuler un avis de réserve en laissant à l'annonceur, à l'agence et aux médias la responsabilité de la suite à réserver.

## 5. CONCLUSION

Que ce soit à court terme à l'occasion de la transposition de la future directive SMA ou à moyen terme lors des inévitables adaptations du cadre réglementaire aux réalités du secteur audiovisuel, les acteurs de l'audiovisuel en Communauté française auront à faire des choix entre des mécanismes de régulation, de corégulation ou d'autorégulation.

Pour de multiples raisons, le régulateur ne peut pas, seul, garantir le respect des objectifs d'intérêt général figurant dans la réglementation audiovisuelle et un fonctionnement harmonieux du secteur. Il n'en est pas pour autant menacé dans son existence : personne ne songe sérieusement à mettre en œuvre un système dans lequel tant l'élaboration de la réglementation que la garantie de son respect reposerait sur la seule souveraineté de ses auteurs/destinataires. Soutenu dans certaines de ses tâches par de nouvelles formes de régulation portées par des acteurs économiques et sociaux et donc issues d'une logique davantage « bottom-up » que « top down », le régulateur pourrait être renforcé dans la légitimité et l'opportunité de ses interventions. Lorsque, au-delà des intérêts catégoriels et sectoriels, c'est l'intérêt général qui est réellement



recherché, les complémentarités entre méthodes de régulation apparaissent bien plus nombreuses que les antagonismes. L'enjeu est de bien les articuler.

L'autorégulation ne peut pas davantage, à elle seule, garantir le respect d'objectifs d'intérêt public. Si le spectre d'une « censure d'Etat » est encore quelque fois brandi contre les interventions réglementaires, celui d'un abandon, par effet de mode, à des formes de régulation dépourvues de légitimité démocratique, de conformité avec les normes réglementaires et d'effectivité n'est pas à sous-estimer.

L'étude de l'Institut Hans Bredow concluait que « rien ne permet de penser que les modèles de corégulation soient en règle générale insuffisants pour mettre en œuvre les directives européennes »<sup>41</sup>. En matière de protection des mineurs, qui retient le plus l'attention, des auteurs soulignent que « pour l'instant, la corégulation semble être l'instrument préféré »<sup>42</sup>. Dans sa recommandation du 21 juin 2006, le CSA ne disait pas autre chose lorsqu'il déclarait que : « En matière de radiodiffusion, la protection des mineurs ne peut reposer uniquement sur des dispositions réglementaires. Elle appelle l'exercice d'une responsabilité sociale partagée par les différents intervenants que sont notamment les éditeurs et l'entourage familial et éducatif. La classification, la programmation dans des tranches horaires spécifiques, les avertissements, le filtrage et le contrôle d'accès sont les outils réglementaires à mettre en œuvre par les éditeurs qui doivent trouver écho dans l'entourage parental par le choix des heures de vision, la réactivité suite à l'avertissement et l'utilisation active du code parental. Ces dispositifs préfigurent l'exercice d'une corégulation dans le domaine de la protection des mineurs »<sup>43</sup>.

Il reviendra au législateur de décider avec les acteurs dans quels cas des mécanismes de corégulation peuvent opportunément être mis en œuvre. Même si, à certains égards, la « conscience publique » devrait être familiarisée avec ces mécanismes<sup>44</sup>, cette évolution ne sera pas la révolution culturelle crainte par certains puisqu'elle s'inscrit dans l'historique tradition belge de concertation entre tous les acteurs économiques et sociaux, dont les résultats ne sont remis en cause par personne. Il ne s'agira pas davantage d'une révolution réglementaire : le Collège d'avis du CSA dispose déjà de bon nombre d'attributs d'un organe de corégulation. Il reviendra aussi au législateur de veiller à ce que son fonctionnement rencontre, autant que possible, les avantages et évite les inconvénients susmentionnés, tout en sachant que son efficacité sera garantie autant par les structures adoptées que par les mentalités de celles et ceux qui le feront vivre.

---

<sup>41</sup> Institut Hans Bredow, *op. cit.*, p. 193.

<sup>42</sup> E. Lievens, P. Valcke, D. Stevens, *op. cit.*, p. 11.

<sup>43</sup> <http://www.csa.be/documents/show/448>.

<sup>44</sup> Selon Petros Iosifidis, cette sensibilisation et cette conscience publique n'atteignent pas encore des niveaux suffisants aujourd'hui en Europe. Voir P. Iosifidis, J. Steemers, M. Wheeler, *European Television Industries*, British Film Institute, London Publishing, 2005, p. 80, citant D. Tambini & S. Verhulst, « The transition to digital and content regulation: the paradigm shift », *Communications Revolution and Reform*, London, Institute for Public Policy Research, 2001, 5-20.