



22.415

**Initiative parlementaire**  
**Participation équitable de la SSR au marché de la production audiovisuelle**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national**

du ...

## Aperçu

*Par le présent avant-projet, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) propose une base légale permettant de contraindre la SSR, par l'intermédiaire de sa concession, à collaborer avec l'industrie audiovisuelle suisse active dans la technique cinématographique et indépendante des diffuseurs pour l'exécution de mandats de production et de prestations cinématographiques. La SSR doit notamment couvrir une part définie de ses besoins de production en mandatant des prestataires indépendants en Suisse.*

## Contexte

*En tant que plus important diffuseur de radio et de télévision suisse, la SSR joue un rôle central sur les marchés de la production audiovisuelle sur mandats et des prestations de production. Des entreprises de production créatives, des prestataires cinématographiques et des réalisateurs comptent parmi les acteurs de cette industrie. Ils dépendent des mandats de la SSR. Contrairement à la prise en compte de la littérature suisse et de la création musicale et cinématographique suisse, la loi – en l'occurrence la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) – ne prévoit actuellement aucune réglementation contraignante quant à la collaboration entre la SSR et l'industrie audiovisuelle indépendante des diffuseurs. La réglementation inscrite dans la concession ne constitue pas une base suffisante pour permettre une collaboration équitable entre l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs et la SSR. En outre, l'absence de base légale rend impossible la prescription, dans la concession, de quotas pour une attribution de mandats à l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs.*

## Contenu du projet

*Ce projet modifie la LRTV : désormais, la concession de la SSR régit les modalités de la prise en compte de l'industrie suisse indépendante des diffuseurs et peut prescrire des quotas pour l'attribution de mandats à cette dernière. Une réglementation similaire à celle qui s'applique, en vertu de la LRTV, à la littérature et à la création musicale et cinématographique suisses est créée pour l'industrie audiovisuelle indépendante des diffuseurs.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

### 1.1 Motion « SSR et industrie audiovisuelle indépendante »

Le 15 décembre 2016, le conseiller national Kurt Fluri (PLR.Les Libéraux-Radicaux, SO) a déposé la motion 16.4027 « SSR et industrie audiovisuelle indépendante. Renforcer le marché indépendant, intensifier la coopération et éviter les distorsions de la concurrence ». Il demandait la création d'une base légale qui obligerait la SSR, dans la concession dont elle est titulaire, à coopérer, dans les secteurs de la production sur mandats et des prestations relevant de la technique cinématographique, avec l'industrie suisse audiovisuelle qui est active dans le domaine de la technique cinématographique et indépendante des diffuseurs, et en particulier à couvrir une partie précise de ses besoins de production par l'attribution de mandats à des prestataires indépendants qui sont actifs en Suisse. En 2017, tant le Conseil national que le Conseil des Etats ont accepté la motion.

La mise en œuvre de la motion était prévue dans l'avant-projet de la loi fédérale sur les médias électroniques (AP-LME)<sup>1</sup>. Le Conseil fédéral a abandonné ce projet de loi après la consultation. Toutefois, il a ancré l'obligation pour la SSR d'attribuer une part appropriée des mandats à l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs dans la concession SSR qu'il lui a octroyée le 29 août 2018 (FF 2018 5589).

Dans son rapport Motions et postulats des conseils législatifs de 2019 (20.006), le Conseil fédéral a donc proposé le classement de la motion. Il le justifiait par le fait que la concession comprenait une disposition correspondante et que le but de la motion était donc atteint. Les chambres ont toutefois rejeté la proposition. L'année suivante, toujours dans son rapport Motions et postulats (21.006), le Conseil fédéral a à nouveau proposé le classement, pour la même raison. Le Parlement a également rejeté la proposition en 2021.

### 1.2 Initiative parlementaire « Participation équitable de la SSR au marché de la production audiovisuelle »

Le 17 mars 2022, le conseiller national Kurt Fluri a déposé l'initiative parlementaire 22.415 « Participation équitable de la SSR au marché de la production audiovisuelle ». Celle-ci suit la même orientation que la motion 16.4027: elle exige, pour la collaboration entre la SSR et l'industrie audiovisuelle indépendante des diffuseurs, une base légale qui oblige la SSR à respecter un quota d'attribution inscrit dans la concession.

<sup>1</sup> La réglementation proposée à l'art. 28, al. 2, AP-LME indiquait : « Pour la production de contenus audiovisuels, la SSR collabore avec l'industrie audiovisuelle suisse indépendante. La COMME règle les modalités de la collaboration dans la concession ; elle peut prévoir qu'une certaine part des productions doit provenir de cette industrie. »

Dans sa séance du 18 février 2022, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a examiné l'initiative et décidé d'y donner suite par 17 voix contre 3 et 3 abstentions. Le 10 janvier 2023, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) a débuté l'examen et, le 4 avril 2023, elle a entendu des représentants de la SSR, de la branche audiovisuelle et de l'Office fédéral de la culture, afin de décider si un besoin d'action existait au niveau légal. N'en voyant aucun, elle a rejeté la décision de sa commission sœur par 8 voix contre 4 et 1 abstention. Le 5 septembre 2023, l'affaire est retournée devant la CTT-N, qui a demandé, par 19 voix contre 1 et 2 abstentions, de donner suite à l'initiative parlementaire. Le Conseil national lui a également donné suite, sans opposition, le 6 décembre 2023. Le 12 février 2024, la CTT-E a accepté cette décision par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

Le 29 avril 2024, la CTT-N a fixé les lignes directrices pour l'élaboration d'un projet de rapport et d'un projet d'acte législatif concernant l'initiative parlementaire, et elle a chargé l'administration d'élaborer ces projets en conséquence.

Le même jour, après l'octroi de ce mandat, la CTT-N a proposé unanimement le classement de la motion 16.4027. Elle a estimé que la mise en œuvre de l'initiative parlementaire tenait compte de l'objectif de la motion et qu'il n'était donc pas nécessaire de maintenir un mandat supplémentaire pour le Conseil fédéral. Le 6 mai 2024, la CTT-E a également proposé le classement de la motion, par 4 voix contre 4, dont la voix prépondérante de sa présidente. Tant le Conseil des Etats que le Conseil national ont suivi la proposition de leur commission et ont classé la motion LRTV 16.4027, respectivement le 28 mai 2024 et le 14 juin 2024.

## **2 Contexte**

### **2.1 Introduction**

Les acteurs de l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs sont tributaires d'une collaboration fiable avec la SSR, qui représente le diffuseur de radio et de télévision le plus important de Suisse. Pour l'heure, les principes fondamentaux de cette collaboration sont réglementés uniquement au niveau de la concession, ce que la CTT-N estime insuffisant (voir chapitre 2.3 pour la justification). Une réglementation contraignante au niveau de la loi doit donc être créée, qui permette en outre de définir dans la concession des quotas pour l'attribution des mandats.

### **2.2 Bases légales et situation actuelle**

La loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)<sup>2</sup> ne prévoit actuellement aucune réglementation concernant la collaboration entre la SSR et l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs. Cette collaboration n'est réglée que dans la concession, qui contraint depuis 2008 la SSR à la réglementer dans un

<sup>2</sup> RS 784.40

accord. Si aucun accord n'est trouvé, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) peut, conformément à la concession SSR, édicter des prescriptions. Depuis 2019, l'art. 27, al. 1, de la concession contraint en outre la SSR à attribuer une *part appropriée de mandats* à l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs. La concession ne prévoit en revanche pas de quotas pour l'attribution des mandats.

Le 19 juin 2024, le Conseil fédéral a décidé de prolonger jusqu'en 2028 la concession SSR, initialement en vigueur jusqu'à fin 2024, en prévision de la votation sur l'initiative populaire fédérale « 200 francs, ça suffit! » (initiative SSR). Les bases légales régissant la collaboration entre l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs et la SSR restent donc inchangées jusqu'à fin 2028.

### 2.3 Nécessité de légiférer et objectifs visés

La CTT-N est d'avis que la SSR doit davantage assumer ses responsabilités vis-à-vis de l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs lorsqu'elle octroie des mandats. Elle estime en effet que les fournisseurs privés sont actuellement réduits à un rôle de quémandeurs face à une SSR en position de force, ce qui empêche toute négociation sur un pied d'égalité. La Commission en conclut que seule une modification de la loi peut remédier à cette situation. Une adaptation de la LRTV permettrait en effet d'obliger la SSR à passer des contrats avec la branche audiovisuelle privée, ce qui renforcerait la sécurité de planification pour les acteurs privés et contribuerait à la pérennité d'un marché de l'audiovisuel vital en Suisse.

### 2.4 Solutions étudiées et solution retenue

L'initiative parlementaire 22.415 prévoit des modifications de la LRTV qui vont au-delà de cet avant-projet. Le texte soumis propose les modifications suivantes :

#### Art. 24 Mandat

<sup>4</sup> La SSR contribue : [...]

b<sup>bis</sup> [nouveau] au développement et au renforcement d'une industrie audiovisuelle indépendante des diffuseurs et à la promotion de la diversité des programmes en Suisse; elle le fait notamment en confiant des mandats de production et de prestation de services à des fournisseurs suisses indépendants, tels que des producteurs de contenus audiovisuels, des entreprises techniques et des techniciens.

#### Art. 25 Concession

<sup>3</sup> La concession fixe notamment : [...]

d. [nouveau] les modalités de la prise en compte de l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs visée à l'art. 24, al. 4, let. b<sup>bis</sup>; elle peut imposer des quotas;

e. [nouveau] les règles visant à garantir la concurrence sur les marchés de la production audiovisuelle et de la prestation de services techniques dans le cadre des offres émises par la SSR sur ces marchés.

#### **Art. 27** Production de programmes

<sup>2</sup> [nouveau] La production des programmes respecte des quotas définis de mandats confiés à l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs visée à l'art. 24, al. 4, let. b<sup>bis</sup>.

Selon la CTT-N, le texte de l'initiative n'est toutefois pas déterminant. Ce qu'il faut, c'est que l'objectif présenté dans le développement de l'initiative parlementaire soit atteint. La position des acteurs de l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs doit être renforcée, et il doit être possible d'inscrire dans la concession des quotas d'attribution de mandats de production par la SSR à l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs. Le contenu du nouvel art. 25, al. 3, let. d, LRTV, proposé doit suffire pour atteindre cet objectif. La CTT-N estime que les autres modifications ne sont pas nécessaires.

Elle suggère donc de compléter la LRTV uniquement en y insérant l'art. 25, al. 3, let. d, proposé dans l'avant-projet. La densité normative correspondrait à la densité normative relative à la collaboration avec la littérature suisse et la création musicale et cinématographique suisses figurant à l'art. 25, al. 3, let. c, LRTV.

### **3 Présentation du projet**

En complétant l'art. 25 LRTV, le Conseil fédéral doit obligatoirement fixer dans la concession SSR les modalités de la prise en compte de l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs. En outre, il convient d'ancrer dans la loi que la concession peut prévoir des quotas pour l'attribution de mandats, une modification qui vise à renforcer la position des acteurs de l'industrie audiovisuelle indépendante des diffuseurs vis-à-vis de la SSR.

### **4 Commentaire de l'article**

*Art. 25, al. 3, let. d, LRTV*

L'art. 25, al. 3, LRTV, énumère les éléments que la concession doit réglementer, dont le nombre et le type de programmes de radio et de télévision (*let. a*) ainsi que le volume des autres services journalistiques de la SSR (*let. b*). La concession doit en outre fixer les modalités de la prise en compte de la production littéraire, musicale et cinématographique suisse, et peut imposer des quotas à cet effet (*let. c*).

La nouvelle *let. d* prévoit que la concession doit également réglementer les modalités de la prise en compte de l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs, et pouvoir imposer des quotas à cet effet. Tout comme la réglementation visée à la *let. c*<sup>3</sup>, la nouvelle *let. d* suit le concept selon lequel la SSR et l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs doivent s'accorder par elles-mêmes sur les aspects quantitatifs et les modalités de la prise en compte. Si elles n'y parviennent pas, le Conseil fédéral peut alors fixer les conditions-cadres dans la concession et imposer les quotas. Sans cette nouvelle base légale, il lui serait impossible de fixer des quotas dans la concession.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

La modification proposée de la LRTV n'entraîne pas de besoins supplémentaires en termes de ressources générales de la Confédération, ni en termes de personnel pour l'OFCOM.

### **5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Le projet n'a pas de conséquence pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

### **5.3 Conséquences économiques**

D'un point de vue macroéconomique, les conséquences sont faibles à négligeables.

### **5.4 Conséquences pour la société**

Le projet n'a aucune conséquence pour la société.

### **5.5 Conséquences pour l'environnement**

Le projet n'a aucune conséquence pour l'environnement.

<sup>3</sup> FF 2003 1690

## **5.6                   Autres conséquences**

La modification de la loi permet à l'industrie audiovisuelle suisse indépendante des diffuseurs de profiter d'une meilleure sécurité de planification et juridique, et contribue à la pérennité du marché de l'audiovisuel en Suisse.

## **6                       Aspects juridiques**

### **6.1                   Constitutionnalité**

La modification de la LRTV s'appuie sur l'art. 93 Cst., dont l'al. 1 contient une règle de compétence (Compétence de la Confédération pour légiférer) et les al. 2 à 5 les conditions pour l'exercice de cette compétence par la Confédération.

### **6.2                   Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet est compatible avec les obligations de la Suisse en matière d'accords internationaux ou d'adhésion à des organisations internationales. Il respecte en particulier les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>4</sup> (CEDH), qui est contraignante pour la Suisse, et tient compte de la liberté d'expression (art. 10 CEDH).

### **6.3                   Forme de l'acte législatif**

Le projet comprend d'importantes dispositions qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Le projet est soumis au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

### **6.4                   Assujettissement au frein aux dépenses**

Le projet ne crée pas de nouvelle disposition en matière de subventions ni n'entraîne de dépenses récurrentes pour la Confédération. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **6.5                   Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons n'est pas affectée.

<sup>4</sup> RS 0.101

## **6.6                    Respect des principes inscrits dans la loi sur les subventions**

La loi sur les subventions n'est pas affectée.

## **6.7                    Délégation de compétences législatives**

Le Conseil fédéral octroie la concession conformément à l'art. 25, al. 1, LRTV. Le projet ancre dans la loi un nouvel élément, qui doit être mis en œuvre par le Conseil fédéral dans la concession.

## **6.8                    Protection des données**

Le projet n'a aucune pertinence du point de vue de la protection des données.