



Projet du 10 février 2010 (consultation publique)

Révision partielle de la loi sur la radio et la télévision (LRTV) et de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV)

Rapport explicatif

1 Introduction

Le 22 juin 2007, Madame Sommaruga, conseillère aux Etats, a déposé une motion demandant au Conseil fédéral "d'interdire le cryptage – propre à un opérateur – de chaînes de télévision librement accessibles dans le cadre de l'offre de base en matière de diffusion numérique sur les réseaux câblés, ou, s'il y a cryptage, de mettre en place un standard ouvert permettant à tous les fournisseurs de matériel d'utiliser le système d'exploitation". Bien que, dans sa réponse du 12 septembre 2007, le Conseil fédéral ait proposé de la rejeter, la motion a été acceptée par le Conseil des Etats le 4 octobre 2007. Elle a ensuite été débattue au Parlement et dans les commissions préparatoires pendant presque deux ans. Le 11 juin 2009, le Conseil des Etats a finalement approuvé la motion Sommaruga modifiée par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) (ci-après "motion de la commission") et l'a transmise au Conseil fédéral¹.

La motion de la commission demande la création de bases légales qui permettent soit d'interdire le cryptage de 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 un appareil de réception de son choix, à des conditions raisonnables. Il convient en outre de veiller à ne pas compliquer inutilement l'accès à l'offre de télévision par IP (Internet Protocol Television) et d'éviter autant que possible les distorsions de concurrence entre les différentes technologies.

Au cours des délibérations parlementaires déjà, il a été signalé que les nouveaux objectifs fixés par la motion de la commission (le moins de distorsions de concurrence possible, tout en évitant cependant des entraves inutiles à la technologie IP) étaient contradictoires et qu'il fallait chercher des compromis²: Cela revenait quasiment à trouver la quadrature du cercle³.

¹ Au sujet de la procédure jusqu'à l'acceptation de la motion, voir Curia Vista - Base de données des objets parlementaires (www.parlament.ch), numéro d'objet 07.3484.

² Conseiller fédéral Leuenberger dans le Bulletin officiel du Conseil des Etats 2009 (BO 2009 E 672 s.).

³ Bulletin officiel du Conseil national 2009 (BO 2009 N 136).

2 Les nouvelles dispositions

Art. 65a LRTV (Cryptage de base de programmes numériques de télévision)

Ces dernières années, la numérisation a entraîné le développement fulgurant de la télévision et l'apparition de nouvelles technologies de diffusion (DVB-x, IPTV, InternetTV) qui permettent de fournir des services additionnels se rapportant au signal de radiodiffusion – tels que le guide de programme électronique (Electronic Programm Guide; EPG), la fonction "Live-Pause" ou l'offre de films à la demande (Video on Demand) – et de proposer des programmes novateurs et interactifs. Etant donné que les capacités des fréquences disponibles sont mieux exploitées avec la transmission par signaux numériques, davantage de programmes peuvent en outre être diffusés qu'avec le mode analogique. La restitution optique et acoustique des signaux numériques de télévision nécessite au préalable la transformation de ces derniers en signaux analogiques. Il existe donc également une différence de taille par rapport à la télévision analogique en matière de réception: alors que le téléviseur est alimenté directement avec le signal analogique par la voie des airs ou par la douille de câbles, la visualisation du signal numérique s'opère à l'aide d'un appareil de réception supplémentaire, ce qui crée de nouvelles opportunités commerciales pour l'industrie des appareils de réception et les fournisseurs de services de télécommunication. Des marchés pour les appareils de réception numérique existent déjà ou sont sur le point de s'ouvrir.

Les utilisateurs doivent pouvoir bénéficier d'une offre toujours plus diversifiée en appareils de réception, selon leurs besoins, et ne pas se contenter du choix de programmes numériques effectué par des fournisseurs de services de télécommunication qui n'acceptent que leurs propres appareils (systèmes propriétaires). C'est pourquoi la loi habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions assurant le libre choix de l'appareil pour la réception de programmes numériques de télévision.

Les détails et les conditions techniques et commerciales relatifs à l'accès aux programmes numériques de télévision doivent être réglés au niveau de l'ordonnance, ce qui permet de réagir rapidement, notamment en cas d'évolutions techniques ou économiques. Dans le domaine de la diffusion de programmes télévisés, l'expérience a démontré justement que la technique est en perpétuelle mutation; de nouveaux modèles commerciaux ne cessent de voir le jour. Le cadre réglementaire doit être suffisamment souple pour pouvoir répondre à ces changements. Vu que l'autorisation donnée au Conseil fédéral de légiférer est formulée de façon abstraite dans la loi, le texte d'ordonnance est également mis en consultation, afin que les milieux intéressés puissent se faire une idée précise de la réglementation avant la promulgation des bases légales formelles.

L'art. 65a est une norme de délégation adressée au Conseil fédéral. Elle définit l'objectif, l'étendue et les conditions générales de la compétence réglementaire accordée au Conseil fédéral. Ce dernier peut garantir, à l'échelon de l'ordonnance, le libre choix de l'appareil pour la réception de programmes de télévision numérique (décodeurs ou set-top-box) et fixer les conditions techniques et commerciales requises. Il doit tenir compte de la situation du marché et de l'état de la technique, aussi bien dans le domaine des prestations de diffusion télévisée que dans celui des appareils de réception. Etant donné ces exigences, 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 quelle voie de diffusion, pour autant qu'une telle mesure s'impose pour empêcher des distorsions de la concurrence ou que le progrès technique l'exige.

Art. 56a ORTV (Accès aux programmes de télévision conditionnés en mode numérique et diffusés sur des lignes)

Le problème de la limitation de l'accès aux programmes ne concerne aujourd'hui que la télévision numérique diffusée sur des lignes. Certains fournisseurs de services de télécommunication procèdent au cryptage de telle sorte qu'il est nécessaire d'acheter ou de louer leur appareil de réception propriétaire pour pouvoir capter les programmes. Au contraire, pour ce qui concerne la réception de programmes de télévision numérique par voie hertzienne, le libre choix de l'appareil est garanti: actuelle-

ment, 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 donc 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) permettant la réception sur n'importe quel autre appareil DVB-T. Dans le domaine de la diffusion de programmes de télévision numérique par satellite (DVB-S), il n'y a pas de limitation de l'accès pour le moment étant donné qu'il existe actuellement différents modèles commerciaux. Les chaînes de télévision paient directement l'utilisation des satellites. Un système d'autorisation d'accès, à savoir une carte qui peut être obtenue auprès de la chaîne concernée, permet de capter 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. La réglementation sur l'accès à la télévision numérique se limite exclusivement aux fournisseurs de services de télécommunication qui diffusent leurs programmes sur des lignes.

La réglementation ne prévoit pas d'interdiction générale du cryptage. Les fournisseurs de services de télécommunication peuvent déterminer dans les limites des possibilités légales, comment ils entendent garantir aux utilisateurs le libre choix de l'appareil de réception. Si la diffusion non cryptée remplit automatiquement le but de la motion de la commission, la diffusion cryptée est soumise à certaines exigences. Les fournisseurs de services de télécommunication doivent garantir que l'offre de base est accessible à des conditions adéquates également au moyen d'un système d'autorisation d'accès délivré par leurs soins et qui soit compatible avec des décodeurs disponibles sur le marché (*alinéa 1*).

Avec cette réglementation, les fournisseurs de services de télécommunication peuvent continuer à proposer des décodeurs propriétaires pour la réception de leur offre de programmes. Toutefois, s'ils diffusent les programmes cryptés sur des lignes, ils doivent également faire en sorte que d'autres appareils de réception puissent capter ces programmes sur leur infrastructure de diffusion. A cette fin, outre leur décodeur propriétaire, ils doivent mettre à disposition du public leur système d'autorisation d'accès, sous forme d'un module d'accès conditionnel ainsi que la carte correspondante (Smartcard). Ce système doit être indépendant du décodeur. Le module et/ou la carte peuvent être introduits dans chaque appareil de réception disposant d'une interface standardisée et courante. Cette dernière peut être constituée d'une règle définie et publiée dans le cadre d'une procédure de normalisation (p. ex. Common Interface), mais aussi d'une norme établie par l'usage (norme *de facto* ou norme de fait). De cette manière, la réception de programmes cryptés est possible. Les fournisseurs de services de télécommunication doivent proposer le module et la carte indépendamment, de sorte que les utilisateurs puissent choisir librement l'un ou l'autre en fonction de leurs besoins.

La disposition énoncée à l'*alinéa 1* s'applique aux câblo-opérateurs. En ce qui concerne la réception de l'offre numérique de télévision diffusée via le réseau câblé traditionnel (CATV, DVB-C), le marché des appareils est déjà bien établi. La tendance à la diffusion non cryptée est de plus en plus marquée, de sorte qu'aujourd'hui déjà, diverses offres de CATV peuvent être captées au moyen de décodeurs librement disponibles sur le marché et provenant de divers fabricants. Qui plus est, la majorité de ces décodeurs sont pourvus d'interfaces normalisées permettant d'utiliser le système d'autorisation d'accès (module et carte) pour capter également les offres de programmes cryptées. Par ailleurs, avec les téléviseurs de la nouvelle génération, l'acquisition d'un appareil de réception supplémentaire n'est plus nécessaire, car ils contiennent un décodeur intégré et une interface normalisée.

Les fournisseurs de télévision par l'internet (p. ex. Nello, Wilmaa et Zattoo) diffusent également leurs bouquets de programmes de télévision conditionnés en mode numérique sur des lignes. Dès lors, ils sont aussi concernés par la mise en œuvre de la réglementation prévue dans la motion de la commission. Contrairement à la télévision par câble (CATV), dans le domaine de la télévision diffusée par l'internet, le libre choix de l'appareil de réception est en général garanti, même si l'offre est cryptée. Les logiciels nécessaires pour capter l'offre de télévision diffusée par l'internet (système d'autorisation

d'accès) peuvent être installés sur n'importe quel ordinateur (appareil de réception) disponible sur le marché et doté d'un système d'exploitation (interface normalisée). Ainsi, les conditions énoncées à l'*alinéa 1* afin de garantir le libre choix de l'appareil de réception sont remplies.

A la différence des câblo-opérateurs et des fournisseurs de télévision par l'internet, les fournisseurs de services de télécommunication qui proposent l'IPTV (p. ex. SwisscomTV) ne sont pas soumis à cette disposition pendant deux ans à compter de son entrée en vigueur (*alinéa 2*). Plusieurs raisons justifient ce délai. Actuellement, toutes les offres IPTV sont cryptées. Pour des raisons techniques, le dé-cryptage ne peut se faire qu'au moyen de décodeurs propriétaires, grâce à une clé intégrée de manière fixe dans l'appareil de réception. Par ailleurs, dans le domaine de l'IPTV, les décodeurs actuels ne sont pas dotés d'une interface normalisée permettant l'utilisation d'un système d'autorisation d'accès externe. Dans ce cas, il n'est donc pas pertinent – pour le moment – d'exiger un module avec système d'autorisation d'accès. Il n'existe actuellement pas à proprement parler de marché des appareils de réception permettant aux utilisateurs de choisir librement, comme c'est le cas dans le domaine du câble pour le DVB-C. Il est difficile de prédire quand un certain choix sera possible. Dans ces conditions, il serait inadéquat et disproportionné de contraindre les fournisseurs d'IPTV à mettre à disposition un module et une carte, ou tout autre système d'autorisation d'accès, qui n'apporteraient pas aux utilisateurs les avantages souhaités.

Pour répondre à l'exigence fixée dans la motion de la commission, il faudrait contraindre les fournisseurs IPTV de diffuser leur offre de base sans la crypter. Toutefois, comme dans le domaine de la diffusion cryptée, le marché des appareils de réception est pratiquement inexistant. Actuellement, il n'existe que des produits de niche, comme les "Popcorn Hour-Box". Contrairement à la diffusion cryptée, les signaux non cryptés peuvent être reçus sur un ordinateur (PC). 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 pourraient profiter, sans payer davantage, des offres de base non cryptées diffusées au moyen du protocole IP. Renoncer au cryptage rendrait impossible de déterminer un prix pour les contenus offerts via la large bande et mettrait en péril ou rendrait inapplicable le modèle commercial de l'IPTV.

L'IPTV est une technologie de diffusion des signaux de télévision numérique relativement récente et le marché reste encore tourné vers les solutions passant par des systèmes propriétaires. Toutefois, certains efforts internationaux tendent à l'uniformisation technique. Le projet "DVB Project" – un consortium composé de diffuseurs de télévision, de fournisseurs de services de télécommunication, d'industriels, de concepteurs de logiciels et d'organes de régulation issus de plus de 35 pays – a pour but d'élaborer des normes ouvertes dans ce domaine. Depuis 2005, il publie une norme de transmission pour l'IPTV (DVB-IP), qui est développée en permanence. La dernière version de cette norme (état à fin novembre 2009: Version 1.4.1, formellement publiée) contient diverses spécifications destinées à la résolution des problèmes qui empêchaient jusqu'ici une diffusion non cryptée de l'IPTV (protection contre les erreurs de transmission, changement de canal plus rapide, possibilité d'adressage régional des contenus, maîtrise d'accès à l'offre de programmes). Les bases sont donc posées pour que se développe un marché des appareils de réception ouverts, permettant à moyen terme de capter les offres IPTV non cryptées, comme c'est le cas dans le domaine CATV. Il convient d'éviter que cette évolution technique ne soit entravée par une réglementation.

L'*alinéa 3* habilite le DETEC à édicter, selon l'état de la technique, des normes relatives au système d'autorisation d'accès. En outre, le département peut autoriser d'autres systèmes d'autorisation d'accès, notamment pour ouvrir la voie à l'introduction de nouvelles technologies.

Art. 56b RTVV (Offre de base de programmes de télévision conditionnés en mode numérique)

L'*alinéa 1* définit l'offre de base de programmes de télévision conditionnés en mode numérique, à savoir les programmes 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 comprendre au moins 50 programmes. Ce minimum sert à empêcher que l'offre la plus avantageuse soit inintéressante au niveau du contenu et qu'elle serve uniquement à contourner la disposition prévue. Doivent obligatoirement faire partie de l'offre de base tous les programmes de télévision faisant l'objet d'une obligation de diffuser formulée aux art. 59 et 60 LRTV (Must Carry). Il s'agit notamment des programmes de la SSR, des programmes régionaux au bénéfice d'une concession dans chacune des zones de desserte, des programmes étrangers selon l'annexe à l'art 52, al. 2, ORTV, ainsi que les programmes devant être diffusés en vertu d'une décision de l'OFCOM. (p. ex. la chaîne sportive suisse Schweizer Sportfernsehen sur le réseau câblé de Cablecom). Par contre, les services supplémentaires (p. ex. EPG, Livepause) ainsi que des bouquets de programmes payants supplémentaires (PayTV) ne font pas partie de l'offre de base.

Avec l'obligation d'offrir un système d'autorisation d'accès, les fournisseurs de services de télécommunication seront contraints de se concurrencer en matière d'appareils de réception propriétaire. Pour que cette concurrence interne ne soit pas faussée par des manœuvres tarifaires entraînant, de ce fait, une restriction de la liberté de choix pour les utilisateurs, elle doit s'accompagner de mesures. Les fournisseurs de services de télécommunication doivent donc fixer le prix de l'offre de base de manière à ce que celle-ci ne soit pas plus chère lorsqu'elle est captée grâce à un système d'autorisation d'accès que lorsque le moins cher des décodeurs propriétaires est utilisé à cet effet (*alinéa 2*). Le prix de l'offre de base accessible avec le système d'autorisation d'accès ne doit pas non plus être rendu indirectement plus cher par des offres promotionnelles (p. ex. remise de la taxe de mise en service) ou d'autres avantages (p. ex. service à la clientèle gratuit) promis aux abonnés s'ils choisissent l'appareil de réception propriétaire.

Cette règle n'entrave pas excessivement la liberté de fixer les prix. Il appartient 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.

Glossaire

CATV	Télévision par câble
Interface commune (Common Interface; CI)	Interface normalisée (emplacement pour lecteur de cartes, slot) dans un appareil de réception
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 liée à l'emplacement ou nomade, 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.
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.
Décodeurs (Set-Top-Box; STB)	Appareil permettant de recevoir des signaux numériques, codés ou cryptés. Branché au téléviseur, il capte par voie terrestre des signaux TV, envoyés 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.
Vidéo à la demande (Video on Demand; VoD)	Matériel vidéo numérique qui peut être téléchargé d'une plateforme sur demande ou regardé par flux vidéo directement avec un logiciel approprié.