

2019-2
26 février 2019

PROJET DE LOI RELATIVE À LA RETRANSMISSION ET L'ENREGISTREMENT DES ÉMISSIONS DE RADIODIFFUSION TÉLÉVISUELLE

EXPOSE DES MOTIFS

Le formidable essor de la radiodiffusion télévisuelle, dès 1950, est marqué par la retransmission de deux évènements majeurs. Le premier fut la cérémonie d'accession au trône de la reine Élisabeth II en 1953 depuis l'abbaye de Westminster. Le second fut, trois ans plus tard, la cérémonie de mariage de Son Altesse Sérénissime le Prince Rainier III et de Son Altesse Sérénissime la Princesse Grace de Monaco, le 19 avril 1956, depuis la cathédrale Notre-Dame-Immaculée devant près de trente millions de téléspectateurs.

La faveur de la Principauté pour ce mode de communication des émissions télévisuelles s'exprima très tôt avec l'adoption de la loi n° 612 du 11 avril 1956, laquelle favorisait l'installation d'antennes réceptrices extérieures de radiodiffusion sonore ou visuelle sur les immeubles.

Toutefois, en raison des obstacles rencontrés pour une réception satisfaisante des ondes radioélectriques par ces antennes – tant en raison de la topographie singulière du territoire qu'à la multiplication des immeubles de grande hauteur –, il fallut mettre en place les infrastructures techniques à même de garantir à tous un égal accès à l'information audiovisuelle à Monaco.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la loi n° 1.122 du 22 décembre 1988 relative à la distribution des émissions de radiotélévision, laquelle a substitué aux antennes réceptrices extérieures privées, dont la pose a été dans le même temps interdite, une installation de service public.

Cette installation, instituée par l'article premier de la loi n° 1.122 précitée, est alors munie d'outils de réception des programmes de télévision qui étaient antérieurement librement captés par les antennes individuelles. Elle dispose également d'un dispositif de desserte des immeubles permettant de distribuer ces programmes dans chaque immeuble.

Aujourd'hui encore, nonobstant les avancées technologiques majeures connues dans le secteur des communications électroniques, cette installation de service public reste le moyen privilégié pour garantir un égal accès à l'information à l'occasion de la retransmission des programmes de télévision à Monaco, ce « *dans des conditions de choix et de confort optimales* » comme le projetait, à l'époque, le législateur.

Le choix d'un tel mode de retransmission des programmes nécessite l'intervention d'un intermédiaire technique, lequel remplit à ce titre, une mission de service public. Cette intervention, bien que principalement technique, pourrait dans certains cas donner lieu à une communication au public d'œuvres radiodiffusées par un autre organisme que celui d'origine.

Aussi, la question de l'évolution de ces modalités de retransmission conduit à porter une attention particulière aux engagements internationaux pris pour assurer la protection des droits des auteurs, ainsi que les autres titulaires de droits voisins du droit d'auteur.

Plusieurs conventions internationales relatives aux droits d'auteurs et des droits dits « *voisins* » du droit d'auteur ont en effet été ratifiées par Monaco, dont la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques du 9 septembre 1886, telle que révisée à Paris le 24 juillet 1971, rendu exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 5.501 du 9 janvier 1975, ou la Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion, signée à Rome le 26 octobre 1961, rendue exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 8.488 du 26 décembre 1985.

Par ailleurs, on soulignera que le dispositif de service public institué par la loi n° 1.122, précitée, est considéré au plan international comme une spécificité monégasque qu'il convient de préserver. Pour ce faire en effet, les réserves suivantes ont été adressées au Conseil de l'Europe à l'occasion de la ratification de la Convention européenne des droits de l'Homme :

« Les dispositions de l'article 10 de la Convention [européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales] s'appliquent sans préjudice de ce qui est établi à l'article premier de la loi n° 1.122 du 22 décembre 1988 relative à la distribution des émissions de radiotélévision et dans l'Ordonnance Souveraine n° 13.996 du 18 mai 1999 approuvant la concession des services publics de télécommunication et mettant ainsi en place un monopole en matière de radiodiffusion. Ce monopole ne concerne pas les programmes mais uniquement les modalités techniques de transmission. »

Ce dispositif qui, comme cela a été souligné, s'inscrit pleinement dans le cadre de la liberté fondamentale de recevoir des informations ou des idées, doit désormais pouvoir s'adapter à l'évolution des communications électroniques et des rythmes de vie contemporains.

Car à la différence de ce temps – pas si lointain – où l'accès à la télévision ne se concevait que comme le fait de regarder un contenu choisi et diffusé par un programmeur, en même temps qu'un certain nombre d'autres téléspectateurs, de nos jours, la transformation des usages par le numérique a donné naissance à des formes d'offre et de consommation de contenus télévisuels jusque-là extraordinaires.

Que ce soit en Suisse, au Luxembourg, ou dans n'importe quel autre pays voisin, les programmes de flux, c'est-à-dire ceux qui sont destinés à être diffusés une seule fois, sont disponibles en « *rattrapage* » (ou « *catch-up* ») pour une durée plus ou moins longue. Ils peuvent en outre être visionnés sur un nombre croissant de supports, de l'écran de télévision au téléphone mobile, en passant par l'ordinateur personnel et la tablette. C'est, pour les sociologues et les économistes, l'avènement de la « *désynchronisation des consommations* », les offres de télévision de rattrapage permettant en théorie au téléspectateur de s'affranchir de la contrainte temporelle de la programmation.

Cette consommation désynchronisée, ou encore délinéarisée – que le magnétoscope individuel rendait difficilement possible pour l'utilisateur, dans les pays voisins – est désormais possible sans effort pour la majorité des contenus télévisés dans les foyers équipés d'une connexion haut débit.

À Monaco en revanche, ces nouveaux usages numériques des programmes radiodiffusés restent inenvisageables sans modernisation de la législation relative aux droits d'auteur.

En effet, la loi n° 491 du 24 novembre 1948 sur la protection des œuvres littéraires et artistiques, modifiée, ne prévoit, pour l'heure, aucun mécanisme de gestion collective des droits d'auteur. Or, cela a pour conséquence, au plan pratique, d'obliger à rechercher, pour toute retransmission de programmes à Monaco, l'autorisation d'un nombre important de titulaires de droit qui, lorsqu'ils peuvent être identifiés, sont pour la plupart établis à l'étranger.

Il n'est en outre pas permis, en application de cette loi, de procéder à l'enregistrement d'une œuvre ayant fait l'objet d'une retransmission à Monaco, sans l'autorisation de ces titulaires de droit, ce même pour un usage strictement privé, tel qu'un visionnage dans le cercle familial.

Si ce cadre normatif ne faisait pas obstacle à l'accès optimal aux programmes télévisuels communiqués par voie analogique, il en va désormais autrement à l'ère du numérique. Le déploiement de nouveaux services, adaptés aux rythmes de vie modernes, ne pourrait donc être envisagé sans un encadrement mesuré et modernisé de l'exercice des droits d'auteur.

Pour ce faire, les engagements internationaux de la Principauté sur cette question ont permis d'explorer plusieurs pistes de réforme législative. La problématique a en outre pu être appréciée au regard des mécanismes mis en œuvre dans des pays européens, exposés – du fait de leur démographie ou de leur topographie – à des difficultés proches de celles de Monaco. Aussi, les modèles de la Suisse, du Liechtenstein ou du Luxembourg ont apporté des éléments d'analyse pertinents pour privilégier la voie la plus opportune.

À l'aune de ces considérations, la perspective d'une licence légale générale qui neutraliserait tant le droit d'autoriser la retransmission que le droit d'autoriser la copie de l'auteur notamment, a été écartée. Instituer une exception d'une telle portée au droit de représentation et au droit de reproduction des titulaires de droits concernés par la retransmission des programmes télévisés à Monaco apporterait probablement des atteintes disproportionnées aux droits patrimoniaux de ces derniers au regard de la mission de service public en cause.

Il suffit d'ailleurs d'observer le droit de l'Union européenne sur ces questions – qui expose les standards européens en la matière – pour comprendre que toute exception légale à la liberté des titulaires de droits sur des œuvres protégées ne peut qu'être restreinte, et rigoureusement justifiée au regard de l'intérêt général défendu, sous peine de voir l'exception invalidée par la Cour de justice.

En outre, l'examen attentif du droit comparé démontre que d'autres mécanismes que l'exception légale, qui conduisent seulement à la rationalisation de l'exercice des droits, ont tout de même permis le déploiement de systèmes novateurs d'accès à l'information audiovisuelle. C'est précisément le cas de la Suisse.

N'ayant pas souhaité apporter de restrictions excessives à l'exercice des droits d'auteur, le Gouvernement Princier a donc privilégié cette dernière voie médiane, proche des standards européens en la matière, laquelle réside, d'une part, dans un système de représentation collective obligatoire des titulaires de droits et, d'autre part, dans une exception légale en vue de ne permettre qu'un usage privé des œuvres retransmises à Monaco.

Sous le bénéfice de ces observations générales, le présent projet de loi appelle désormais les commentaires spécifiques exposés ci-après, article par article.

....

L'article premier délimite le champ d'application du dispositif, lequel régit l'exercice des droits relatifs tant à la retransmission que l'enregistrement des émissions de radiodiffusion télévisuelle qui pourraient être captées par le public sur le territoire de la Principauté au moyen d'une antenne réceptrice extérieure privée.

Sont ainsi visés par ce dispositif les programmes des médias audiovisuels transmis par ces signaux. À cet égard, s'agissant d'abord des programmes, on notera que cette notion désigne tout ensemble d'images animées, combinées ou non à du son, constituant un seul élément dans le cadre d'une grille, incorporé dans des signaux de radiodiffusion destinés au public.

Cette notion générique recouvrant aussi bien le film long métrage, la manifestation sportive, le documentaire, que le programme pour enfants ou la fiction originale, qu'il appartiendra aux titulaires concernés de prouver, conformément aux règles du droit commun, la nature du droit qu'ils détiennent sur ces programmes, selon que ces derniers présentent ou non les caractères d'une œuvre de l'esprit.

S'agissant ensuite de la radiodiffusion télévisuelle, il y a lieu de rappeler que celle-ci s'entend, principalement au plan technique, comme l'émission primaire, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, codée ou non, de programmes.

Cette définition de la radiodiffusion télévisuelle, précisée au second alinéa de l'article premier du projet de loi, est du reste classique. Dès 1989 en effet, une formulation similaire à celle-ci était retenue par la Directive européenne, désormais abrogée, n° 89/552 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.

L'on admet aujourd'hui, à l'instar de la Directive européenne n° 2010/13 du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de service de médias audiovisuels, que la radiodiffusion télévisuelle comprend, en particulier, la télévision aussi bien analogique que numérique, la diffusion en flux ou encore la télédiffusion sur le web à destination du public.

S'agissant de leur retransmission, pour mémoire, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 1.122 du 22 décembre 1988 précitée, modifiée, les ondes radioélectriques ne peuvent être retransmises sur le territoire de la Principauté qu'au moyen de l'installation de service public instituée par ladite loi. Cette installation s'est en effet substituée aux antennes extérieures de desserte d'appareils de radiodiffusion sonore ou visuelle, dont la pose a dans le même temps été interdite.

Les émissions concernées par le dispositif font l'objet, quelle que soit leur source, d'une retransmission simultanée et intégrale. Elles ne donnent donc pas lieu à l'insertion de messages télévisés particuliers au sein du flux d'émission, y compris ceux ayant un caractère publicitaire, à l'exception de ceux compris dans les émissions d'origine.

Il ne s'agit en définitive pour ce projet de loi que de délimiter le cadre juridique de la retransmission et l'enregistrement de ces émissions télévisuelles au moyen de cette installation de service public monégasque.

L'article 2 établit, pour sa part, un régime de représentation obligatoire à destination des titulaires de droits appelés à les exercer à l'occasion de la retransmission ou de l'enregistrement des émissions de radiodiffusion télévisuelle prévues à l'article premier.

Comme cela a été précédemment indiqué, selon la nature du programme, que celle-ci soit créatrice de droits d'auteur ou de droits voisins du droit d'auteur, leurs titulaires ne pourront exercer ces droits à titre individuel.

Seuls les droits patrimoniaux sont toutefois visés par cette disposition, autrement dit les droits de représentation et de reproduction. La question du droit moral de l'auteur n'est donc pas régit par celui-ci.

S'agissant d'abord des droits patrimoniaux, l'article 3 de la loi n° 491 du 24 novembre 1948 sur la protection des œuvres littéraires et artistiques dispose que « *l'auteur d'une œuvre littéraire ou artistique a seul le droit de la publier, de la reproduire ou de la divulguer de toute autre manière et d'en autoriser la publication, la reproduction ou la divulgation sous quelque forme que ce soit* ». Le projet de loi vient dès lors prévoir que l'exercice des droits exclusifs précités sera exercé par l'intermédiaire d'un organisme de gestion collective des droits, pour le compte de l'auteur.

S'agissant ensuite du droit moral, l'existence de celui-ci n'est, comme on l'a dit, pas affectée par le régime de représentation obligatoire instituée par l'article 2 du projet de loi. Si l'exercice de ce droit peut être confié à un organisme de gestion collective, le présent dispositif ne l'impose pas. Le droit de l'auteur de revendiquer la paternité de son œuvre et de s'opposer à toute déformation, mutilation ou modification de celle-ci préjudiciable à son honneur ou à sa réputation reste dès lors intact.

Le régime de représentation collective obligatoire de ce projet de loi se rapproche ainsi de celui de la Directive européenne n° 93/83/CEE du 27 septembre 1993 relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble. Toutefois, à la différence du mécanisme européen, la représentation collective sera, pour ce qui concerne Monaco, applicable à tous les titulaires de droits, cela compris, les entreprises de communication audiovisuelle.

En effet, compte tenu de l'exiguïté du marché audiovisuel sur le territoire, ainsi que des difficultés rencontrées pour négocier, dans des conditions équitables, le droit de mettre à disposition des foyers monégasques les programmes d'émissions télévisuelles auprès de la multitude de titulaires de droits concernés, il a paru nécessaire d'éviter que la multiplication des personnes extérieures détenant des droits sur certains éléments de ces programmes ne puissent mettre en cause, en faisant valoir leurs droits, le bon déroulement de cette mission d'intérêt général.

On observera qu'un tel régime n'est d'ailleurs pas propre à Monaco, puisque certains pays voisins, confrontés à des difficultés de même nature – mais de moindre ampleur – que celles de la Principauté, ont mis en place, depuis de nombreuses années déjà, un système de représentation collective obligatoire pour tous les titulaires de droits portant sur des œuvres faisant l'objet d'une retransmission télévisuelle intégrale et sans modification sur leur territoire, c'est particulièrement le cas de la Suisse et du Liechtenstein.

La loi fédérale suisse sur le droit d'auteur prévoit à cet égard que les droits exclusifs portant sur des œuvres communiquées à l'occasion d'une retransmission d'un programme d'émission en Suisse ne peuvent être exercés que par des sociétés de gestions agréées.

L'obligation de recourir à de telles sociétés est en outre applicable pour l'exercice des divers droits à rémunération institués au profit des auteurs et des titulaires de droits voisins en contrepartie des exceptions légales, notamment pour usage privé des œuvres retransmises en Suisse. Le Liechtenstein voisin a, lui aussi, adopté le même système.

On recense aujourd'hui pas moins de cinq sociétés de gestion collective exerçant ces droits, pour le compte de leurs titulaires, dans le cadre des systèmes de représentation obligatoire helvète et liechtensteinois.

Pareillement au système suisse, le régime prévu par l'article 2 du projet de loi soumet l'exercice des droits exclusifs de l'auteur, tant pour la communication au public que pour l'enregistrement des œuvres, à un régime de représentation obligatoire par un organisme agréé. Il reviendra dès lors à l'organisme de gestion collective des droits de négocier avec l'organisme de radiodiffusion chargé de la retransmission des programmes d'émissions télévisuelles, le montant de la rémunération due aux titulaires de droits concernés par la communication et la reproduction de leurs œuvres à Monaco.

Dans ce contexte, et afin de s'assurer du plein effet du dispositif projeté – lequel risquerait d'être inopérant à défaut de participation des organismes de gestion collective concernés – il est prévu qu'à défaut pour le titulaire de droit d'avoir désigné un organisme de gestion pour le représenter, la retransmission et l'enregistrement des programmes seront autorisés par la loi.

Par l'institution de cette licence légale, il s'agit de garantir la continuité du service public dans ce domaine essentiel que constitue l'accès à l'information audiovisuelle. La retransmission et l'enregistrement légalement autorisés ouvrent droit à rémunération des titulaires de droits pour les œuvres concernées, seulement, le montant de celui-ci pourrait être fixé ultérieurement, d'un commun accord entre l'organisme de gestion collective des droits autorisés et l'organisme chargé de la mission de service public de retransmission des programmes d'émissions à Monaco. Ce droit à rémunération s'exercera dans les délais et conditions, notamment en matière de prescription, de droit commun.

On notera enfin que l'objet de ce régime de représentation collective obligatoire est pour le moins limité, puisqu'il ne concerne que les titulaires de droits sur des œuvres contenues dans les émissions télévisuelles qui peuvent être librement captées sur le territoire, à savoir, les émissions en clair, appelées également chaînes « *Free to Air* », lesquelles sont accessibles gratuitement et sans abonnement.

L'article 3 introduit en droit monégasque une exception aux droits exclusifs de l'auteur pour l'usage privé des œuvres communiquées à Monaco à l'occasion de la retransmission des émissions télévisuelles. L'usage privé est par nature, comme le rappelle le deuxième alinéa, une utilisation à des fins strictement personnelles ou dans un cercle de personnes étroitement liées, tel que le cercle familial, et lorsqu'un tel usage n'a pas pour objet ou pour effet de tirer profit des œuvres concernées.

Cette définition de l'usage privé est, pour l'essentiel, partagée par de nombreux pays, dont la France et la Suisse, et peut être considérée comme un standard juridique.

Afin de permettre le déploiement de système d'enregistrement numérique à distance des émissions télévisuelles, le « *n-PVR* » (*Network Personal Video Recorder*), on notera que la Suisse et le Liechtenstein ont été parmi les premiers pays à juger opportun de recourir à l'exception de copie privée. Cette décision n'est aujourd'hui pas isolée, puisque récemment la France a elle aussi adopté des dispositions facilitant le déploiement du *n-PVR* en élargissant la liste des personnes assujetties à la rémunération pour copie privée.

L'article 4 du projet de loi prévoit, lui aussi, la possibilité pour le copiste de confier à un tiers le soin de confectionner, pour son compte et sur le fondement de cette exception, l'enregistrement numérique à distance des programmes qui lui sont communiqués par l'organisme chargé du service public de retransmission de ces programmes.

Sur le modèle des dispositifs retenus par les pays voisins, l'accent est ici mis sur l'usage privé du copiste, à savoir la personne physique qui donne l'ordre d'enregistrer et en détermine le contenu, pour favoriser le déploiement de système d'enregistrement numérique à distance des émissions télévisuelles, outil désormais indispensable pour garantir un accès satisfaisant à l'information au regard de l'évolution de l'organisation des modes de vie contemporains.

Le droit à rémunération équitable des titulaires de droits concernés par la retransmission des émissions télévisuelles, dont l'autorisation n'est pas requise dans le cadre de l'exception de copie privée, est enfin prévu par l'article 5 du projet de loi.

Il revient à ces titulaires de désigner, comme pour l'exercice du droit d'autoriser la retransmission, l'organisme de gestion chargé de percevoir, pour leur compte, les rémunérations qui leurs sont dues.

L'article 6 du projet de loi consacre une exception d'ordre purement technique, le plus souvent désignée « *copie cache* ». L'exercice du droit de reproduction ne peut dès lors interdire les reproductions motivées par la volonté d'assurer la fluidité des réseaux, notamment en vue de l'acheminement du flux contenant les programmes télévisés, et que celles-ci n'ont pas de signification économique propre. Pour ces considérations, une telle exception ne donne pas lieu à rémunération.

L'article 7 précise les conditions de fixation de la rémunération équitable due aux titulaires de droits visés par l'exception pour copie privée confiée à un tiers.

À titre de comparaison, en France, la rémunération pour copie privée est fixée par une Commission administrative indépendante paritaire, désignée Commission pour la rémunération de la copie privée, présidée par un représentant de l'État et composée de représentants des redevables et des bénéficiaires de cette rémunération.

L'ordonnancement juridique monégasque ne permettant pas de déléguer l'exercice d'un tel pouvoir réglementaire à une commission administrative indépendante, il reviendrait au Ministre d'État de fixer le montant de cette redevance. Pour se prononcer, l'avis d'une Commission composée de personnes dont les compétences et la représentativité dans les domaines du droit d'auteurs et des télécommunications sont reconnues sera toutefois recueilli.

Cette décision par laquelle le Ministre d'État fixe cette rémunération est publiée au Journal de Monaco et peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Tribunal de première instance, dans le délai d'un mois suivant la date de sa publication.