

00.462

Initiative parlementaire
Révision de la LRTV (Schmid Carlo)

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil des Etats

du 18 février 2002

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Vu l'art. 21^{quater} al. 3 de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons en même temps au Conseil fédéral pour qu'il prenne position.

La Commission vous demande, par 8 voix contre 2 et 2 abstentions, d'approuver l'arrêté fédéral ci-joint sur la modification de la loi sur la radio et la télévision.

La minorité de la Commission (*Bieri*, Leuenberger) demande de ne pas entrer en matière.

18 février 2002

Au nom de la Commission:

Le Président, Ernst Leuenberger

Aperçu

En date du 26 septembre 2001, le Conseil des États a donné suite à une initiative parlementaire relative à la révision partielle de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), par 29 voix contre 10. L'initiative vise à accorder la priorité à deux aspects partiels du message du Conseil fédéral, prévu pour mi-2002, en vue de la révision totale de la LRTV: un assouplissement des dispositions portant sur l'interruption publicitaire, ainsi qu'une autorisation de la publicité sur les boissons alcooliques, toutefois réservée uniquement aux diffuseurs privés, et non aux diffuseurs de la SSR.

La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États a été chargée de l'élaboration d'un projet lors de la session d'hiver 2001. La Commission a décidé de privilégier par une révision partielle – assortie de conditions claires – aussi bien l'assouplissement des interruptions publicitaires que la nouvelle réglementation controversée de la publicité sur les boissons alcooliques. Elle a adopté, en date du 18 février 2002, par 8 voix contre 2 et 2 abstentions, le rapport et le projet de loi à l'intention de son Conseil, en proposant à ce dernier de les accepter à son tour. Une minorité a demandé de ne pas entrer en matière.

Rapport

1 Genèse

En date du 14 décembre 2000, le Conseiller d'État Carlo Schmid-Sutter a déposé une initiative parlementaire visant, pour les stations de télévision privées, à instaurer une nouvelle réglementation des interruptions publicitaires et à autoriser la publicité pour des boissons alcooliques. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de cette initiative lors de sa séance du 17 mai 2001, en présence de son auteur. Elle a demandé à son Conseil, par 4 voix contre 2 et une abstention, de donner suite à cette initiative. Seule une minorité a proposé de ne pas poursuivre dans cette voie. Le Conseil des États a suivi la proposition de la Commission en date du 26 septembre 2001, par 29 voix contre 10, et a donné suite à l'initiative parlementaire Schmid.

L'initiative parlementaire a été une nouvelle fois attribuée à la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États pour l'élaboration d'un projet. Lors de ses deux séances des 10/11 janvier et du 18 février 2002, la Commission a examiné un projet tout en recourant à des spécialistes de l'administration. Contrairement au premier objet – l'assouplissement des prescriptions relatives aux interruptions publicitaires, objet qui n'était pas contesté – le deuxième élément – l'autorisation de la publicité relative à l'alcool – a, quant à elle, rencontré de la résistance au sein de la Commission. Etant donné que, dans le premier projet de révision du Conseil fédéral, une interdiction de la publicité pour les boissons alcooliques avait encore été maintenue, il est difficile de déterminer clairement quelle est, par exemple, l'attitude adoptée par les cantons et les autres cercles intéressés face à cette question. La Commission a néanmoins décidé, par 7 voix contre 4, de ne réaliser aucune consultation spécifique relative à cette question. Cela surtout parce que le Conseil fédéral – après examen de tous les documents de la consultation – s'est justement prononcé, en date du 23 janvier 2002, en faveur d'un assouplissement des dispositions relatives à la publicité sur l'alcool.

2 Principaux éléments du projet

2.1 Situation initiale

En date du 20 décembre 2000, le Conseil fédéral a envoyé pour consultation un projet relatif à une nouvelle loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Le projet contient entre autres la nouvelle réglementation sur les recettes des stations de radio et de télévision: il y est stipulé que les recettes issues des redevances doivent en majorité alimenter la SSR, tandis que les émetteurs privés peuvent espérer des recettes supplémentaires par un règlement de sponsoring et de publicité plus libéral.

Le Conseil fédéral a publié en date du 21 novembre 2001 un rapport de consultation définitif. Dans son projet de révision relatif à la consultation, le Conseil fédéral propose une forme d'interruption publicitaire plus souple, qui, matériellement, ne se distingue pas de l'exigence formulée par l'Iv.Pa Schmid. En date du 23 janvier 2002, suite à une appréciation circonstanciée des réponses de la consultation, le

Conseil fédéral s'est prononcé pour une libéralisation de la publicité sur les boissons alcooliques, se distançant ainsi de son premier projet. A l'instar de M. Schmid, le Conseil fédéral veut autoriser les diffuseurs de programmes de télévision privés à faire de la publicité pour de la bière et du vin dans le cadre de la nouvelle LRTV. Le message est prévu pour mi-2002; selon les premières estimations, la révision entrerait en vigueur au plus tôt en 2004.

La Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT; RS 0.784.405) du Conseil de l'Europe, également signée par la Suisse et qui est en vigueur depuis le 5 mai 1989, sert de référence et de point de comparaison aussi bien pour les interventions parlementaires que pour le projet de révision du Conseil fédéral. La CETT régit l'interruption publicitaire ainsi que la publicité sur l'alcool dans le sens demandé par l'initiative parlementaire Schmid. La CETT laisse toutefois explicitement chaque État membre imposer, dans certains domaines, des obligations plus sévères que celles prévues dans la Convention.

2.2 Considérations de la Commission

La Commission reconnaît la situation difficile dans laquelle se trouvent les diffuseurs suisses de programmes de télévision privés. Une grande concurrence leur est faite, non seulement par la SSR, mais aussi notamment par les pays étrangers environnants. La survie économique, et précisément celle des diffuseurs locaux et régionaux, est remise en cause par des conditions-cadre plus compliquées. La révision totale de la LRTV apporte certes ici un soulagement, mais de nombreuses années s'écouleront jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Les diffuseurs privés suisses se voient néanmoins obligés d'augmenter leurs revenus publicitaires pour continuer d'exister.

Pour la SSR, qui se finance principalement par des recettes provenant des redevances, les conditions publicitaires facilitées ne doivent pas s'appliquer au sens d'une compensation. La nouvelle réglementation de l'interruption publicitaire, telle que l'initiative l'entend, est conforme aussi bien à l'accord européen qu'au projet de révision du Conseil fédéral. Seul le moment de l'entrée en vigueur de la disposition doit ainsi être avancé dans l'intérêt de la diversité publicitaire.

Les diffuseurs de programmes radio se voient dans une situation légèrement différente, même s'ils sont en principe également sujets à la LRTV: en raison de la structure d'émission fondamentalement différente (essentiellement des programmes plus courts, lesquels, dans une certaine mesure, sont interrompus «naturellement» par de la musique), l'interruption publicitaire ne joue ici pratiquement aucun rôle, du moins pour les diffuseurs privés. C'est pourquoi la Commission a décidé, lors de sa séance des 10/11 janvier 2002, par 9 voix contre 3, de n'inclure dans la loi aucune réglementation explicite à ce sujet. Par 11 voix contre 0, elle a en outre privilégié une formulation adaptée à la nomenclature juridique suisse face à la variante plus compliquée de la CETT. Il en va autrement de la question de l'admissibilité de la publicité pour les boissons alcooliques. Les diffuseurs radio privés pourraient ici espérer des recettes publicitaires plus élevées que les diffuseurs de télévision privés en faisant valoir les mêmes arguments que ceux-ci. C'est pourquoi la Commission a décidé, par 7 voix contre 5, de prévoir l'autorisation de la publicité pour l'alcool explicitement pour la radio et la télévision.

Par 8 voix contre 3, la Commission a décidé de réglementer à nouveau, quant au principe, l'autorisation de faire de la publicité pour des boissons alcooliques. Elle s'est décidée à l'unanimité pour un modèle prévoyant de la publicité seulement pour la bière et le vin, et non pour les boissons distillées. Cette nouvelle réglementation de la publicité sur l'alcool est en accord avec les dispositions européennes respectives et la dernière prise de position du Conseil fédéral en date du 23 janvier 2002. Elle ne concerne que les boissons non soumises à la loi sur l'alcool (loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool; RS 680), c'est-à-dire les boissons provenant de la fermentation ayant un taux d'alcool d'au maximum 15 degrés. C'est précisément dans ce créneau que les diffuseurs de programmes de télévision étrangers réalisent des bénéfices publicitaires très importants. Les consommateurs suisses moyens de programmes de télévision sont donc déjà dans une large mesure exposés à la publicité sur l'alcool. L'objectif de cette publicité est de pouvoir mieux positionner sur le marché des marques suisses face à des produits d'origine étrangère. Les producteurs de vin et de bière locaux notamment devraient également être autorisés à faire de la publicité pour leurs boissons par l'intermédiaire des médias audiovisuels locaux. Dans la presse écrite locale, la publicité pour des boissons à faible teneur en alcool est déjà depuis longtemps permise et largement répandue. Il s'agit donc simplement d'une égalité de traitement des diffuseurs de programmes de télévision avec leurs concurrents nationaux et étrangers. Dans ce cas, ce qui est particulièrement important aujourd'hui, c'est que le Parlement donne un signe d'amélioration des conditions-cadre précisément à une époque où il ne reste plus de diffuseurs privés sur le plan national.

2.3 Position de la minorité

En principe, aucune objection ne peut être avancée à l'encontre des interruptions publicitaires télévisées, toujours plus nombreuses, telles que le Conseil fédéral les prévoit dans son projet de révision. Toutefois, il faut relever que les interruptions publicitaires pour les diffuseurs de programmes de télévision régionaux – il n'existe actuellement en Suisse aucun autre diffuseur de programmes de télévision privé – ne jouent pratiquement aucun rôle. Par contre, l'autorisation de la publicité pour de l'alcool sur les chaînes de télévision et de radio privées doit être ressentie comme choquante.

C'est précisément chez les jeunes qu'il existe une augmentation reconnue des problèmes liés à l'alcool. La Confédération elle-même est responsable du renforcement et de la coordination des efforts de prévention sur le plan national. Il a en outre été clairement démontré par diverses commissions spécialisées qu'il existe un lien direct entre la publicité et la consommation. L'autorisation de la publicité pour des boissons alcooliques donnerait ici un faux signal. C'est pourquoi il serait difficilement compréhensible que, sur cette question, le Parlement s'éloigne de la pratique qu'il a défendue jusqu'à aujourd'hui. Il convient de souligner l'importance que revêt une prévention crédible et stricte de la part de la Confédération en matière de prévention. La position du Conseil fédéral est à cet égard surprenante. Ce dernier veut priver la SSR du droit d'effectuer de la publicité pour de l'alcool, en invoquant entre autres l'argument qu'il serait préjudiciable de divulguer cette sorte de publicité par l'intermédiaire d'un diffuseur ayant un taux d'écoute si élevé.

Même si la CETT prévoit de la publicité sur les boissons alcooliques, la raison n'est pas suffisante en soi pour que la Suisse reprenne ce modèle. Les pays voisins ont du reste une pratique différente concernant la publicité pour de l'alcool à la télévision: alors que l'application est très libérale en Autriche et en Allemagne et que l'Italie ne connaît que des restrictions insignifiantes, la France maintient une interdiction absolue en ce domaine. Ce qui veut dire que – quand bien même un flot ininterrompu de publicité pour de l'alcool a déjà cours aujourd'hui en Suisse alémanique et en Suisse italienne – les habitants de la Suisse romande dans son ensemble seraient quant à eux nouvellement soumis à ce type de publicité.

Étant donné que, suite à la disparition des grands diffuseurs de programmes télévisés privés de Zurich, il n'existe actuellement plus aucune diffusion privée supra-régionale, il n'y a pas lieu de préserver la diversité publicitaire, même avec les recettes potentiellement assez importantes que cela génère. La libéralisation partielle a donc pour fondements des motifs purement commerciaux, dont l'importance en matière de politique des médias est pour le moins incertaine.

Il est en outre peu raisonnable actuellement, en accédant à une requête partielle, de saper la révision totale en cours dans son intégralité et de préjuger ainsi une question importante.

3 Explications relatives à la nouvelle disposition sur la publicité

3.1 Aperçu

La loi du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV) soumet les activités publicitaires de tous les diffuseurs de programmes radio et télévision à certaines restrictions: L'art. 18 LRTV régit la séparation entre la publicité et la partie rédactionnelle du programme (al. 1), les interruptions publicitaires (al. 2) ainsi que la durée maximale autorisée de la publicité (al. 3); elle permet à l'autorité concédante de fixer d'autres restrictions dans la concession d'un diffuseur (al. 4), et pose des limites à la publicité pour certains contenus (l'al. 5 interdit la propagande politique et religieuse, ainsi que la publicité pour les boissons alcoolisées et le tabac; l'al. 6 régit la publicité pour les produits thérapeutiques).

Pour les programmes de la Société suisse de radiodiffusion (SSR), la réglementation demeure inchangée. Quant aux autres diffuseurs que la SSR, les art. 18a et 18b LRTV proposés prévoient un assouplissement dans deux domaines (la publicité pour l'alcool et les interruptions publicitaires).

L'art. 18a, al. 2, donne aux diffuseurs de programmes télévisés le droit d'insérer de la publicité dans leurs émissions de façon plus souple. Le contenu de la nouvelle disposition est aligné sur la réglementation de la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT; RS 0.784.405), qui a force obligatoire pour la Suisse. Les diffuseurs suisses de télévision – à l'exception de la SSR – peuvent ainsi insérer de la publicité dans leurs émissions dans la même mesure que les diffuseurs des pays voisins.

L'art. 18b, al. 2, permet aux diffuseurs de programmes radio et télévision – une fois encore à l'exception de la SSR – de diffuser de la publicité pour la bière et le vin. Ils doivent toutefois veiller à respecter un certain nombre de conditions concernant le

contenu des spots publicitaires en question, conditions alignées sur les dispositions européennes en matière de télévision. En revanche, la publicité pour les boissons distillées au sens de la loi sur l'alcool demeure interdite.

3.2 Interruptions publicitaires

L'assouplissement de la réglementation des interruptions publicitaires se limite aux programmes télévisés. Concernant la radio, l'interdiction concernée n'a pas d'incidence pratique étant donné qu'elle s'applique uniquement à l'unité des émissions (art. 18, al. 2, LRTV) et que, du fait de la structure morcelée de leurs programmes, les diffuseurs de programmes radio ne sont soumis pratiquement à aucune limitation. Au contraire de la télévision, la radio est concernée principalement dans le cas des programmes musicaux d'accompagnement, ce qui, selon le Tribunal fédéral, justifie une appréciation différente de l'art. 18, al. 2, LRTV (ATF 127 II 79 E. 5b/bb p. 88).

Pour la SSR, la réglementation actuelle reste valable, c'est-à-dire que les interruptions publicitaires sont exclues des émissions constituant une unité dont la durée est inférieure à 90 minutes. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une émission constituant une unité forme un tout sur le plan du contenu et ferme la boucle de la tension dramatique dégagée par son contenu (ATF 127 II 79 E. 5a p. 86). Le caractère autonome d'une émission est d'ailleurs atténué par une pause naturelle, par exemple par la mi-temps lors de la transmission en direct d'un match de football. La permission de diffuser de la publicité lors d'événements comprenant des pauses est déjà prévue par la législation actuelle, art. 12 de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV; RS 784.401).

La formulation proposée permet aux autres diffuseurs que la SSR d'insérer plus de publicité dans les émissions constituant une unité. Toutefois, si l'art. 18a, al. 2, assouplit les conditions auxquels ils sont soumis, il ne leur apporte pas une liberté totale. Les limites sont posées par la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT), ratifiée par la Suisse en octobre 1991. L'art. 14 de la Convention contient sous le titre «Publicité et télé-achat» une disposition complexe concernant l'autorisation d'interruptions publicitaires. Au centre de cette disposition: l'exigence minimale selon laquelle l'écart entre deux interruptions successives doit être de vingt minutes au minimum.

Par rapport à la réglementation peu claire de la CETT, l'art. 18a, al. 2, apporte des adaptations linguistiques considérables ainsi qu'un réarrangement de l'ordre des dispositions. Il n'y a toutefois aucune différence de fond en comparaison avec la réglementation internationale. Les modifications d'ordre formel et linguistique sont les suivantes:

- A la différence de la CETT (ainsi qu'à la directive européenne «Télévision sans Frontières»), la formulation proposée renonce à mentionner expressément les émissions de télé-achat. Ce type de publicité est compris dans la notion de publicité telle qu'elle figure dans la loi suisse sur la radio et la télévision (art. 2, let. g, LRTV), alors que la Convention européenne considère depuis sa dernière révision le télé-achat comme une forme particulière de communication commerciale (voir à ce propos le message concernant le protocole d'amendement de la Convention du 6 décembre 1999 sur la télévision transfrontière; FF 2000 II 1225, p. 1229).

- La formulation de l’art. 18a, al. 2, renonce également au passage figurant dans la CETT, selon lequel les interruptions publicitaires ne doivent pas nuire aux «droits des ayants droit». Cette protection est déjà prévue dans le droit suisse relatif aux droits d’auteur.
- La disposition relative à l’interruption d’œuvres audiovisuelles, art. 18a, al. 2, let. c, LRTV, est alignée sur l’al. 3 de l’art. 14 CETT. La phrase 2 concrétise la formulation abstraite figurant dans la CETT, en indiquant les durées en minutes. Cette réglementation correspond à l’interprétation qu’a fait l’Allemagne de la disposition CETT (voir les directives du droit allemand: «Gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung in der Neufassung vom 10. Februar 2000, Ziff. 6 zu § 44 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland»).
- Les let. b et d correspondent à l’art. 14, al. 5, CETT. Cette réglementation prévoit que la transmission de services religieux est le seul type de diffusion qui ne peut strictement pas être interrompue par de la publicité. L’Allemagne exclut en outre les interruptions publicitaires dans les émissions pour enfants (§ 44, al. 1 du Rundfunkstaatsvertrag).
- La réglementation des interruptions publicitaires est liée à la durée programmée des émissions (let. b et c). Elle est fidèle à la disposition concernée de la Directive UE «Télévision sans frontières» (art. 11) ainsi qu’au Rundfunkstaatsvertrag allemand (§ 44). Selon un arrêt prononcé le 28 octobre 1999 par la Cour européenne de justice (C-6/98), le calcul du temps d’émission déterminant doit intégrer la durée de publicité («principe du brut»). Toutefois, selon ce même arrêt, les pays membres de l’UE sont libres de soumettre leurs diffuseurs de programmes de télévision à une réglementation plus sévère («principe du net»).

3.3 Publicité pour l’alcool

Le nouvel art. 18b LRTV offre désormais aux autres diffuseurs que la SSR la possibilité de diffuser de la publicité pour les boissons alcoolisées. Cet assouplissement est offert aux diffuseurs de programmes de télévision aussi bien que de radio. Il permet d’élargir le champ du sponsoring autorisé, étant donné que la loi actuelle exclut les sponsors dont les produits principaux sont soumis à une interdiction de publicité (art. 19, al. 5, LRTV). A l’avenir, les émissions de télévision ou de radio provenant de diffuseurs privés suisses pourront donc être sponsorisées par une brasserie ou un producteur de vin.

L’assouplissement prévu à l’art. 18b, al. 2, ne signifie pas que les diffuseurs concernés sont traités sur un pied d’égalité avec les publicitaires dont les supports sont le cinéma, les affiches, les journaux ou les magazines. La liberté dont disposent les diffuseurs de programmes en matière de publicité est limitée à deux égards: D’une part, il leur est uniquement permis de faire de la publicité pour des boissons alcoolisées non distillées dont la teneur en alcool ne dépasse pas 15 pour cent, et d’autre part, la publicité diffusée à la radio et à la télévision est soumise à certaines restrictions sur le plan du contenu, qui correspondent aux dispositions internationales en matière de télévision.

3.3.1 L'exception des boissons figurant dans la loi sur l'alcool

L'al. 2 exclut de la publicité télévisée les boissons soumises à la loi fédérale sur l'alcool. Selon son art. 2, cette loi est applicable à tous les alcools éthyliques, sous toutes leurs formes et quelle que soit leur composition. Par conséquent, est interdite la publicité pour tous les types de schnaps, de liqueurs ou d'apéritifs. De même, est interdite la publicité pour les boissons mélangées à faible teneur en alcool, souvent destinées à la jeunesse, dans la mesure où elles contiennent de l'alcool distillé (art. 2, al. 3, loi sur l'alcool).

La loi sur l'alcool est également applicable aux boissons alcoolisées obtenues uniquement par fermentation si leur teneur en alcool dépasse 15 % du volume (art. 2, al. 2, loi sur l'alcool). L'assouplissement de l'interdiction de publicité pour les boissons alcoolisées concerne donc principalement la bière, le vin et les jus de fruits fermentés.

3.3.2 Restrictions particulières de la publicité pour l'alcool

L'art. 15, al. 2, let. a à e, de la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) contient une série de dispositions qui doivent être respectées par la publicité pour des boissons alcoolisées. Des prescriptions semblables, quoique encore plus strictes sur un certain point, figurent dans la Directive UE «Télévision sans frontières», art. 15, let. a à f. La réglementation de l'UE est déterminante pour l'accès de la Suisse aux programmes de l'UE d'encouragement aux médias ainsi que pour la conclusion d'éventuels accords bilatéraux concernant la télévision. Le projet de révision complète de la LRTV soumis à consultation par le Conseil fédéral en décembre 2000 s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la Directive de l'UE. La réglementation proposée dans la LRTV prévoit, comme la Directive de l'UE (art. 15, let. c), que la publicité ne doit pas donner l'impression que la consommation d'alcool favorise la réussite sociale ou sexuelle.

Les autres restrictions correspondent pour la plupart aux dispositions de la CETT. Seule petite différence: à la let. b, alors que la CETT interdit que la publicité lie la consommation d'alcool à la conduite «automobile», la disposition proposée dans la LRTV exclut tout rapport avec la conduite «de véhicules». Elle porte donc une attention particulière à la sécurité routière.

4 Conséquences sur les finances et le personnel

La réglementation proposée n'a aucune incidence directe sur la situation financière de la Confédération, des cantons ou des communes. Les diffuseurs de programmes radio et télévision concernés ne se financent pas par le biais des impôts généraux, mais par la publicité, le sponsoring, et certains par une quote-part du produit de la redevance de réception.

L'assouplissement de la réglementation sur les interruptions publicitaires et sur la publicité pour l'alcool ne concerne pas la SSR et met ainsi à l'écart l'acteur financièrement le plus puissant sur le marché suisse de la radio et de la télévision. La SSR

a atteint en 2000 un chiffre d'affaires de 1,5 milliard de francs, dont près de 340 millions provenaient des recettes publicitaires et du sponsoring (et 1,06 milliard de francs des redevances de réception). Du fait du ralentissement de la conjoncture, la SSR prévoit pour l'année 2001 une baisse des revenus publicitaires d'un ordre de grandeur d'environ 40 millions de francs (13 %). En revanche, les éventuels bénéfices supplémentaires engrangés par les diffuseurs privés devraient avoir un effet négligeable sur les revenus publicitaires de la SSR.

L'assouplissement proposé ne change rien en fin de compte aux petits marchés suisses et aux difficultés structurelles qui y sont liées, notamment concernant la survie des télévisions privées. Toutefois, les diffuseurs privés pourront engranger des recettes supplémentaires non négligeables dans le domaine de la publicité pour les boissons. En 2000, près de 43 millions de francs ont été investis en Suisse dans la publicité pour le vin et la bière (montant brut, selon Media Focus). Les diffuseurs privés de programmes radio et télévision, qui récoltent une part correspondant à 8 à 9 pour cent (sans la SSR) de la totalité de la manne publicitaire en Suisse, peuvent vraisemblablement compter sur un revenu supplémentaire de plusieurs millions de francs. Ces revenus sont toutefois affaiblis par les fenêtres publicitaires des diffuseurs privés de l'étranger, qui détournent en moyenne près d'un quart des recettes publicitaires de la télévision en Suisse. Quant aux nouvelles possibilités offertes en matière d'interruptions publicitaires, elles laissent espérer une certaine augmentation des revenus. Il faut partir du principe en effet que les interruptions publicitaires en cours d'émission ont plus d'incidence sur le public que les spots publicitaires diffusés entre les émissions.

4.1 Aptitude à la mise en œuvre

Responsable du respect des dispositions sur la publicité, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) est régulièrement confronté à des questions de publicité pour l'alcool et d'interruptions publicitaires. Les procédures de surveillance qui en découlent ne concernent pas seulement la SSR, mais également les diffuseurs privés. Une mission de surveillance restera nécessaire après l'assouplissement des dispositions sur la publicité, étant donné que la publicité pour l'alcool et les interruptions publicitaires restent soumises à des restrictions particulières. En revanche, il est probable que les problèmes de contournement des interdictions concernées vont s'amenuiser. Ce phénomène a déjà beaucoup occupé les autorités de surveillance, précisément dans le domaine des interruptions publicitaires, ce qui a eu pour conséquence diverses procédures de surveillance (par exemple contre TV3 [ATF 127 II 79] et Tele 24).

5 Relation avec le droit européen

La réglementation proposée vise à assouplir les conditions relatives à la publicité pour l'alcool et aux interruptions publicitaires pour les autres diffuseurs que la SSR, tout en respectant la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière (CETT; RS 0.784.405). Ratifiée par la Suisse le 5 mai 1989, la Convention fixe des exigences minimales en matière de publicité qui doivent être respectées dans les programmes de télévision transfrontières. La formulation proposée pour les art. 18a

et 18b LRTV ne dépasse pas les limites de la Convention. Concernant la liberté de diffuser de la publicité pour l'alcool, le droit suisse demeure plus strict que la Convention qui, elle, autorise également la publicité pour les boissons distillées. Cela ne pose aucun problème sur le plan du droit international. La Convention n'empêche pas la Suisse d'édicter des prescriptions plus strictes ou plus détaillées destinées aux diffuseurs suisses (art. 28 CETT; ATF 127 II 79 E. 4b/aa p. 85). Concernant la publicité pour l'alcool, précisément, d'autres États parties renoncent également à offrir une liberté totale à leurs diffuseurs (p. ex. la France).

La réglementation proposée est également compatible avec le droit de la CE. La Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (Directive UE sur la télévision) poursuit un objectif analogue sur le plan européen à celui de la Convention du Conseil de l'Europe (voir FF 2000 II 1229). En outre, les prescriptions de la Directive UE sur les interruptions publicitaires et la publicité pour l'alcool couvrent à peu près la même matière que celles de la Convention (à l'exception d'une différence mineure, voir ci-dessus ch. 3.3.2). Les art. 18a et 18b tel qu'ils sont proposés respectent les dispositions minimales concernées de la Directive UE sur la télévision.

Droit en vigueur

Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV)

Art. 18 Publicité

¹ La publicité doit se distinguer des autres parties du programme et être clairement reconnaissable comme telle. Il est interdit aux collaborateurs permanents du diffuseur qui réalisent les programmes de se produire dans les émissions publicitaires diffusées. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions en faveur des diffuseurs locaux et régionaux.

² L'unité d'une émission ne peut être interrompue par de la publicité; les émissions d'une durée supérieure à 90 minutes ne peuvent être interrompues plus d'une fois.

³ Le Conseil fédéral fixe la durée maximale autorisée de la publicité. Ce faisant, il tient compte de la mission et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse ainsi que des règles internationales relatives à la publicité

⁴ Dans chaque concession, l'autorité concédante peut:

- a. déterminer la place de la publicité dans le déroulement du programme;
- b. interdire toute publicité dans certains programmes.

⁵ La propagande religieuse ou politique est prohibée; il en va de même de la publicité pour les boissons alcoolisées et le tabac. Le Conseil fédéral peut interdire d'autres messages publicitaires aux fins de protéger la jeunesse et l'environnement.

⁶ La publicité pour les produits thérapeutiques est autorisée aux termes de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques¹.

Etat le 27 novembre 2001

¹ RS 812.21