

Conférence de l'Académie du droit européen (ERA)
« Regulating the new media landscape »
A directive on audiovisual media services without frontiers
Session « Protection des mineurs et dignité humaine »

Intervention de Mme Evelyne Lentzen
Présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la
Communauté française de Belgique

INTRODUCTION

Le développement des services audiovisuels et d'information dans l'Union européenne suppose non seulement un certain nombre de conditions économiques et politiques favorables mais aussi un certain degré de protection des intérêts généraux des citoyens européens.

La liberté éditoriale dont bénéficient les éditeurs de services est tempérée par deux restrictions : le respect de la dignité humaine et la protection des mineurs. Elles sont inscrites aux articles 22 et 22 bis de la directive Télévision sans frontières.

Cette restriction est revêtue d'une légitimité et d'une force particulière, puisqu'il s'agit du seul cas de limitation à la liberté éditoriale dont le non-respect, au terme d'une procédure de mise en demeure, peut justifier qu'un État de l'Union européenne s'oppose à la réception sur son territoire d'un service ou programme en provenance d'un autre État membre.

La directive est complétée dans ce domaine par la Recommandation 98/560/CE 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. Cette recommandation est le premier instrument juridique au niveau européen qui porte sur tous les contenus audiovisuels et d'information, quels que soient leurs moyens de diffusion.

Une recommandation additionnelle du Parlement et du Conseil a été proposée le 30 avril 2004. Elle prend en considération les évolutions du paysage médiatique résultant des nouvelles technologies et des innovations en matière de médias, telles l'évolution des capacités des ordinateurs personnels et la diffusion haut débit de contenus vidéo sur les téléphones mobiles de troisième génération. Elle constate que les contenus illicites et préjudiciables sur Internet continuent de poser problème, tant aux législateurs qu'à l'industrie et aux parents. Elle fait référence notamment à la coopération et au partage d'expérience et de bonnes pratiques entre les organes de régulation/d'autorégulation, qui sont compétents pour la classification des contenus

audiovisuels, en vue de permettre à tous les téléspectateurs, et particulièrement aux parents et aux éducateurs, d'évaluer le contenu des programmes.

Bien qu'intégrées dans un socle de valeurs communes, la protection des mineurs et les notions qui l'accompagnent (notamment l'interdiction d'éditer des programmes comprenant des scènes de pornographie et de violence gratuite) sont des notions variables dans le temps et dans l'espace. C'est la raison pour laquelle la directive ne les définit pas. Ces notions s'inscrivent dans un contexte social et culturel certes donné mais qui n'est pas immuable et dont certaines valeurs, même si elles peuvent apparaître comme communément admises et dont chacun en « ressent » le contenu, n'en demeurent pas moins soumises à interprétations. C'est pourquoi il appartient aux Etats membres d'assurer la juste transposition de cet objectif fondamental de la directive Télévision sans frontières conservé dans la proposition de la Commission en discussion. Cet objectif est transversal aux différents contenus éditoriaux ou publicitaires.

LA PROTECTION DES MINEURS

Contrairement aux questions relatives à la publicité ou aux compétences matérielles et territoriales, la protection des mineurs dans les univers linéaire et non linéaire fait l'objet d'un large consensus, constaté par la Commission européenne dès ses travaux préparatoires. Large consensus accompagné de quelques bémols. La proposition de directive y fait droit.

En effet, elle maintient à l'identique l'article 22, mais pour les seules émissions des organismes de radiodiffusion télévisuelle (à savoir les services de médias audiovisuels linéaires), tandis qu'elle érige en principe général le fait que les services, linéaires et non linéaires, ne soient pas mis à disposition du public d'une manière susceptible de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. La nuance est importante : les considérants rappellent la balance à faire entre la protection des mineurs et la liberté d'expression et précisent aussi qu'il ne convient pas d'interdire les contenus destinés aux adultes dans l'univers non linéaire.

Faut-il comprendre que des contenus nuisant gravement à l'épanouissement des mineurs, qui jusqu'ici renvoyaient à des contenus (pénalement) interdits, bénéficieraient de tolérance dans l'environnement non linéaire ?

Est-il nécessaire de rappeler que de nombreuses études nord-américaines montrent que le fait de regarder des programmes violents augmente les comportements agressifs, peut rendre insensible à la violence et à la souffrance des victimes, accroître la peur et le sentiment de vivre sous la menace constante. Une récente enquête de l'Inserm en France a montré 62% des 14-18 ans ont regardé des images pornographiques ; cette enquête a mis au jour une corrélation entre la consommation régulière de ce type d'images, les difficultés scolaires et, dans une certaine mesure, les conduites à risque.

Les programmes diffusés à la télévision ou sur internet ne sont pas tous destinés aux enfants. Nous en convenons. Nous savons aussi que les jeunes enfants ne voient pas la même chose que nous adultes et que la consommation des médias des jeunes a changé, l'environnement non linéaire étant particulièrement prisé par les jeunes. En 2005, 40% des plaintes reçues par le CSA concernaient la protection des mineurs.

Question : Les Etats membres ne devraient-ils pas être invités à prendre toute mesure utile et techniquement envisageable de protection en ce compris pour les offres à la demande à travers les nouvelles plates-formes ?

De l'analyse du Conseil supérieur de l'audiovisuel, il ressort qu'aucune difficulté de nature technologique n'empêcherait les opérateurs de plateformes de distribution numérique de mettre en œuvre une incrustation automatisée de pictogrammes, d'appliquer les dispositifs de protection par code d'accès dans les mêmes conditions que la distribution en flux, et même de tirer parti des possibilités numériques par exemple pour masquer l'existence même des titres de films concernés au sein des guides électroniques des programmes. La technologie numérique peut en outre construire des profils d'utilisateurs, protégeant les uns, sans restreindre la liberté de choix des autres. L'obstacle à une telle mise en œuvre n'est pas technique, mais bien commerciale. Empruntant la voie ouverte par la télévision payante financée notamment par les contenus à caractère pornographique, les plates-formes de distribution de contenus à la séance et à la demande, quelle que soit la technologie mise en œuvre, découvrent en effet elles aussi l'importance de ce répertoire pour leur santé économique.

La protection des mineurs ressort d'une responsabilité partagée entre les parents et éducateurs, les éditeurs de services et les fournisseurs d'accès. Les initiatives, tant publiques que privées, de labellisation de sites ou d'éducation et d'information des enfants et des parents en témoignent. La récente conférence organisée par le Parlement européen en a rappelé quelques exemples.

Des initiatives d'autorégulation sont aussi menées, notamment par les fournisseurs d'accès à internet, qui montrent, si besoin en était, qu'ils partagent le souci de protection des mineurs.

Faut-il privilégier l'autorégulation ou la corégulation comprise comme « une autorégulation publiquement régulée » comme instrument adéquat de transposition de la directive, en particulier dans l'univers non-linéaire ?

La formulation alambiquée de l'article 3 quinquies sans le support de l'article 22 pour les contenus non linéaires renvoie sans doute aux régimes de corégulation encouragés à l'article 3.3. de la proposition de la Commission.

Au regard de la protection des mineurs, la corégulation permet de prendre en compte les bonnes pratiques, les réseaux d'information, les outils techniques déjà implantés « sur le terrain ». Elle offre la possibilité d'inclure une multitude d'acteurs et de tendre

vers plus de transparence, de responsabilité et de flexibilité. Cependant, le constat que les contenus à caractère pornographique ont un important potentiel commercial, dans un marché davantage concurrentiel, repoussant plus loin les limites de la production de contenus généralement admissibles, justifie l'intervention d'une régulation à caractère public et indépendante. Cela semble indispensable pour rencontrer les objectifs de la Commission en matière de corégulation (« *les régimes de corégulation doivent être largement acceptés par les principaux acteurs et assurent une application efficace des règles* ») et en matière de régulation (« *les États membres garantissent l'indépendance des autorités de régulation nationales et veillent à ce qu'elles exercent leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente* » article 23ter).

Enfin, la question de la classification des contenus linéaires demeure, dans la proposition de la Commission, de la compétence des États membres ; il a, en effet, été régulièrement rappelé qu'une harmonisation européenne en la matière aurait peu de sens.

LA PROTECTION DE LA DIGNITE HUMAINE

Article 3 sexies

Les États membres veillent, par des mesures appropriées, à ce que les services de médias audiovisuels et les communications commerciales audiovisuelles fournis par les fournisseurs relevant de leur compétence ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

En vertu de l'article 22 bis de la directive TVSF actuelle, les États membres veillent à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité. C'est aux États membres que revient la responsabilité de définir cette notion conformément à leur législation nationale et à leurs valeurs morales.

Cette question n'a soulevé aucune controverse.

La proposition de la Commission européenne rend ce principe d'application pour tous les services de médias audiovisuels et les communications commerciales. Elle modifie et complète l'énoncé des fondements de la haine visés en se référant à l'origine raciale ou ethnique plutôt qu'à la race et à la nationalité, aux convictions et non plus seulement à la religion, aux handicaps, à l'âge et à l'orientation sexuelle.

L'incitation à la haine dans les programmes en provenance de pays situés en dehors de l'Union européenne a fait l'objet d'une attention particulière, ces deux dernières années, des autorités de régulation en charge de garantir le respect de l'article 22 bis par les chaînes qui, bien qu'établies en dehors de leur territoire, relèvent de leur compétence en vertu de l'article 2 §4 de la directive (lorsque les chaînes de télévision des pays tiers utilisent une fréquence, une capacité satellitaire ou une liaison montante relevant d'un État membre).

Le Groupe de haut niveau des Présidents des autorités de régulation dans le domaine de la radiodiffusion constitué à l'initiative de la Commission européenne y a consacré une large partie de ses travaux. Un renforcement de la coopération entre les autorités de régulation sur cette question a été esquissé, notamment par la création d'un point de contact dans chacune d'entre elles. D'autres mesures ont été décidées, dont la création d'un forum restreint sur internet réservé à la Commission et aux ARN et qui pourrait, entre autres, héberger une banque de données relatives aux chaînes autorisées qui serait alimentée par les ARN. Le CSA espère qu'elles seront mises en œuvre dans les meilleurs délais.

POUR CONCLURE

Il me semble qu'une question devrait trouver une réponse appropriée dans le cadre européen rénové. Il s'agit d'une articulation à trouver entre les rôles d'éditeur de services ou de fournisseur de services de média selon le langage européen (« désigne la personne physique ou morale qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu audiovisuel du service de média audiovisuel et qui détermine la manière dont il est organisé ») et d'opérateurs de réseaux (transmission des signaux : compression et acheminement) visés par d'autres directives, en cours d'analyse également actuellement. En effet, dans la chaîne de valeur multimédia, se distingue clairement, singulièrement dans les univers numérique et non linéaire, une troisième fonction : celle de distribution, d'agrégation et de livraison de contenus au public, déjà prévue dans le droit de la Communauté française depuis 2003.

Si l'opérateur de réseau n'a qu'une responsabilité technique sur la transmission des signaux et si l'éditeur de services exerce la responsabilité éditoriale sur le choix et l'organisation des contenus, quelle est la responsabilité du distributeur de services qui établit le contact commercial avec le public ? Le distributeur de services de radiodiffusion n'a-t-il qu'une simple responsabilité technique et commerciale, à l'instar des fournisseurs de services internet qui sont soumis au régime des prestataires intermédiaires prévu par les articles 12 et suivants de la directive « Commerce électronique », ou bien a-t-il également une responsabilité sociale du fait de l'assemblage ou l'agrégation de contenus audiovisuels de leur offre proposée au public ? N'est-ce pas particulièrement en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine que cette responsabilité sociale s'exerce ?

Je vous remercie de votre attention.

ARTICLE 3 Quinquies

Les États membres prennent des mesures appropriées pour que les services de médias audiovisuels relevant de leur compétence ne soient pas mis à la disposition du public d'une manière susceptible de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs.

Chapitre V : Protection des mineurs et ordre public

ARTICLE 22

1. Les États membres prennent les mesures appropriées pour que les émissions des organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence ne comportent aucun programme susceptible de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 s'étendent également aux autres programmes qui sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf s'il est assuré, par le choix de l'heure de l'émission ou par toute mesure technique, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne sont normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre ces émissions.

3. En outre, lorsque de tels programmes sont diffusés en clair, les États membres veillent à ce qu'ils soient précédés d'un avertissement acoustique ou à ce qu'ils soient identifiés par la présence d'un symbole visuel tout au long de leur durée.

Les considérants précisent :

- les contenus et les comportements préjudiciables dans les services de médias audiovisuels demeurent une source de préoccupation constante pour les législateurs, les entreprises et les parents. En outre, de nouveaux défis devront être relevés, en liaison notamment avec les nouvelles plateformes et les nouveaux produits. Il est dès lors nécessaire de prévoir des règles pour la protection de l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs et pour la sauvegarde de la dignité humaine dans tous les services de médias audiovisuels et dans les communications commerciales audiovisuelles (considérant 31) ;
- les mesures de protection des mineurs et de la dignité humaine doivent être soigneusement mises en balance avec le droit fondamental à la liberté d'expression prévu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces mesures devraient donc viser à garantir un niveau approprié de protection des mineurs, notamment en ce qui concerne les services non linéaires, sans interdire pour autant les contenus destinés aux adultes (considérant 32) ;
- aucune des dispositions de la présente directive concernant la protection des mineurs et de l'ordre public n'exige que les mesures en question soient mises en œuvre au travers d'un contrôle préalable des services de médias audiovisuel (considérant 33).