10.084

Message
concernant la modification de la loi sur
la radio et la télévision
(Libre choix de l'appareil pour la réception de la télévision numérique)

du 17 septembre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur la radio et la télévision (LRTV), en vous demandant de l'approuver.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2007 M 07.3484 Réseau câblé numérique. Cryptage de décodeurs
(E 22.6.2007, Sommaruga)

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 septembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La présente modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision entend assurer aux consommateurs le libre choix du récepteur, sans qu'ils soient contraints d'utiliser le décodeur propriétaire d'un fournisseur de services de télécommunication pour recevoir certaines offres numériques.

Pour recevoir des programmes de télévision numérique, il faut disposer d'un récepteur qui transforme le signal en images et le rend visible à l'écran. Le récepteur est généralement déjà incorporé dans les téléviseurs de la dernière génération (tuner numérique); par contre, un décodeur séparé est nécessaire pour les téléviseurs plus anciens. Le marché en propose actuellement une large palette.

Pour traduire les signaux cryptés en images, de nombreux consommateurs de programmes de télévision numérique sont cependant obligés, par contrat, de louer ou d'acheter les récepteurs agréés par leur fournisseur de services de télécommunication (décodeurs propriétaires). Cette obligation restreint la liberté de choix des utilisateurs. De plus, elle entrave la concurrence sur le marché des récepteurs de télévision numérique diffusée par câble (décodeurs ou téléviseurs avec tuner numérique intégré et logement pour l'insertion d'un module pour l'accès conditionnel ou d'une carte à puce), quand bien même ces appareils permettent de capter des programmes non cryptés ou cryptés de manière standard. Par ailleurs, cette pratique oblige souvent les consommateurs à acquérir un nouveau décodeur lorsqu'ils changent de domicile.

La modification de la loi entend assurer aux consommateurs le libre choix du récepteur, sans qu'ils soient contraints d'utiliser le décodeur propriétaire d'un fournisseur de services de télécommunication pour recevoir certaines offres numériques.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La plupart des diffuseurs ont commencé à produire des programmes en mode numérique à la fin des années 90 déjà. Jusqu'au début du nouveau millénaire, la transmission des signaux de télévision a toutefois continué de se faire sous forme analogique. Pour visualiser les images à l'écran, il suffisait de disposer d'une antenne pour la réception par voie hertzienne ou d'une connexion au réseau d'un câblo-opérateur. Un appareil de réception supplémentaire (décodeur) n'était nécessaire que pour capter des programmes par satellite ou pour regarder des programmes payants cryptés (Pay-TV). La situation a changé lorsque les opérateurs de réseaux câblés (à partir de 2003) et SRG SSR idée suisse (à partir de 2005: réception par voie hertzienne à grande échelle) se sont mis à diffuser également des programmes de télévision en mode numérique. La numérisation permet de proposer toute une série de services associés, en plus du signal de radiodiffusion: par exemple des informations sur le programme (guide de programme électronique, EPG), une possibilité d'interrompre le programme en cours (fonction Livepause) ou des films sur demande (Video on Demand). Elle ouvre ainsi la voie à des offres de programmes innovantes et interactives.

Etant donné que les téléviseurs alors disponibles sur le marché n'étaient équipés que d'un récepteur pour la reproduction de signaux analogiques (tuner analogique), il fallait brancher un décodeur capable de traduire les signaux numériques en mode analogique. D'emblée, des décodeurs pour la réception non cryptée par voie hertzienne (DVB-T) ont été mis en vente. Des difficultés sont apparues par contre avec la réception des signaux numériques diffusés sur le câble. La numérisation offre en effet aux exploitants de réseaux câblés de nouvelles opportunités commerciales intéressantes, entre autres la diffusion de programmes de télévision payants ou de plateformes de films à la demande. Pour protéger l'accès à ces produits et éviter toute forme de piraterie, certains exploitants de réseaux câblés ont commencé à crypter aussi bien les programmes librement accessibles que les offres payantes. Les clients n'avaient donc pas d'autre choix que d'acquérir ou de louer le récepteur avec système de décodage incorporé conçu spécifiquement pour la réception des services du câblo-opérateur (décodeur propriétaire); cet appareil n'était pas en vente libre sur le marché. Cependant, tous les exploitants de réseaux câblés n'ont pas choisi cette option. Certains ont renoncé à la diffusion cryptée de leur bouquet de programmes numériques, de sorte que les programmes librement accessibles pouvaient être captés à l'aide de n'importe quel décodeur disponible sur le marché.

En 1993, un consortium a été créé afin de coordonner l'introduction de la télévision numérique sur le marché (Digital Video Broadcasting Project; DVB-Project); il réunit aujourd'hui des diffuseurs, des fournisseurs de services de télécommunication, des représentants de l'industrie, des concepteurs de logiciels et des régulateurs de plus de 35 pays. Le consortium s'est donné pour but de développer un système complet, normalisé pour la télévision numérique diffusée par voie hertzienne, sur des lignes ou par satellite. Il s'est aussi attaché à définir une norme pour les systèmes de cryptage utilisés dans les décodeurs (Conditional Access System; CAS).

L'un des premiers résultats concrets a été l'introduction d'une interface normalisée (Common Interface; CI). Cette interface permet de découpler entièrement le système d'accès du décodeur ou du tuner numérique incorporé, et est compatible avec les différents systèmes de cryptage grâce à une carte à puce (Smartcard). Le CI se présente sous la forme d'un boîtier où est inséré un module d'accès conditionnel (Conditional Access Modul; CAM) sur lequel le système de cryptage du fournisseur de services de télécommunication a été programmé au moyen d'un logiciel. La connexion s'établit au moyen d'une carte à puce insérée dans le module. Cette dernière est remise par le fournisseur de services de télécommunication.

Il n'est plus nécessaire aujourd'hui d'acquérir un décodeur pour capter des programmes de télévision numérique cryptés ou non cryptés. La plupart des téléviseurs à écran plat sont équipés en série d'un tuner numérique pour la réception par voie hertzienne (DVB-T) et par câble (DVB-C). Conformément à une prescription européenne, tout récepteur de télévision numérique équipé d'un écran d'affichage intégral d'une diagonale supérieure à 30 centimètres doit être doté d'une prise d'interface ouverte. Grâce à cette dernière, les exploitants de réseaux câblés peuvent désormais aussi offrir des programmes de télévision payants non cryptés; il leur suffit de fournir à leurs clients un module d'accès conditionnel et une carte à puce.

En ce qui concerne le cryptage des programmes, il existe actuellement deux modèles commerciaux sur le marché suisse (et européen) de la télévision. Un certain nombre de fournisseurs de services de télécommunication – souvent de petite ou de moyenne taille – ont choisi de proposer les programmes librement accessibles en mode numérique sans cryptage et de fournir un module d'accès conditionnel et une carte à puce pour leurs bouquets de télévision payante. Dans ce cas, le consommateur n'a pas besoin d'un décodeur et peut utiliser toutes les fonctions d'un téléviseur numérique (notamment les fonctions d'enregistrement). A l'inverse, d'autres fournisseurs de services de télécommunication – en général les fournisseurs de plus grande taille – n'utilisent pas les normes en vigueur pour crypter les programmes. La réception n'est possible qu'au moyen d'un décodeur propriétaire du fournisseur de services de télécommunication. L'offre de programmes est totalement liée à l'appareil de réception. Même s'il possède déjà un récepteur (p. ex. tuner numérique incorporé au téléviseur ou décodeur usuel), le consommateur est donc obligé d'acquérir le décodeur propriétaire pour capter l'offre de programmes. Toutefois, certains fournisseurs tendent actuellement à faire un pas vers la liberté de choix du décodeur: le principal exploitant de réseaux câblés du pays, Cablecom, propose depuis peu une offre de télévision numérique avec module d'accès conditionnel (voir ci-dessous ch. 1.6, sur la problématique de l'interopérabilité du module d'accès conditionnel de Cablecom).

Le présent projet vise à résoudre le problème de l'interdépendance entre l'offre de programmes et le décodeur. Les consommateurs doivent pouvoir choisir librement, dans la palette d'offres disponible, le récepteur correspondant à leurs besoins, sans être liés à un fournisseur de services de télécommunication par le biais d'un décodeur propriétaire.

Le Conseil fédéral est habilité par la loi à édicter des dispositions autorisant le libre choix du récepteur pour la diffusion de programmes de télévision numérique.

1.2 Situation sur le marché de la télévision numérique

La télévision numérique est toujours plus présente sur le marché suisse de la télévision. Au cours des deux dernières années, le nombre d'utilisateurs – sur un total de 3 145 000 de ménages possédant un téléviseur en Suisse – a augmenté de 13 %, passant de 904 000 (~29 %) à 1 320 000 ménages (~42 %)¹.

Le marché de la télévision numérique en Suisse est hétérogène. La majorité des utilisateurs captent des signaux numériques via le câble (~600 000 ménages ou 45 %) ou par satellite (~360 000 ménages ou 28 %). L'arrivée sur le marché de la télévision par le protocole internet (TV sur IP), lancée par Swisscom fin 2006, ainsi que l'achèvement de la migration de la télévision numérique par voie hertzienne (DVB-T) en 2008 ont ouvert la voie à d'autres modes de diffusion et permis l'émergence de nouvelles offres. Fin 2009, la part de la TV sur IP s'élevait à 16 % (~210 000 ménages) et celle du DVB-T à 11 % (~150 000 ménages). Comme le montrent les derniers chiffres non consolidés publiés par les opérateurs, le marché de la télévision numérique a continué de croître fortement en 2010². Cette projection ne tient pas compte toutefois de fournisseurs tels que Nello, Zattoo ou Wilmaa, qui proposent une offre de télévision numérique sur l'internet (InternetTV). On peut donc considérer que la concurrence entre les divers systèmes numériques de télévision fonctionne déjà bien en Suisse.

La concurrence devrait encore s'intensifier avec le déploiement de la fibre optique jusque dans les logements (Fiber To The Home; FTTH). La branche a conclu un accord pour raccorder un grand nombre de ménages des agglomérations aux réseaux de fibres optiques ces prochaines années. Swisscom et les entreprises électriques sont particulièrement actives dans ce domaine. Il est prévu de tirer quatre fibres dans chaque ménage, ce qui va encore dynamiser la concurrence au niveau de la transmission des programmes. En ville de Zurich par exemple, Swisscom, l'entreprise GGA Maur et Orange proposent des programmes de télévision sur des réseaux de fibres optiques et concurrencent d'ores et déjà Cablecom.

1.3 Défis à relever

Le projet répond à une motion déposée le 22 juin 2007 par la conseillère aux Etats Sommaruga – motion modifiée le 18 novembre 2008 par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N). Le Conseil national, puis le Conseil des Etats ont approuvé respectivement le 5 mars 2009 et le 11 juin 2009 la motion modifiée par la CTT-N et l'ont transmise au Conseil fédéral. La motion modifiée demande la création de bases légales permettant soit d'interdire le cryptage des chaînes de télévision librement accessibles faisant partie de l'offre de base proposée en mode numérique sur les réseaux câblés, soit – s'il y a cryptage – de garantir que le consommateur puisse utiliser le récepteur de son choix, à des conditions adéquates. Il convient en outre de veiller à ne pas compliquer inutilement l'accès à l'offre de TV sur IP et d'éviter autant que possible les distorsions de concurrence entre les différentes technologies.

¹ Chiffres à fin 2009, basés sur des données de Demoscope, KomTech, Vademecum IHA.GfK, Swisscom, Swisscable et Cablecom.

² Communiqués de presse de Cablecom, Swisscable et Swisscom du 4 août 2010.

Le texte de la motion modifiée demande de prendre en considération plusieurs aspects antagonistes relevant de la technique, de l'économie et du droit. Tout d'abord, la disposition vise à garantir le libre choix de l'appareil de réception de télévision numérique. Toutefois, elle ne doit ni interdire, ni entraver les développements techniques, ni créer des inégalités juridiques conduisant à des distorsions de la concurrence. Par ailleurs, le texte doit tenir compte des exigences légales d'une base juridique dans un domaine marqué par l'évolution rapide des technologies.

1.4 Pas d'interdiction du cryptage

La motion modifiée ne souhaite pas une interdiction pure et simple du cryptage et privilégie une solution plus flexible pour garantir la liberté de choix. Plusieurs arguments sont avancés contre une telle interdiction.

Les exploitants de réseaux cryptent les contenus pour limiter l'accès à certaines offres aux seuls consommateurs qui en ont acquis les droits d'utilisation, p. ex. sous la forme d'une taxe d'abonnement. Ils invoquent aussi des exigences en matière de protection de la jeunesse, comme en Allemagne par exemple. Toutefois, les émissions ne sont pas cryptées uniquement dans le souci de protéger la jeunesse ou d'éviter la consommation pirate de programmes, mais aussi pour protéger les contenus de haute valeur contre toute diffusion ou reproduction non autorisées. Avec un enregistreur vidéo analogique, la qualité des copies était toujours moins bonne que l'original. Les contenus numériques par contre peuvent être reproduits à l'infini sans perte de qualité; la tentation est donc grande de les mettre en circulation ou de les proposer à télécharger sur l'internet sans autorisation expresse des détenteurs des droits. Ce risque devrait encore s'accroître avec la diffusion de films en qualité HD (télévision à haute définition). Le problème inquiète particulièrement les firmes de production de films à Hollywood, qui lient souvent la cession de droits patrimoniaux à l'exigence d'un cryptage effectif.

Une interdiction générale du cryptage sonnerait le glas de ces avantages et porterait gravement atteinte à la liberté commerciale des fournisseurs de services de télécommunication concernés (interdiction d'une possibilité efficace d'empêcher tout accès non autorisé à une offre coûteuse, et donc impossibilité d'assurer le fonctionnement du modèle commercial). Vu qu'il existe des moyens moins radicaux de garantir la liberté de choix du récepteur, il est renoncé à une interdiction générale du cryptage aussi pour des raisons de proportionnalité.

1.5 Les grandes lignes du projet soumis à audition

La réglementation doit tenir compte de l'adaptation et de l'évolution rapides des techniques de diffusion dans le domaine de la télévision. Pour cette raison la disposition de délégation au Conseil fédéral est formulée de manière ouverte dans la loi. Les points essentiels d'application de la motion modifiée seront réglés au niveau de l'ordonnance. Afin de montrer à quoi ressemblerait une telle disposition, le projet soumis à audition contenait un exemple de formulation répondant à l'état actuel de la technique.

- Lorsqu’il crypte des programmes de télévision numérique diffusés sur des lignes, le fournisseur de services de télécommunication doit garantir que son offre de base est accessible à des conditions adéquates également au moyen d’un système d’autorisation d’accès délivré par ses soins, compatible avec les récepteurs disponibles sur le marché.
- Outre leur décodeur propriétaire, les fournisseurs de services de télécommunication doivent mettre à disposition du public leur système d’autorisation d’accès, sous forme de module séparé d’accès conditionnel (Conditional Access Modul), ainsi qu’une carte à puce correspondante (Smartcard). Le module et/ou la carte à puce doivent pouvoir être introduits dans tout appareil de réception disposant d’une interface normalisée courante.
- L’offre de base comprend les programmes de télévision numérique proposés par un fournisseur de services de télécommunication dans son offre la plus avantageuse pouvant être captée au moyen d’un appareil de réception propriétaire; elle doit contenir au moins 50 programmes. La fixation d’un nombre minimal de programmes vise à empêcher que l’offre la plus avantageuse soit inintéressante au niveau du contenu et qu’elle serve uniquement à contourner la disposition prévue. Tous les programmes de télévision faisant l’objet d’une obligation de diffuser (Must Carry) formulée aux art. 59 et 60 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)³ doivent obligatoirement faire partie de l’offre de base.
- Les fournisseurs de services de télécommunication qui proposent des offres de TV sur IP (p. ex. Swisscom avec son offre SwisscomTV) ne sont pas soumis à la nouvelle disposition pendant deux ans à compter de son entrée en vigueur.

1.6 Résultats de la procédure d’audition

Le projet a suscité de nombreuses critiques. Les fournisseurs de services de télécommunication estiment inutile d’établir une réglementation qui, sur un marché de la télévision numérique où règne la concurrence, risquerait de nuire à la dynamique et au développement du marché. D’autres participants à l’audition, par exemple les organisations de protection des consommateurs, trouvent que le projet ne va pas assez loin et réclament une interdiction générale du cryptage.

Plusieurs réponses portent sur l’introduction par Cablecom en juin 2010 d’une carte à puce fonctionnant uniquement avec l’interface CI+⁴. Elles font notamment valoir que l’interface CI+ n’est pas (encore) une norme internationale et que seul un nombre limité d’appareils sont compatibles avec cette interface. Le projet ne mettrait donc pas fin à l’obligation d’utiliser un décodeur. En outre, l’interface CI+ restreint considérablement les droits des consommateurs. Elle pourrait par exemple constituer un obstacle à l’enregistrement de certains programmes ou rendre impossible l’avance rapide dans un enregistrement.

Par ailleurs, quelques participants à la l’audition déplorent que les exigences légales relatives à une norme de délégation ne soient pas remplies. Toute atteinte majeure à

³ RS 784.40

⁴ Site officiel de l’interface CI+: <http://www.ci-plus.com/>

la liberté économique et à la propriété doit se faire par le biais d'une loi et ne peut être déléguée au Conseil fédéral.

La disposition d'exception applicable aux fournisseurs de programmes de TV par IP est aussi controversée. Certains participants estiment qu'elle constitue une distorsion indésirable et injustifiée de la concurrence. D'autres jugent le délai de transition de deux ans insuffisant ou arbitraire.

Il y a en outre désaccord sur la norme de délégation au DETEC. Pour les uns, elle est nécessaire, alors que pour les autres, elle est superflue ou pourrait entraîner des insécurités juridiques.

Le nombre minimum de programmes à diffuser fait aussi l'objet de critiques. Plusieurs participants souhaitent l'augmenter à 75 ou 100 programmes. Pour certains, les principaux programmes HD (p. ex. HD-Suisse) devraient aussi figurer dans l'offre de base. Quelques-uns demandent la suppression de la disposition.

Les avis divergent sur les conditions applicables à la formation des prix. Soit les participants les approuvent, soit ils en exigent la radiation.

Enfin, un fonctionnement irréprochable des services destinés aux personnes malentendantes et malvoyantes (sous-titrages, transcriptions en langue des signes et audio-descriptions) est réclamé, de même que des dispositions visant à diminuer la consommation d'électricité.

1.7 Digression: problème CI/CI+

Dans le cadre de l'audition, l'utilisation de l'interface CI+ par Cablecom a été à tel point critiquée (voir ch. 1.6), qu'il convient de préciser ce qui suit:

Bien que l'interface CI – soit le découplage du système de cryptage par rapport au récepteur – permette le libre choix du récepteur, elle n'a jamais vraiment pu s'imposer chez les diffuseurs de programmes, les exploitants de réseaux et de plateformes, ni chez les producteurs de films. Une fois décrypté par un module d'accès conditionnel, le signal de télévision quitte l'interface pour se diriger soit vers l'écran, soit vers le disque dur, le graveur de DVD ou le graveur Blu-ray; il se prête donc à toute sorte de réutilisation. Vu que les signaux peuvent être enregistrés puis reproduits en clair, les prescriptions en matière de protection de la jeunesse, notamment, ne sont plus respectées.

Forts de cette constatation, quatre grands fabricants de téléviseurs et deux producteurs de modules CAM ont développé une nouvelle interface CI+ qui comble les lacunes observées au niveau de la sécurité. Il ne s'agit ni d'un développement de l'interface CI issue du «DVB-Project» (voir ch. 1.1), ni (pour l'heure) d'une norme approuvée.

Avec ce système, le module CAM ne décrypte le signal de télévision que pour la reproduction immédiate sur l'écran. Le signal peut ensuite être à nouveau crypté pour la transmission vers une autre interface, par exemple un disque dur. A la différence de l'interface CI, les diffuseurs de programmes et les exploitants de plateformes ont la possibilité de joindre au signal des informations complémentaires ou des instructions sur le décodage. L'occasion leur est ainsi donnée de restreindre, si nécessaire, l'utilisation des contenus sur les appareils d'enregistrement locaux compatibles avec la nouvelle interface CI+ (disques durs, graveurs de DVD ou

graveurs Blu-ray). A l'aide des «informations de règles d'usage» (Usage Rules Information; URI), ils peuvent décider de la manière dont les contenus doivent être utilisés. L'interface CI+ permet d'interdire complètement l'enregistrement ou la télévision en différé, et de poser des limites de temps et de qualité (résolution HD ou SD) à la sauvegarde d'un enregistrement. Enfin, il est possible de lier l'enregistrement d'une émission à un appareil précis – de sorte que l'émission ne peut être captée sur un autre appareil – et d'empêcher que les blocs publicitaires soient supprimés.

L'interface CI+ est intégrée automatiquement dans la plupart des téléviseurs commercialisés depuis début 2010. Bien qu'elle ne soit pas encore une norme DVB reconnue, l'interface CI+ est soutenue par les exploitants de réseaux câblés aussi bien en Suisse que dans divers pays européens. Dès lors, il n'est pas exclu que, en Europe du moins, elle devienne une norme *de facto* en matière de cryptage des contenus télévisés diffusés par réseau câblé. La même chose pourrait se produire dans le domaine des satellites après que, en Allemagne, la plateforme HD+, filiale de l'opérateur de satellite Astra, a également opté pour l'interface CI+ afin de diffuser les programmes HD du groupe de médias RTL et ProSiebenSat1.

L'interface CI+ bénéficie du soutien presque sans réserves de la branche. Pour l'industrie cinématographique, les exigences relatives à une meilleure protection anti-copie sont remplies. Les chaînes de télévision peuvent mieux négocier l'acquisition de droits patrimoniaux. Par ailleurs, les diffuseurs espèrent engranger davantage de recettes publicitaires, vu que le calcul de l'audience inclut également les minutes de publicité des émissions de télévision enregistrées. L'interface CI+ fait toutefois l'objet de vives critiques de la part des organisations de consommateurs, car elle confère aux fournisseurs de contenus beaucoup de pouvoir dans le domaine des nouveaux récepteurs. Elle est souvent associée à une mise sous tutelle restreignant les droits du public.

1.8 Rapport avec le droit européen

Conformément à une prescription européenne, tout récepteur de télévision numérique équipé d'un écran d'affichage intégral d'une diagonale supérieure à 30 centimètres doit être doté d'une prise d'interface ouverte. Cette disposition doit permettre aux consommateurs de programmes de radiodiffusion d'utiliser divers récepteurs, selon le type de diffusion (p. ex. lignes) (voir Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques [directive «service universel», art. 24 et annexe VI]⁵ et Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion [directive «accès»]⁶).

⁵ JO L 108 du 24.04.2002, p. 51; modifiée en dernier lieu par la directive 2009/136/CE, JO L 337 du 18.12.2009, p. 11.

⁶ JO L 108 du 24.04.2002, p. 7, modifiée en dernier lieu par la directive 2009/140/CE, JO L 337 du 18.12.2009, p. 37.

La Suisse n'a pas repris dans sa législation la directive de l'UE sur l'interopérabilité des téléviseurs numériques. Juridiquement, elle n'est donc pas liée aux dispositions européennes. Le projet suisse encourage l'interopérabilité – sans imposer l'obligation juridique prévue par l'UE – et permet le libre choix du récepteur.

1.9 Mise en œuvre

Le projet comporte une norme de délégation (voir ch. 1.5, 1^{er} par., et ch. 2). Pour donner une idée de la portée et de l'orientation générale d'une éventuelle réglementation, le ch. 3 ci-dessous présente une approche possible au niveau de l'ordonnance, sur la base de l'état actuel (2010) de la technique dans le domaine de la diffusion de programmes de télévision numérique. Si une base légale est nécessaire, le Conseil fédéral réévaluera la situation et inclura les derniers développements dans les dispositions d'exécution.

1.10 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message met en œuvre la motion 07.3484 modifiée, compte tenu des divers intérêts exprimés, parfois contradictoires (voir ch. 1.3). Le classement de la motion est donc demandé.

2 Explications relatives à l'art. 65a LRTV – Libre choix du récepteur

Le Conseil fédéral est habilité à édicter des dispositions autorisant le libre choix de l'appareil de réception de programmes de télévision numérique. Il tient compte de la situation du marché ainsi que de l'état de la technique.

La disposition légale de délégation est formulée de manière ouverte et son champ d'application ne se limite pas à un moyen de diffusion particulier (lignes, satellite, air). Le Conseil fédéral peut réglementer l'accès à la télévision numérique par n'importe quel type de diffusion, pour autant que la protection des consommateurs, des raisons de concurrence ou le progrès technique l'exigent.

Les détails ainsi que les conditions techniques et commerciales relatifs à l'accès aux programmes de télévision numérique doivent être réglés au niveau de l'ordonnance, ce qui permet de réagir rapidement, notamment en cas d'évolutions techniques ou économiques, voire d'abroger des règles existantes si celles-ci s'avèrent obsolètes. Dans le domaine de la diffusion de programmes télévisés, l'expérience a démontré que la technique est en perpétuelle mutation; de nouveaux modèles commerciaux ne cessent de voir le jour. Le cadre réglementaire doit donc être suffisamment souple pour pouvoir répondre à ces changements.

3 Dispositions d'exécution éventuelles

3.1 Limitation à la diffusion sur des lignes

Aujourd'hui, l'accès limité aux programmes n'est problématique que dans le domaine de la télévision numérique diffusée sur des lignes. S'agissant de la réception par voie hertzienne, le libre choix de l'appareil est par contre garanti. Actuellement, en Suisse, hormis deux fournisseurs privés – l'un dans le Haut-Valais (Valaiscom) et l'autre dans les Grisons (Tele Rätia) – seule la Société suisse de radio et de télévision (SSR) diffuse des programmes de télévision numérique terrestre (DVB-T). Les programmes de la SSR sont diffusés sans cryptage et peuvent être captés par n'importe quel appareil de réception DVB-T disponible sur le marché (décodeur et antenne). S'il est vrai que Valaiscom et Tele Rätia cryptent leur offre DVB-T, ils fournissent un système d'autorisation (module et/ou carte à puce) permettant la réception sur n'importe quel autre récepteur DVB-T. Les programmes de télévision numérique par satellite (DVB-S) sont actuellement diffusés sans limitation d'accès, grâce à l'existence de différents modèles commerciaux. Les chaînes de télévision paient directement l'utilisation des satellites. Un système d'autorisation d'accès, à savoir une carte à puce délivrée par la chaîne concernée, permet de capter également les programmes cryptés au moyen d'une antenne parabolique et de n'importe quel appareil DVB-S disponible sur le marché. Pour l'heure, il n'est pas nécessaire de prévoir de dispositions légales en la matière. Une réglementation sur l'accès à la télévision numérique se limiterait alors exclusivement aux fournisseurs de services de télécommunication qui diffusent leurs programmes sur des lignes.

Aujourd'hui, la plupart des décodeurs servant à la réception de programmes de télévision numérique par câble sont dotés d'une interface normalisée qui permet d'utiliser le système d'autorisation d'accès (module et carte à puce) pour capter les offres de programmes cryptées. De plus, vu que les téléviseurs de la nouvelle génération – à savoir tous les appareils actuellement disponibles dans le commerce – contiennent un décodeur intégré (tuner numérique) et une interface CI normalisée, l'acquisition d'un récepteur supplémentaire est superflue.

3.2 Renoncement au cryptage ou fourniture d'un module d'autorisation d'accès

Le fournisseur de services de télécommunication reste libre de déterminer, dans les limites des possibilités légales, comment il entend garantir aux utilisateurs le libre choix du récepteur. Si la diffusion non cryptée remplit automatiquement l'objectif de la motion modifiée, la diffusion cryptée doit répondre à un certain nombre d'exigences. Le fournisseur doit garantir que l'offre de base est accessible à des conditions adéquates également par son propre système d'autorisation d'accès, compatible avec des décodeurs courants munis d'une interface normalisée.

Avec cette réglementation, le fournisseur de services de télécommunication peut continuer à proposer des décodeurs propriétaires pour la réception de son offre de programmes. Toutefois, s'il diffuse des programmes cryptés sur des lignes, il doit également faire en sorte que ces programmes puissent être captés par d'autres appareils de réception. Outre le décodeur propriétaire, il est tenu de mettre à la disposition du public un système d'autorisation d'accès, sous forme d'un module d'accès conditionnel et d'une carte à puce correspondante (Smartcard). Ce système

doit être indépendant du décodeur. Le module et la carte peuvent être introduits dans chaque récepteur disposant d'une interface normalisée et courante. Par voie de conséquence, cette dernière doit reposer sur une règle définie et publiée dans le cadre d'une procédure de normalisation (p. ex. Common Interface). Il peut aussi toutefois s'agir d'une norme établie par l'usage (norme *de facto* ou norme de fait). Le fournisseur de services de télécommunication doit proposer un module et une carte à puce répondant à la norme, de sorte que les utilisateurs puissent choisir librement l'un ou l'autre (voire les deux) selon l'appareil de réception. Il s'agit d'examiner plus en détail si l'interface CI+ introduite par Cablecom en juin 2010 satisfait à ces conditions.

3.3 InternetTV et TV sur IP

Les fournisseurs de télévision par l'internet (p. ex. Nello, Wilmaa et Zattoo) diffusent également sur des lignes leurs bouquets de programmes de télévision conditionnés en mode numérique. Dès lors, ils sont aussi concernés par la mise en œuvre de la réglementation prévue dans la motion modifiée. Toutefois, contrairement à la télévision par câble (CATV), dans le domaine de la télévision diffusée par l'internet le libre choix du récepteur est en général garanti, même si l'offre est cryptée. Les logiciels nécessaires pour capter l'offre (système d'autorisation d'accès) peuvent être installés sur n'importe quel ordinateur (récepteur) disponible sur le marché et doté d'un système d'exploitation (interface normalisée). Dans ce cas, les conditions relatives au libre choix du récepteur sont pleinement remplies.

Compte tenu de la situation actuelle, les fournisseurs de services de télécommunication qui, comme Swisscom avec SwisscomTV, ont opté pour la TV sur IP, devraient temporairement être exemptés de l'obligation de garantir le libre choix du récepteur. Plusieurs raisons justifient cette mesure. Actuellement, toutes les offres de TV sur IP sont cryptées. Pour des raisons techniques, le décryptage ne peut se faire qu'au moyen de décodeurs propriétaires, grâce à une clé fixe intégrée dans le récepteur. Par ailleurs, les décodeurs actuels ne sont pas dotés d'une interface normalisée permettant l'utilisation d'un système d'autorisation d'accès externe. Pour l'heure, exiger un module avec système d'autorisation d'accès n'a donc aucun sens. Par ailleurs, il n'existe pas à proprement parler de marché des récepteurs, comme c'est le cas dans le domaine de la diffusion numérique sur le câble (DVB-C). Il est difficile de savoir à partir de quand un certain choix sera possible. Dans ces conditions, il ne serait guère judicieux de contraindre les fournisseurs de TV sur IP à mettre à disposition un module et une carte à puce, ou tout autre système d'autorisation d'accès, qui ne profiteraient en rien aux utilisateurs.

Pour répondre à l'exigence posée dans la motion modifiée, il faudrait contraindre les fournisseurs de TV sur IP à diffuser leur offre de base sans la crypter. Comme pour la diffusion cryptée, le marché des récepteurs est pratiquement inexistant. Actuellement, il n'existe que des produits de niche, comme le «Popcorn Hour-Box». Contrairement à la diffusion cryptée, les signaux non cryptés, voire des offres de télévision sur l'internet spécifiques, peuvent néanmoins être captés sur un ordinateur (PC) ou un lecteur HDD Media Player. Les logiciels nécessaires (p. ex. VLC-Player, M-Player) peuvent être téléchargés gratuitement sur l'internet et fournissent une qualité de réception satisfaisante. Tous les utilisateurs qui ont conclu un contrat d'accès internet à large bande avec un fournisseur de services de télécommunication

peuvent bénéficier sans frais supplémentaires des offres de base non cryptées diffusées par le protocole internet (IP). En d'autres termes, renoncer au cryptage empêcheraient de fixer un prix pour les contenus offerts via la large bande et mettrait en péril, ou rendrait inapplicable, le modèle commercial de la TV sur IP.

La TV sur IP est une technologie de diffusion des signaux de télévision numérique relativement récente et le marché est encore tourné vers les solutions passant par des systèmes propriétaires. Toutefois, les efforts déployés au niveau international tendent à l'uniformisation technique. Le consortium «DVB-Project» (voir ch. 1.1) qui s'est donné pour but d'élaborer des normes ouvertes dans ce domaine, a publié en 2005 une norme de transmission de programmes TV sur IP (DVB-IP1); cette norme est développée en permanence. La dernière version (version 1.4.1, publiée fin novembre 2009) contient diverses spécifications destinées à résoudre des problèmes qui empêchaient jusqu'ici une diffusion non cryptée de la TV sur IP (protection contre les erreurs de transmission, changement rapide de canal, possibilité d'adressage régional des contenus, maîtrise de l'accès à l'offre). Les bases sont ainsi posées pour que se développe aussi le marché des récepteurs ouverts, permettant à moyen terme de capter des offres de TV sur IP non cryptées, comme c'est le cas dans le domaine CATV. L'idée est de ne pas entraver l'évolution technique par une réglementation.

3.4 Exigences concernant l'étendue et le prix de l'offre de programmes et du système d'autorisation d'accès

Il faudrait veiller à ce que la réglementation ne puisse être contournée. Les dispositions d'exécution devraient donc clairement définir l'étendue ainsi que le prix du système d'autorisation d'accès et de l'offre de programmes fournie. Avec l'obligation d'offrir un système d'autorisation d'accès, les fournisseurs de services de télécommunication seraient contraints de proposer une offre concurrente à celle de leur décodeur propriétaire. Toutefois, des mesures d'accompagnement seraient nécessaires pour éviter que cette concurrence interne soit contournée, ce qui limiterait la liberté de choix des utilisateurs. La fixation d'un nombre minimal de programmes permettrait par exemple d'empêcher que l'offre la plus avantageuse soit inintéressante au niveau du contenu et qu'elle serve uniquement à contourner la disposition prévue. Cependant, cette règle devrait entraver le moins possible la libre formation des prix. Il appartiendrait toujours aux fournisseurs de services de télécommunication de déterminer le prix de leurs offres de programmes de télévision et de l'infrastructure de réception requise.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Pour la Confédération, les cantons et les communes, le projet n'entraîne aucune conséquence financière, ni d'effets sur l'état du personnel.

4.2 Conséquences sur l'environnement

En Suisse, depuis le 1^{er} janvier 2010, les prescriptions plus strictes sur le mode de veille (art. 10 et annexe 2.9 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie⁷) s'appliquent également aux décodeurs, à l'exception des récepteurs pour la télévision à haute définition (HDTV). Les appareils stockés en Suisse avant le 31 décembre 2009 et qui ne satisfont pas aux nouvelles exigences peuvent néanmoins être mis en vente au plus tard jusqu'au 31 décembre 2010. En Suisse, les valeurs limites concernant le rendement énergétique des décodeurs sont actuellement les plus sévères d'Europe.

La modification de l'ordonnance sur l'énergie permet de tenir compte des demandes concernant la réduction de la consommation énergétique des appareils exprimées lors de l'audition.

4.3 Conséquences pour les utilisateurs d'un système d'autorisation d'accès

Avec la norme DVB, les services associés énumérés à l'art. 46 de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision⁸ (p. ex. plusieurs canaux sonores, informations pour le guidé électronique des programmes) peuvent être captés au moyen de tous les récepteurs vendus dans le commerce. Cependant, s'il utilise un module et/ou une carte à puce pour recevoir des programmes de télévision numérique, le consommateur risque de rencontrer des difficultés avec certains services associés et doit en être conscient lorsqu'il a recours à un système d'autorisation d'accès. Les fournisseurs de services de télécommunication n'endossent aucune responsabilité. Le même principe s'applique aux programmes que le diffuseur transmet avec un sous-titrage ou en langue des signes.

5 Lien avec le programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le programme de la législature 2007 à 2011⁹, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme législature 2007 à 2011¹⁰. La motion à l'origine du présent projet n'a été transmise qu'ultérieurement au Conseil fédéral, le 11 juin 2009.

⁷ RS 730.01

⁸ RS 784.401

⁹ FF 2008 639

¹⁰ FF 2008 7745

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le projet repose sur l'art. 93 de la Constitution (Cst.)¹¹ qui autorise la Confédération à légiférer dans le domaine de la radio et de la télévision. Il constitue une atteinte à la liberté de commerce des fournisseurs de services de télécommunication concernés par la réglementation.

Du point de vue technique, la mise en œuvre de la motion modifiée exige soit l'utilisation de systèmes d'autorisation d'accès, soit l'adoption d'un acte législatif interdisant le cryptage. Une interdiction du cryptage serait toutefois excessive et porterait inutilement atteinte à la liberté de commerce des fournisseurs de services de télécommunication. Pour cette raison, le projet ne prévoit pas l'interdiction du cryptage.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse n'a aucune obligation internationale dans ce domaine.

6.3 Délégation de compétences législatives

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les grandes lignes de la réglementation doivent être contenues dans la loi formelle elle-même, pour autant qu'elle ne porte gravement atteinte à la situation juridique d'un individu. Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi (art. 36, al. 1, Cst.). Les atteintes moins graves peuvent être réglementées à l'échelon de l'ordonnance (voir ATF 128 I 113, E. 3c, p. 122).

L'art. 65a LRTV habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions autorisant le libre choix de l'appareil pour la réception de programmes de télévision numérique. La future disposition d'ordonnance concerne les fournisseurs de services de télécommunication. Evoquées au ch. 3.2, les conditions pour la diffusion cryptée de signaux de télévision constituent une entrave à leur liberté de commerce. Cependant, cette restriction n'est pas absolue et accorde une certaine marge de manœuvre à l'intérieur du cadre juridique. Les fournisseurs de services de télécommunication doivent pouvoir continuer à déterminer, dans les limites des possibilités juridiques, comment ils entendent garantir le libre choix du récepteur. L'obligation ne représente pas une atteinte grave au droit fondamental et peut être réglée au niveau de l'ordonnance, sur la base de la norme de délégation prévue dans l'art. 65a LRTV.

Les conclusions seraient différentes en cas d'interdiction générale du cryptage s'appliquant à tous les programmes numériques – un scénario qui a également été examiné pour garantir le libre choix du récepteur (voir ch. 1.4). Une telle interdiction constituerait une atteinte grave, car elle obligerait les fournisseurs de services de

¹¹ RS 101

télécommunication à renoncer à plusieurs avantages économiques importants. Cette option a été rejetée notamment pour cette raison. Les fournisseurs de services de télécommunication n'auraient plus eu la possibilité d'empêcher l'accès non autorisé à des offres payantes et donc d'assurer le fonctionnement de leur modèle d'affaire. Une telle interdiction aurait dû être réglée dans la loi formelle.

7 **Glossaire**

CATV	Télévision par câble
Interface commune (Common Interface; CI)	Interface normalisée (emplacement pour lecteur de cartes, slot) dans un appareil de réception
Interface commune plus (Common Interface Plus; CI+)	Spécification technique d'un groupe de travail issu de l'industrie. Elle possède des fonctions de sécurité supplémentaires par rapport à la norme CI (http://www.ci-plus.com/)
Module d'accès conditionnel (Conditional Access Modul; CAM)	Module qui permet d'insérer dans l'interface commune de l'appareil de réception la carte à puce nécessaire au décryptage des programmes
Diffusion vidéo numérique (Digital Video Broadcast; DVB)	Le DVB est une norme pour la diffusion de signaux de télévision numérique. Dans le domaine terrestre sans fil, le DVB-T désigne la diffusion nomade ou liée à l'emplacement, et le DVB-H la diffusion mobile de contenus numériques. Le DVB-C désigne la diffusion par le câble et le DVB-S la diffusion par satellite
Guide de programme électronique (Electronic Programm Guide; EPG)	En règle générale, le guide de programme électronique est diffusé en tant qu'offre additionnelle par les chaînes ou les fournisseurs de services de télécommunication
Fibre optique jusque dans les logements (Fiber To The Home; FTTH)	Réseau de télécommunication de fibres optiques étendu jusque dans les locaux des entreprises, les immeubles locatifs et les maisons individuelles. La fibre optique est un support de transmission de données à haut débit éprouvé depuis longtemps; elle permet la diffusion d'applications internet à haut débit ou de programmes de télévision à haute définition (HDTV)
HDTV	Normes de télévision supportant des définitions supérieures à la SDTV (télévision à haute définition, high definition television)
Télévision par le protocole internet (Internet Protocol TV; IPTV)	Transmission de programmes de télévision ou de radio au moyen de la technologie de commutation par paquets (protocole internet [IP]) dans une qualité garantie par l'exploitant du réseau (p. ex. SwisscomTV)

Télévision par internet (InternetTV)	Transmission de programmes de télévision par l'internet, sans garantie de la qualité par le fournisseur d'accès ou de réseau
Interopérabilité	L'interopérabilité désigne la capacité de collaboration entre plusieurs systèmes. Elle exige généralement le respect de normes communes
SDTV	Normes de télévision dont la définition est moins élevée qu'avec la HDTV (standard definition television)
Décodeurs (Set-Top-Box; STB)	Appareil permettant de recevoir des signaux numériques, codés ou cryptés. Branché au téléviseur, il capte et rend visible des signaux TV, envoyés par voie terrestre, par câble ou par satellite, qui ne peuvent pas être immédiatement traduits en image par le téléviseur
Carte à puce (Smartcard)	Carte en plastique avec puce intégrée qui comprend les informations nécessaires à l'authentification de l'utilisateur pour la réception de programmes de télévision cryptés
Tuner analogique ou numérique	Récepteur incorporé dans les téléviseurs permettant la traduction en image de signaux de télévision analogiques ou numériques
Vidéo à la demande (Video on Demand; VoD)	Matériel vidéo numérique qui peut être téléchargé d'une plateforme sur demande ou regardé directement par flux vidéo avec un logiciel approprié