

99.096

**Message
concernant le Protocole amendant la Convention
européenne du Conseil de l'Europe du 5 mai 1989
sur la télévision transfrontière**

du 6 décembre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral concernant le Protocole amendant la Convention du Conseil de l'Europe du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 décembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

La Convention du Conseil de l'Europe du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière a été signée par la Suisse le 5 mai 1989. Elle garantit la liberté de réception et de retransmission de programmes de télévision dans les Etats parties.

En 1998, l'Union européenne a révisé sa directive «Télévision sans frontières» qui règle les modalités de la diffusion transfrontière de programmes de télévision au sein du marché intérieur européen. Cette démarche a incité le Conseil de l'Europe à adapter la Convention en conséquence.

Le 9 septembre 1998, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé le protocole amendant la Convention, protocole qui a été ouvert à la signature le 1^{er} octobre 1998. En août 1999, la Suisse a déclaré l'applicabilité provisoire du document.

Les modifications de la Convention portent essentiellement sur les aspects suivants:

- La notion de Partie de transmission est redéfinie.*
- Le transfert des activités d'un diffuseur dans une autre Partie de transmission pour contourner les normes juridiques du pays d'origine est qualifié d'abus de droit.*
- L'accès du public à des événements d'importance majeure pour la société doit être garanti. Les Parties de transmission établissent une liste comprenant les événements à considérer.*
- Des programmes exclusivement consacrés à l'autopromotion et au téléachat seront désormais réglementés par la Convention.*
- La révision de la Convention aura lieu dorénavant dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler une procédure d'«opting-out».*
- Le délai d'attente de deux ans pour la diffusion d'œuvres cinématographiques à la télévision est supprimé.*

Il est prévu que le protocole entre en vigueur le 1^{er} octobre 2000 au plus tard, à moins qu'un Etat membre du Conseil de l'Europe y fasse objection.

Message

1 Partie générale

1.1 Point de la situation

1.1.1 Historique

Dès le début des années 80, la télévision transfrontière a gagné toujours plus d'importance en raison de l'utilisation croissante de satellites pour diffuser des programmes de télévision. Au vu de cette évolution, et compte tenu du fait qu'une concurrence internationale se profilait entre les programmes de télévision des divers Etats, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations, notamment:

- Recommandation n° R (84) 3 du 23 février 1984 sur les principes relatifs à la publicité télévisée,
- Recommandation n° R (84) 22 du 7 décembre 1984 sur l'utilisation de capacités de satellite pour la télévision et la radiodiffusion sonore,
- Recommandation n° R (86) 2 du 14 février 1986 sur des principes relatifs aux questions de droits d'auteur dans le domaine de la télévision par satellite et par câble,
- Recommandation n° R (86) 3 du 14 février 1986 sur la promotion de la production audiovisuelle en Europe.

Réunis à Vienne les 9 et 10 octobre 1986, les ministres participant à la première Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse ont adopté une déclaration finale sur l'avenir des communications de masse en Europe, dans laquelle ils ont décidé d'accorder la plus haute priorité à l'élaboration, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'instruments juridiques contraignants sur certains aspects essentiels de la radiodiffusion transfrontière. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a été également invité à proposer des moyens appropriés pour prévenir ou résoudre des litiges dans ce domaine.

En janvier 1987, suite à l'adoption de la déclaration précitée, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) d'élaborer au plus vite un instrument juridique contraignant contenant les principes essentiels en matière de radiodiffusion transfrontière en Europe, tout en gardant à l'esprit les recommandations existantes.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le texte de la Convention européenne sur la télévision transfrontière le 15 mars 1989. Celle-ci a été ouverte à la signature le 5 mai 1989, date à laquelle elle a été signée par la Suisse.

1.1.2 Les grandes lignes de la Convention

La Convention vise en premier lieu à permettre et à renforcer l'échange transfrontière des informations et des idées. La liberté de réception et de transmission de programmes de télévision dans les Parties de transmission est garantie, pour autant que les programmes satisfassent à certaines exigences minimales en matière de

contenu. Les normes de la Convention se limitent aux aspects que la première Conférence ministérielle sur la politique des communications de masse a qualifiés d'essentiels et se basent sur les valeurs fondamentales communes à tous les Etats membres (p. ex. l'encouragement du pluralisme des idées et des opinions et le développement culturel des peuples), notamment:

- protection de certains droits individuels (p. ex. droit de réponse),
- responsabilité des radiodiffuseurs,
- objectifs culturels,
- accès du téléspectateur aux événements importants,
- normes minimales quant au contenu (p. ex. protection de la jeunesse, violence, publicité et parrainage).

Il s'agit principalement de règles visant fondamentalement à encourager la diffusion transfrontière de programmes. Par contre, la Convention renonce à réglementer de façon détaillée les activités de radiodiffusion télévisuelles dans les Parties de transmission. Ainsi, le document ne traite pas de l'octroi de concessions aux radiodiffuseurs. En outre, les Parties de transmission sont libres de prévoir des règles à la fois plus détaillées et plus sévères pour leurs propres radiodiffuseurs, en fonction de leurs propres traditions politiques, juridiques, culturelles et sociales.

Au vu des objectifs qu'elle poursuit, la Convention est conçue de telle façon que des non-membres du Conseil de l'Europe, comme l'Union européenne, puissent également y adhérer.

1.2 Révision de la Convention

Dans le cadre de l'Union européenne, la directive «Télévision sans frontières»¹ poursuit un objectif analogue à celui de la Convention du Conseil de l'Europe. La récente révision de cette directive créant deux droits différents sur le plan européen, le Conseil de l'Europe a estimé indispensable d'adapter la Convention en conséquence. Il est parti du principe que deux instruments juridiques distincts en Europe ayant certes le même objet de normalisation mais des solutions différentes, entraînent des inconvénients majeurs. Pour les Etats membres de l'UE particulièrement, il est très important d'éviter toute divergence entre les deux instruments, sans quoi ces pays devraient utiliser en même temps deux textes juridiques différents, avec peut-être des normes contradictoires. D'une part la directive révisée «Télévision sans frontières» serait en vigueur au sein de l'UE et, d'autre part, les Etats membres de l'Union européenne devraient appliquer la Convention existante du Conseil de l'Europe envers les pays non membres de l'UE. Les contradictions entre le droit de l'UE et celui du Conseil de l'Europe seraient un problème quasi insoluble pour les Etats de l'UE et pourraient dès lors entraîner une dénonciation de la Convention. Les conséquences d'une telle évolution pour la Suisse sont décrites ci-après (ch. 2.4).

¹ Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

La révision de la Convention a été rendue nécessaire par les développements intervenus sur le plan de la technique et des médias, ainsi que par certains aspects relatifs à la politique européenne. Des explications à ce sujet sont données plus loin (ch. 2.1.2).

En 1996, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Comité permanent, qui est responsable de l'application de la Convention dans le cadre du Conseil de l'Europe, de mener à bien la révision. Sous la présidence de la Suisse, le Comité permanent a aligné la Convention sur la directive révisée «Télévision sans frontières» de l'UE; les travaux de révision ont pris fin le 17 avril 1998. Lors de sa séance du 9 septembre 1998, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé le protocole amendant la Convention, protocole qui a été ouvert à la signature le 1^{er} octobre 1998. En septembre 1999, la Suisse a déclaré l'applicabilité provisoire du protocole.

2 Partie spéciale

2.1 Contenu du protocole amendant la Convention

2.1.1 Aperçu

Au cours des travaux de révision, le Comité permanent s'est penché sur divers points. Le protocole comprend les parties suivantes:

- un préambule;
- les art. 1 à 33 réglant les nouvelles dispositions de la Convention, décrites en détail ci-après (ch. 2.1.2);
- les art. 34 à 36 réglant les fondements de la procédure relative à l'acceptation du protocole;
- une annexe comprenant le rapport explicatif du protocole.

Ci-dessous, seules sont expliquées les modifications de fond du protocole. Il ne sera donc pas question des adaptations de forme que la révision a engendrées.

2.1.2 Dispositions particulières

2.1.2.1 Définitions

2.1.2.1.1 Télé-achat

Dans la Convention révisée, les émissions de télé-achat (teleshopping) ne sont plus considérées comme une forme de publicité, mais comme une catégorie à part entière.

Selon la Convention, le «télé-achat» désigne la diffusion d'offres directes au public en vue de la fourniture, moyennant paiement, de biens ou de services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations.

2.1.2.1.2 Autopromotion

La définition de la publicité, à l'art. 2, let. f, de la Convention, comprend comme nouveauté l'autopromotion. Comme auparavant, les annonces qui ne se rapportent qu'au programme ou à des parties individuelles de programmes, et qui ne visent qu'à inciter le public à voir ces émissions (bandes-annonces), ne sont pas considérées comme de l'autopromotion ou de la publicité. Par conséquent, elles ne sont soumises à aucune limite et n'ont pas besoin d'être séparées de la partie éditoriale du programme. Toutefois, si une annonce engendre un effet commercial en faveur du diffuseur ou d'un tiers, elle équivaut, selon la Convention, à de l'autopromotion et donc à de la publicité. Sont également considérées comme de la publicité les parties de programme dont le but est de promouvoir les produits et les services du diffuseur (merchandising), que ce soit avec ou sans la participation de tiers.

2.1.2.2 Disposition concernant les Parties de transmission (art. 5 de la Convention)

Afin que chaque diffuseur respecte ses obligations et que la Convention puisse s'imposer, la question de la compétence des Parties de transmission doit être clairement réglée.

En vertu de l'art. 5 de la Convention, chaque Partie de transmission veille à ce que tous les services de programmes transfrontières transmis par des radiodiffuseurs relevant de sa compétence soient conformes aux dispositions de la Convention. Ainsi, la Partie de transmission est responsable au premier chef de l'application de la Convention.

Jusqu'ici, la Convention déterminait la Partie de transmission en fonction de critères techniques et déclarait responsable la Partie d'où le signal était envoyé par ondes ou vers le satellite. Désormais, le lieu d'établissement du radiodiffuseur est déterminant. Les principes suivants servent à déterminer ce lieu:

Un radiodiffuseur est établi là où son siège est effectivement situé et où il prend les décisions relatives à la programmation. S'il a son siège dans une Partie, mais si les décisions relatives à la programmation sont prises dans une autre Partie, il est réputé établi dans la Partie où opère une part importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion télévisuelle. Si une part importante des effectifs employés opère dans chacune des Parties, le radiodiffuseur est réputé être établi dans la Partie où il a son siège social effectif. L'art. 5, par. 3, de la Convention règle encore d'autres cas particuliers.

Dans l'hypothèse où une situation donnée ne correspondait à aucun des principes susmentionnés, il y aurait lieu d'examiner la règle subsidiaire posée par l'art. 5, par. 4, qui fait appel à des critères techniques. Selon cette disposition, un radiodiffuseur est soumis à la juridiction d'une Partie de transmission s'il utilise une fréquence accordée par cette Partie. Si ce n'est pas le cas, est compétente la Partie qui met sa capacité satellitaire à la disposition du diffuseur. Si ce n'est pas non plus le cas, la compétence revient à la Partie où se situe la liaison montante (Uplink) que le diffuseur utilise vers un satellite.

2.1.2.3

Accès du public à des événements d'importance majeure (art. 9 et 9^{bis} de la Convention)

Les questions relatives au droit à l'information et aux droits d'exclusivité par rapport aux événements d'un grand intérêt pour le public ont déjà été débattues au Conseil de l'Europe à la fin des années 80. Ces discussions ont donné naissance à l'art. 9 de la Convention et à la recommandation n° R (91) 5 sur le droit aux extraits sur des événements majeurs faisant l'objet de droits d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontière (droit d'obtenir un compte rendu).

Depuis lors, la question des droits d'exclusivité en Europe a pris toujours plus d'importance. Le Comité permanent a en effet constaté que parfois, dans certaines Parties de transmission, des images portant sur des événements majeurs avaient été cachées au public.

Par ailleurs, le Comité permanent s'est aperçu que les diffuseurs de télévisions payantes avaient toujours plus tendance à acquérir des droits d'exclusivité, avec pour conséquence que certains événements – notamment les manifestations sportives et culturelles – ne pouvaient plus être diffusés par un programme de télévision à accès libre. Dans la Convention révisée, l'accès du public à de telles informations est garanti par une disposition de protection particulière figurant à l'art. 9^{bis}. Le problème est abordé de la manière suivante:

Comme stipulé dans la directive «Télévision sans frontières» de l'Union européenne, chaque Partie de transmission peut avoir recours à l'établissement d'une liste d'événements d'une importance majeure pour la société – p. ex. des manifestations sportives ou culturelles –, auxquels toute la population du pays concerné doit avoir accès. Les événements énumérés sur cette liste ne doivent pas être diffusés exclusivement par une télévision payante, mais également par une télévision à accès libre. Les listes peuvent être régulièrement modifiées et complétées. Chaque Partie de transmission est tenue de reconnaître et de respecter les listes des autres Parties, afin d'éviter tout contournement des dispositions.

2.1.2.4

Oeuvres cinématographiques (art. 10, par. 4, de la Convention)

Jusqu'ici, la Convention prévoyait que la première diffusion d'œuvres cinématographiques à la télévision ne devait pas intervenir avant un délai de deux ans après le début de l'exploitation de ces œuvres dans les salles de cinéma. Ce délai d'attente de deux ans est désormais supprimé. Seuls sont valables les accords passés entre les ayants droit d'œuvres cinématographiques et les radiodiffuseurs.

Les ayants droit doivent ainsi pouvoir déterminer eux-mêmes, par des accords, les délais pour la première diffusion des œuvres cinématographiques. En effet, les intérêts des ayants droit concernant ces délais peuvent être de natures diverses. Il est par exemple possible que l'ayant droit souhaite vendre ses droits d'abord à un diffuseur de télévision payante, puis à un diffuseur dont l'émission est libre d'accès. La nouvelle réglementation octroie une marge de manœuvre plus large à l'ayant droit et au radiodiffuseur.

2.1.2.5 Pluralisme des médias (art. 10^{bis} de la Convention)

La Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 29 avril 1982 sur la liberté d'expression et d'information signalait déjà l'importance du pluralisme des médias. L'art. 10^{bis} de la Convention souligne cet aspect et en appelle à la responsabilité des Parties de transmission pour que ce pluralisme ne soit pas compromis en Europe.

2.1.2.6 Publicité et télé-achat (art. 11 à 16 de la Convention)

La notion de télé-achat (teleshopping) a déjà été expliquée au ch. 2.1.2.11.

Les fenêtres de télé-achat dans des programmes qui ne sont pas exclusivement consacrés au télé-achat doivent avoir une durée minimale et ininterrompue de quinze minutes. Le nombre maximal de ces fenêtres est de huit par jour, et leur durée totale ne doit pas dépasser trois heures par jour. De plus, elles doivent être clairement identifiables par des moyens optiques et acoustiques.

Enfin, il convient de signaler que le télé-achat pour les médicaments et les traitements médicaux est interdit dans tous les cas.

2.1.2.7 Parrainage par des entreprises du secteur pharmaceutique (art. 18 de la Convention)

Les entreprises du secteur pharmaceutique ou médical fabriquent régulièrement non seulement des produits qui ne sont pas soumis à prescription médicale et qui peuvent donc faire l'objet d'une promotion à la télévision, mais aussi des produits qui sont interdits de publicité. En raison de cette situation particulière, la Convention prévoit que ces entreprises peuvent parrainer des émissions à condition de se limiter à la promotion du nom ou de l'image de l'entreprise, sans promouvoir des médicaments ou des traitements médicaux spécifiques disponibles seulement sur prescription médicale dans la Partie de transmission. Pour protéger le public, il est interdit à l'industrie pharmaceutique de contourner l'interdiction de publicité, valable aussi pour le parrainage, concernant les médicaments et les traitements médicaux soumis à prescription médicale (art. 15, par. 3, de la Convention).

2.1.2.8 Services de programmes consacrés exclusivement à l'autopromotion (art. 18^{bis} de la Convention)

Il a été constaté récemment que des sociétés diffusent des offres télévisées destinées exclusivement à s'autopromouvoir et à promouvoir leurs produits. Vu qu'il est très difficile de prévoir aujourd'hui l'évolution de ces services de programmes et de leurs effets sur le paysage médiatique, les offres concernées sont également soumises aux dispositions de la Convention.

Le notion d'autopromotion a été expliquée au ch. 2.1.2.12.

2.1.2.9

Services de programmes consacrés exclusivement au télé-achat (art. 18^{ter} de la Convention)

Désormais, les services de programmes consacrés exclusivement au télé-achat (teleshopping) tombent également dans le champ d'application de la Convention. Les règles existantes sur la publicité s'appliquent par analogie à ces services. Ainsi, les produits soumis à une interdiction de publicité ne peuvent pas faire l'objet d'une promotion au cours d'un service de programmes consacré au télé-achat.

Cette nouvelle réglementation permet aux services de programmes de télé-achat autorisés à l'étranger d'être diffusés en Suisse sur le réseau câblé. Toutefois, selon le droit en vigueur, ils ne peuvent toujours pas faire l'objet d'une concession en Suisse, étant donné qu'ils ne remplissent pas les conditions stipulées à l'art. 11 de la loi sur la radio et la télévision (LRTV).

2.1.2.10

Nouvelles modalités d'amendement (art. 23 de la Convention)

Pour la révision de la Convention, on a introduit la possibilité de recourir à la procédure dite de l'«opting-out» selon le modèle suivant: le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut décider qu'un amendement donné entrera automatiquement en vigueur à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle il aura été ouvert à l'acceptation. Une Partie peut empêcher l'entrée en vigueur en notifiant son objection au Conseil de l'Europe au cours du délai de deux ans. Dans ce cas, l'amendement n'entre en vigueur que lorsque la Partie qui a notifié l'objection dépose son instrument d'acceptation.

La Convention sur la télévision transfrontière est la première convention du Conseil de l'Europe qui prévoit une telle procédure. Il a été décidé d'introduire l'«opting-out» afin de garantir un maximum de flexibilité pour les futures révisions. Il s'agit également d'éviter que l'UE modifie sa directive «Télévision sans frontières» sans qu'il soit possible d'adapter la Convention en conséquence dans un délai adéquat.

La procédure de l'«opting-out» est compatible avec la procédure interne d'approbation des traités internationaux. La procédure prévue peut être effectuée dans le délai de deux ans. Au cas où, à l'expiration de ce délai, il n'y aurait ni approbation, ni décision positive, les intérêts suisses peuvent être préservés au moyen de la notification d'une objection. Le Conseil fédéral est compétent pour formuler ce genre d'opposition.

2.1.2.11

Abus de droit (art. 24^{bis} de la Convention)

Après des négociations difficiles, le Comité permanent s'est résolu à inclure dans la Convention une règle concernant le recours abusif à la Convention. D'un point de vue matériel, le Comité permanent a suivi les principes définis par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). Désormais, est considéré comme abusif le comportement du diffuseur qui transfère ses activités dans une autre Partie afin de diffuser son programme dans la Partie d'origine et de se soustraire ainsi aux normes juridiques de cette Partie. De plus, la Convention prévoit une procédure à suivre pour traiter les abus de droit allégués (art. 24^{bis}).

Durant les négociations, la Suisse s'est beaucoup engagée pour l'acceptation des dispositions concernées. Néanmoins, le Comité permanent s'est décidé pour une formulation moins sévère que celle souhaitée par la Suisse. Avec la nouvelle disposition, la Suisse ne sera toujours pas en mesure d'empêcher les fenêtres de publicité et, suivant la configuration, les fenêtres de programmes de diffuseurs étrangers dirigées vers elle. En effet, il manque régulièrement, lors de telles offres, un réel transfert des activités d'émission. Il convient pourtant de saluer en tant que compromis l'acceptation du nouvel art. 24^{bis}.

2.2 Relations entre la Convention révisée et le droit suisse

2.2.1 Aperçu

La loi du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40) et l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur la radio et la télévision (ORTV; RS 784.401) sont en principe déjà compatibles avec le droit européen et avec la Convention. Par une modification d'ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} août 1999, et dans le cadre de l'application provisoire de la Convention, le Conseil fédéral a pris en considération l'art. 9^{bis} de la Convention relatif à l'application du principe des listes (voir ch. 2.2.2.1), ainsi que la nouvelle réglementation figurant à l'art. 10, par. 4, de la Convention concernant les œuvres cinématographiques (voir ch. 2.2.2.2).

Les autres modifications de la Convention n'exigent aucun ajustement impératif du droit suisse. Ainsi, la nouvelle définition de la Partie de transmission, de même que la réglementation de l'abus de droit, concernent en premier lieu la délimitation de la compétence entre les Etats membres et n'influencent pas directement le droit interne. A l'avenir, les programmes étrangers consacrés au télé-achat pourront être diffusés sur les réseaux câblés sans modification du droit, puisque la LRTV, dans la disposition en la matière, renvoie essentiellement au droit international.

2.2.2 Application des dispositions

2.2.2.1 Principe des listes

L'application du principe des listes décrit à l'art. 9^{bis} de la Convention s'effectue au niveau des ordonnances. L'art. 20^{bis} ORTV, le DETEC est chargé d'établir une liste après avoir consulté les milieux intéressés – à savoir les radiodiffuseurs concernés et les associations intéressées. La base juridique est constituée par l'art. 7, al. 3, LRTV, qui attribue au Conseil fédéral la compétence de restreindre ou de prohiber, à certaines conditions, les contrats d'exclusivité.

2.2.2.2

Oeuvres cinématographiques

Dans le domaine des œuvres cinématographiques (art. 10 de la Convention), l'ancien art. 21 ORTV prévoyait un délai de deux ans pour la diffusion à la télévision d'œuvres cinématographiques. Suite à la révision de l'ordonnance, cette disposition a été supprimée. La réglementation suisse est donc alignée sur le droit européen.

2.3

Application provisoire

L'art. 35, par. 4, du Protocole prévoit qu'une Partie de transmission peut déclarer qu'elle appliquera ce dernier à titre provisoire, avant son entrée en vigueur. Lorsqu'elle a signé la Convention en 1989, la Suisse a déjà fait usage de la possibilité d'appliquer le document provisoirement. A l'époque, cette manière d'agir avait été considérée comme appropriée, notamment au vu des différents essais en cours pour diffuser des programmes étrangers sur les réseaux câblés suisses. En août 1999, le Conseil fédéral a également utilisé cette possibilité pour le Protocole.

C'est à l'occasion de la signature de l'accord que l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public ont décidé, sur le plan du droit interne, jusqu'à quel point la Convention pouvait être appliquée à titre provisoire (expertise du 10 février 1989). Les experts formulent deux conditions: l'application provisoire doit être urgente et indispensable, et il ne doit pas y avoir de divergence fondamentale par rapport au droit interne existant, à moins que des raisons valables plaident dans ce cas également pour une application provisoire.

Les deux conditions sont remplies: tout d'abord, l'application immédiate de la Convention révisée revêt une grande importance pour la Suisse. Il convient en effet d'écourter la période au cours de laquelle les Etats de l'UE utilisent entre eux, pour les mêmes faits, un autre droit (directive de l'UE) que celui qu'ils appliquent par rapport à la Suisse. De plus, l'application provisoire n'engendre aucune divergence fondamentale par rapport au droit interne en vigueur (voir ci-dessus au ch. 1.2).

Comme il apparaît dans l'expertise susmentionnée, le Conseil fédéral est compétent, conformément à l'art. 102, ch. 8, de la Constitution fédérale, pour garantir sur le plan du droit international public l'application provisoire d'un traité international. Si l'on attribuait cette compétence aux organes responsables de l'approbation ordinaire des traités internationaux (Parlement, peuple), la déclaration de l'application provisoire interviendrait en même temps que l'approbation du traité. L'effet «transitoire» recherché par l'application provisoire serait alors régulièrement annulé.

2.4

Importance de la Convention pour la Suisse

Au cours des travaux de révision, la Suisse a assuré la présidence du Comité permanent, jouant ainsi un rôle de premier plan dans les négociations serrées et parfois difficiles. Cet engagement reflète la grande importance de la Convention pour la Suisse.

Tout d'abord, les réalités géographiques ont un poids significatif: aucun point de notre pays n'est situé à plus de 80 km d'une frontière. Par conséquent, non seulement les programmes diffusés en Suisse deviennent vite transfrontières, mais le

public suisse capte également de nombreuses chaînes étrangères. Ce phénomène est encore renforcé par la technologie satellitaire et les réseaux câblés, qui permettent aux ménages de recevoir un grand nombre de chaînes.

Les raisons de politique européenne sont également prépondérantes: avec la Convention et ses institutions, la Suisse dispose d'une plate-forme européenne auprès de laquelle elle peut déposer ses requêtes en matière de politique des médias. Si la révision de la Convention n'entre pas en vigueur, les différences de contenu entre ses règles et la directive de l'UE demeureront, ce qui pourrait inciter les membres de l'UE à se retirer de la Convention. Deux conséquences en résulteraient: la Convention perdrait de son importance, et le centre de la politique en matière de médias glisserait un peu plus vers l'Union européenne. Une telle évolution de la situation occasionnerait des inconvénients pour la Suisse, elle n'est donc pas souhaitable. En revanche, si la Convention révisée peut entrer en vigueur, il y a de bonnes chances pour que l'UE y adhère également en tant que membre.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1.1 Confédération

La Suisse a signé en 1989 déjà la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière. La ratification du Protocole amendant la Convention n'entraîne aucun engagement financier supplémentaire.

L'entrée en vigueur du Protocole amendant la Convention n'aura aucune répercussion sur les effectifs du personnel de la Confédération.

3.1.2 Cantons et communes

Les cantons et les communes ne sont en aucune façon touchés par l'exécution de la Convention.

4 Programme de la législation

Le présent projet correspond aux objectifs de la politique gouvernementale 1995–1999 (FF 1996 II 289). Il n'a pas été annoncé puisqu'il n'était pas possible de prévoir à quel moment les travaux de révision de la Convention prendraient fin.

5 Relation avec le droit européen

La Convention relève déjà en elle-même du droit européen. Toutefois, elle doit aussi être jugée par rapport à la directive «Télévision sans frontières» de l'Union européenne. Comme exposé au ch. 1.2, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a justement souhaité promouvoir, en approuvant le 9 septembre 1998 le Protocole

amendant la Convention, la cohérence entre la directive «Télévision sans frontières» et la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière.

Il est ainsi garanti que le droit de l'Union européenne et la Convention du Conseil de l'Europe sont compatibles. L'un des quelques points traités de manière différente par les deux textes concerne la part du temps d'émission consacrée aux œuvres audiovisuelles européennes (régime des quotas). La directive «Télévision sans frontières» contraint les radiodiffuseurs à réserver une certaine part de leur temps d'antenne à des œuvres européennes, alors que la Convention ne crée aucune obligation particulière en la matière. Le droit suisse ne prévoit pas non plus un régime de quotas. Il convient cependant de relever que, dans la pratique, les productions européennes sont très largement prises en considération.

6 Constitutionnalité

L'arrêt fédéral concernant le Protocole amendant la Convention sur la télévision transfrontière s'appuie sur l'art. 8 (art. 54, al. 1, nCst.) de la Constitution fédérale, qui attribue à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux avec l'étranger. La compétence de l'Assemblée fédérale est réglée par l'art. 85, ch. 5, (art. 166, al. 2, nCst.) de la Constitution fédérale.

Les traités internationaux sont notamment sujets au référendum facultatif s'ils entraînent une unification multilatérale du droit (art. 89, al. 3, let. c, ch. 3, art. 141, al. 1, let. d, ch. 3 nCst.). En 1991, à l'occasion de l'approbation de la Convention, il avait déjà été constaté, à juste titre, qu'il s'agissait d'une telle unification. Il en va donc de même lorsque des points essentiels de l'instrument sont modifiés sur le fond. L'arrêt fédéral concernant l'approbation du Protocole amendant la Convention du Conseil de l'Europe du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière est par conséquent sujet au référendum facultatif.