PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

5 October 1987 **Doc. 5800**

OPINION

on the cultural dimension of the audiovisual media in Europe[1]

presented by the Legal Affairs Committee[2]

(Rapporteur : Mr van der SANDEN)

A. Introduction

The Legal Affairs Committee, on several occasions, has shown a keen interest in the mass media. In this respect one may mention Recommendation 926 (1981) on questions raised by cable television and by direct satellite broadcasts, Recommendation 952 (1982) on international means to protect freedom of expression by regulating commercial advertising, which both emanated from the Legal Affairs Committee and, in the past, its work on press concentrations: (Recommendation 747 (1975)). The reasons why the Legal Affairs Committee is now again called upon to deal with this subject are twofold. In the first place, there is to be a major Assembly debate on the cultural dimension of the media. A report, a draft recommendation and a draft resolution have been prepared on this question by the Committee on Culture and Education (Doc. 5782).

The Legal Affairs Committee is called upon to consider the work of this committee and see to what extent it could contribute to the debate.

The second reason is that work is actually going on concerning a Council of Europe convention on transfrontier broadcasting. This draft convention will be the subject of the next chapter.

B. The draft European convention on transfrontier broadcasting

Introduction

Meeting in Vienna on 9 and 10 December 1986, the ministers taking part in the 1st European

1. See Recommendation 996 (1984); and Doc. 5782 (report of the Committee on Culture and Education).

2. *a.* Unanimously approved by the committee on 5 October 1987.

b. See 18th Sitting, 8 October 1987; and Recommendation 1067 and Resolution 887.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

5 octobre 1987 **Doc. 5800**

AVIS

sur la dimension culturelle de l'audiovisuel en Europe [1]

présenté par la commission des questions juridiques [2]

(Rapporteur : M. van der SANDEN)

A. Introduction

A plusieurs reprises, la commission des questions juridiques a manifesté un vif intérêt pour les moyens de communication de masse. On peut citer à cet égard la Recommandation 926 (1981) relative aux questions posées par la télévision par câble et par la radiodiffusion directe au moyen de satellites, la Recommandation 952 (1982) relative aux mesures à prendre au niveau international pour protéger la liberté d'expression par une réglementation de la publicité commerciale, émanant toutes deux de la commision des questions juridiques et, dans le passé, ses travaux relatifs aux concentrations de presse (Recommandation 747 (1975)). Si aujourd'hui elle se penche de nouveau sur ce sujet, c'est pour deux raisons. La première, c'est que l'Assemblée va tenir un important débat sur la dimension culturelle des médias. La commission de la culture et de l'éducation a préparé un rapport, un projet de recommandation et un projet de résolution sur cette question (Doc. 5782).

La commission des questions juridiques est invitée à examiner les travaux de cette commission et à réfléchir à sa propre contribution au débat.

La deuxième raison, c'est l'élaboration en cours d'une convention du Conseil de l'Europe relative à la radiodiffusion transfrontière. Ce projet de convention fait l'objet du chapitre suivant.

B. La convention européenne relative à la radiodiffusion transfrontière

Introduction

Les ministres participant à la 1re Conférence ministérielle européenne sur la politique des

1. Voir Recommandation 996 (1984); et Doc. 5782 (rapport de la commission de la culture et de l'éducation).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 5 octobre 1987.

b. Voir 18e séance, 8 octobre 1987; et Recommandation 1067 et Résolution 887.

Ministerial Conference on Mass Media Policy adopted a declaration in which they decided "to assign the highest priority(...) to the rapid preparation, within the Council of Europe framework, of binding legal instruments on certain crucial aspects of transfrontier broadcasting".

Following this decision, the Committee of Ministers of the Council of Europe instructed the Steering Committee on the Mass Media (CDMM) to undertake, without delay, the preparation of a binding legal instrument embodying the major principles which should govern transfrontier broadcasting and to submit the draft of such an instrument to it at the earliest opportunity. On the same occasion, it instructed the CDMM, in the context of this work, to propose suitable means for preventing or solving possible conflicts caused by transfrontier broadcasting.

The objective pursued by the ministers (and indeed the CDMM) is to facilitate the transfrontier flow of programmes — in accordance with the fundamental principle of the free flow of information and ideas — and thereby offer the public possibilities and choices hitherto unexplored. However, fully conscious of the inherent challenges in the present evolution of the European audiovisual landscape, the ministers wished to develop a set of common rules aimed at encouraging the circulation of programmes while avoiding prejudicing the national media systems, the essential mission of broadcasting, European cultural identities and the interests of the public.

Basis of the work

The Council of Europe has already drawn up a number of legal instruments in the broadcasting field; four recent recommendations are closely connected with some of the most topical questions raised by current trends in transfrontier broadcasting in Europe, namely:

— Recommendation No. R (84) 3 on principles on television advertising;

— Recommendation No. R (84) 22 on the use of satellite capacity for television and sound radio;

— Recommendation No. R (86) 2 on principles relating to copyright law questions in the field of television by satellite and cable;

— Recommendation No. R (86) 3 on the promotion of audiovisual production in Europe.

Recognising the recommendations of the Council of Europe in this field "as fundamental

communications de masse, qui s'est tenue à Vienne les 9 et 10 décembre 1986, ont adopté une déclaration dans laquelle ils décidaient «d'accorder (...) la plus haute priorité à l'élaboration, dans le cadre du Conseil de l'Europe (...) d'instruments juridiques contraignants sur certains aspects essentiels de la radiodiffusion transfrontière».

A la suite de cette décision, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) d'entreprendre sans plus attendre l'élaboration d'un instrument juridique contraignant définissant les grands principes qui doivent régir la radiodiffusion transfrontière et de lui en soumettre un projet dans les plus brefs délais. Par la même occasion, il a chargé le CDMM de proposer, dans le contexte de ce travail, les moyens de prévenir ou de résoudre d'éventuels conflits découlant de la diffusion des émissions au-delà des frontières nationales.

L'objectif des ministres (et celui du CDMM) est de favoriser cette diffusion transfrontière des programmes — conformément au principe fondamental de la liberté de circulation de l'information et des idées — et d'offrir ainsi au public des possibilités de choix jusqu'ici inexplorées. Toutefois, pleinement conscients des énormes difficultés suscitées par l'évolution actuelle du paysage audiovisuel européen, les ministres ont souhaité définir un ensemble de règles communes visant à encourager la circulation des programmes sans porter préjudice aux médias nationaux, à la mission fondamentale de la radiodiffusion, aux diverses cultures nationales et aux intérêts du public.

Les bases de travail

Le Conseil de l'Europe a déjà élaboré un certain nombre d'instruments juridiques dans le domaine de la radiodiffusion; quatre recommandations récentes touchent de près certaines des questions les plus actuelles posées par l'évolution de la radiodiffusion transfrontière en Europe; ce sont:

— la Recommandation n° R (84) 3 sur les principes relatifs à la publicité télévisée;

— la Recommandation n° R (84) 22 sur l'utilisation de capacités de satellite pour la télévision et la radiodiffusion sonore;

— la Recommandation n° R (86) 2 sur des principes relatifs aux questions de droit d'auteur dans le domaine de la télévision par satellite et par câble;

— la Recommandation n° R (86) 3 sur la promotion de la production audiovisuelle en Europe.

Les ministres, qui reconnaissent les recommandations du Conseil de l'Europe en ce

political instruments" (Vienna Declaration), the ministers in Vienna, by opting for a binding normative approach, demonstrated their desire to give these recommendations a solid legal footing, thereby enhancing their value.

The CDMM's work on the binding legal instrument — which could take the form of a European convention — is therefore inspired, although not exclusively so, by principles set out in recent recommendations in this field.

The CDMM aims to achieve a text which is both binding in character and capable of responding to the rapid changes likely to be brought about by technical developments.

The main components of the proposed legal instrument

The main components of the binding legal instrument would be the following:

— general provisions;

— provisions relating to the right of the public to information and the exercise of freedom of expression;

— provisions relating to programmes;

— provisions concerning advertising and sponsorship;

— final provisions including ways and means of solving possible conflicts.

I. *General provisions*

The instrument might contain provisions establishing:

— the object and purpose of the instrument (facilitating the transfrontier transmission and retransmission of programme services; ensuring that services in conformity with the instrument enjoy unhindered transfrontier circulation);

— the definitions of the terms used, such as broadcast, broadcaster, retransmission, programme services, advertisement, sponsorship;

— the field of application, that is, the programme services covered (definition of the transfrontier character of such services);

— the duties of the parties regarding programme services transmitted by technical means or entities within their jurisdiction (identification of the responsible party for this purpose);

— the general principle of freedom of reception and retransmission of programme services.

domaine comme des «instruments politiques fondamentaux» (Déclaration de Vienne), ont démontré, en optant pour une approche normative contraignante, leur volonté de donner à ces recommandations un fondement juridique solide qui en renforce la valeur.

Les travaux du CDMM sur cet instrument juridique qui pourrait prendre la forme d'une convention européenne s'inspirent donc en partie des principes posés par les récentes recommandations en ce domaine.

Le CDMM se propose d'élaborer un texte à la fois contraignant par sa nature même et capable de répondre aux changements rapides que les progrès techniques ne manqueront pas d'apporter.

Les grandes parties de l'instrument juridique envisagé

Cet instrument juridique contraignant pourrait se présenter comme suit:

— dispositions générales;

— dispositions relatives au droit du public à l'information et à l'exercice de la liberté d'expression;

— dispositions concernant les programmes;

— dispositions concernant la publicité et le parrainage;

— dispositions finales comportant les modalités de résolution de différends éventuels.

I. *Dispositions générales*

Cet instrument pourrait contenir des dispositions établissant:

— son objet (faciliter la transmission et la retransmission transfrontière des programmes; garantir que les émissions conformes à l'instrument puissent librement franchir les frontières);

— la définition des termes utilisés, par exemple, radiodiffusion, radiodiffuseur, retransmission, programmes, publicité, parrainage;

— son domaine d'application, c'est-à-dire les programmes concernés (définition du caractère transfrontalier de ces services);

— les devoirs des parties s'agissant des programmes transmis par des moyens techniques ou des organismes placés sous leur juridiction (détermination des responsabilités respectives);

— le principe général de la liberté de réception et de retransmission des programmes.

II. *Provisions relating to the right of the public to information and the exercise of freedom of expression*

The instrument envisaged might establish a number of rules concerning the following:

i. making information available to the public and parties about the broadcaster and the programme services;

ii. the exercise of the right of reply or similar remedy;

iii. the right of the public to information, particularly as regards access to major events.

III. *Provisions relating to programmes*

Three series of provisions might be integrated into the instrument concerning:

i. programme standards (respect of human dignity and the rights of others; pluralism and impartiality of information; protection of youth, etc.);

ii. European origin of programmes (reasonable proportion);

iii. copyright and neighbouring rights.

IV. *Provisions concerning advertising and sponsorship*

i. As regards advertising, the instrument might establish general standards concerning the fairness, truthfulness and non-misleading character of advertisements, as well as the principles on the respect of general standards applicable to programmes, the editorial independence of the broadcaster and consumer interests. It might also contain a number of provisions on the duration, form and presentation of advertising (identification, separation from the other parts of the programme, etc.), as well as on the ways and means of inserting it. Finally, a number of provisions might be included concerning the advertising of particular products or services (tobacco, alcoholic beverages, medicines and medical treatment).

ii. As regards sponsorship, the instrument might set out a number of rules on the identification of the sponsor, the editorial independence of the broadcaster, the problem of specific promotional references to products or services of the sponsor, and prohibited forms of sponsorship.

V. *Final provisions*

The final chapters of the legal instrument could place emphasis on the importance of co-operation in the implementation of the instrument:

II. *Dispositions relatives au droit du public à l'information et à l'exercice de la liberté d'expression*

L'instrument envisagé pourrait contenir un certain nombre de règles sur les sujets suivants:

i. l'information du public et des parties concernant le radiodiffuseur et les programmes;

ii. l'exercice du droit de réponse ou recours similaire;

iii. le droit du public à l'information, notamment concernant les événements importants.

III. *Dispositions concernant les programmes*

Ces dispositions pourraient se diviser en trois catégories:

i. les normes à observer par les programmes (respect de la dignité humaine et des droits d'autrui; pluralisme et impartialité de l'information; protection de la jeunesse, etc.);

ii l'origine européenne des programmes (en proportion raisonnable);

iii. les droits d'auteur et les droits voisins.

IV. *Dispositions concernant la publicité et le parrainage*

i. En ce qui concerne la publicité, l'instrument pourrait établir des normes générales concernant l'impartialité, la véracité et l'honnêteté des annonces, ainsi que les principes d'observance des normes générales applicables aux programmes, d'indépendance du radiodiffuseur en tant qu'éditeur et de respect des intérêts des consommateurs. Il pourrait aussi contenir un certain nombre de dispositions touchant la durée, la forme et la présentation de la publicité (qui doit être identifiable, distincte des autres parties du programme, etc.), ainsi que ses modalités d'insertion. Enfin, des dispositions pourraient traiter de la publicité de certains produits ou services (tabac, boissons alcooliques, médicaments et soins médicaux).

ii. En ce qui concerne le parrainage, cet instrument pourrait poser un certain nombre de règles concernant l'identification du parrain, l'indépendance du radiodiffuseur en matière d'édition, le problème de la publicité spécifique des produits ou des services offerts par le parrain, et les formes de parrainage interdites.

V. *Dispositions finales*

Les derniers chapitres de l'instrument juridique pourraient mettre l'accent sur l'importance de la coopération en vue de l'application de cet instrument:

i. bi- or multi-lateral co-operation through the exchange of information and the friendly settlement of any difficulty that might arise;

ii. co-operation through a body composed of the parties responsible for following the application of the instrument;

iii. procedure for settling disputes.

Finally, the other final provisions would principally concern the terms and conditions of the entry into force of the instrument.

C. Some personal comments

The applicable law

The receiving country will, of course, not be able to modify programmes from a transmitting country. Anyway no country should try to interfere in the case of the reception of broadcasts from other countries. This applies to reception by ordinary aerials as well as to reception of satellite television through dish aerials. Although application of the law of the transmitting country might be the easiest solution, your Rapporteur does not think it may be the best solution under all circumstances, for legal reasons but also because of the enormous consequences this would have for the cultural identity of the mass media (if one thinks of cable transmission for instance).

Article 10 of the European Convention on Human Rights states: "(...) This article shall not prevent states from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises", then: "the exercise of these freedoms (...) may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law (...)". This means that this article does not make a distinction between restrictions as to the contents of the media and restrictions concerning the distribution of programmes. Irrespective of what national law provides, the European Convention should prevail. This leads to the conclusion that the national law of the Contracting Parties should be in conformity with the European Convention. But it means more. It also means that a Contracting Party may, according to the convention, enforce the national law on the licensing of broadcasting to protect its cultural identity as well as to shape its system of broadcasting in accordance with national interests. One country, for example, may institute a commercial system, another country may set up a system of state-dominated broadcasting and a third country a system based on private organisations. If therefore the law of the transmitting country should be applied it would mean that the law of the receiving country, which is exercising its rights within the limits of the European Convention, would be overruled. The conclusion is that the European Convention does not give standards

i. coopération bilatérale ou multilatérale par l'échange d'informations et règlement amiable de tout différend qui pourrait survenir;

ii. coopération par l'intermédiaire d'un organisme formé par les parties responsables de veiller à l'application de l'instrument;

iii. procédure de règlement des différends.

Enfin, les autres dispositions finales traiteraient essentiellement des modalités d'entrée en vigueur de l'instrument.

C. Commentaires personnels

Le droit applicable

Le pays de réception ne sera pas en mesure, naturellement, de modifier les programmes du pays d'émission. De toute manière, aucun Etat ne doit tenter d'interférer dans la réception d'émissions transmises à partir d'autres Etats. Cela vaut pour la réception au moyen d'antennes ordinaires comme pour celle d'émissions par satellite au moyen d'antennes paraboliques. L'application de la loi du pays d'émission est peut-être la solution la plus simple mais votre rapporteur conteste qu'elle soit la meilleure dans tous les cas, d'abord du point de vue juridique, ensuite en raison des conséquences que cela aurait sur l'identité culturelle des *mass media* (surtout si l'on songe à la transmission par câble).

L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipule: «(...) Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations», puis: «exercice de ces libertés (...) peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi (...)». Cela signifie que cet article ne fait pas de distinction entre les restrictions afférentes au contenu des médias et celles afférentes à la distribution des programmes. Quelle que soit la loi nationale, c'est la Convention européenne qui prévaut. D'où la conclusion que la loi nationale des Etats parties doit être conforme à la Convention européenne. Mais il y a plus. Cela signifie également qu'un Etat partie peut appliquer, aux termes de la convention, la loi nationale relative à l'autorisation des émissions pour protéger son identité culturelle et adapter son système de radiodiffusion à ses intérêts nationaux. Un pays pourrait, par exemple, mettre en place un système commercial, un autre un système de radiodiffusion contrôlé par l'Etat et un troisième un système fondé sur des organismes privés. Par conséquent, si c'est la loi du pays d'émission qui s'applique, la loi du pays de réception, qui exerce ses droits dans les limites imposées par la Convention européenne, serait ignorée. La conclusion est que la Convention européenne ne prescrit pas de normes pour les législations nationales et laisse aux Etats membres

(norms) for national legislation, but leaves that to member states. The member states therefore have the right to protect their national legislation — which is based on their social and cultural identities — against undermining due to broadcasting from other countries, however legitimate these broadcasting systems may be.

For all these reasons, your Rapporteur underlines the necessity of the application of the law of the receiving country.

There should not, however, be any misunderstanding on this point. Broadcasting in any Council of Europe member state, which is lawfully transmitted to the citizens of that state, should never be made subject to the law of another country that wishes to transmit such broadcasting by cable. The only thing your Rapporteur wants is to prevent national broadcasting from being undermined on purpose by satellite broadcasts. To put it clearly: the cultural policy of a country should not be undermined by satellite programmes from abroad which are broadcast for purely commercial reasons. In those cases, the law of the receiving country should be applied if that country so wishes. Your Rapporteur wants to underline that this does not interfere with the free flow of information which he respects fully.

There is also "the third dimension", that is, relations with the European Communities. All Community member states are Contracting Parties to the European Convention on Human Rights. When interpreting Community law, the Court of Justice of the European Communities in Luxembourg acknowledged the priority of the classical and fundamental rights as laid down in the Constitutions of member states and in the European Convention on Human Rights (Vide Rutili, Defrenne and Internationale Handelsgesellschafts decisions).

Finally, your Rapporteur would like to make a short remark on Articles 59 and 60 of the Treaty of Rome which prohibit restrictions on the freedom to provide services, which include activities of an industrial or commercial character but also the activities of craftsmen and professions. As the Council of Europe is now discussing the cultural aspects of the mass media, it is essential for the Assembly to stress the fact that the mass media are not purely commercial institutions comparable to those producing food or furniture, but have a cultural dimension which should prevail over the purely economic aspect. In addition, the media form a very essential element in our democratic societies. Your Rapporteur concludes that Articles 59 and 60 of the Treaty of Rome are therefore subordinated to Article 10 of the European Convention on Human Rights.

le soin d'en décider. Ceux-ci ont donc le droit de protéger leur législation nationale, fondée sur leur identité sociale et culturelle, contre l'agression d'émissions transmises à partir d'autres Etats, aussi légitimes soient-elles.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur recommande l'application de la loi du pays de réception.

Il ne doit y avoir toutefois aucun malentendu sur ce point. Une émission effectuée dans un Etat membre du Conseil de l'Europe et légalement diffusée aux citoyens de cet Etat, ne devra jamais être tributaire de la législation d'un autre pays qui désire retransmettre cette émission par câble. La seule chose que votre rapporteur veut éviter, c'est que les émissions nationales ne soient volontairement compromises par des émissions retransmises par satellite. Pour le dire clairement: la politique culturelle d'un pays ne doit pas être compromise par des programmes étrangers retransmis par satellite et qui ne répondent qu'à des objectifs purement commerciaux. Dans ces cas, le droit du pays receveur devrait être appliqué si ce pays le souhaite. Votre rapporteur désire souligner que cela ne porte nullement atteinte à la liberté de circulation de l'information, principe qu'il respecte pleinement.

Il y a aussi la «troisième dimension», c'est-à-dire les relations avec les Communautés européennes. Tous les Etats membres de la Communauté sont Parties contractantes à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Lorsqu'elle interprète le droit communautaire, la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg reconnaît la priorité des droits classiques et fondamentaux établis dans les constitutions des Etats membres et dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (décisions rendues dans les affaires Vide Rutili, Defrenne et Internationale Handelsgesellschaft).

Enfin, votre rapporteur voudrait faire une brève remarque sur les articles 59 et 60 du Traité de Rome, qui interdisent toute restriction à la liberté de fournir des services, à savoir non seulement les activités à caractère industriel ou commercial, mais aussi celles des artisans et des professions libérales. Etant donné que le Conseil de l'Europe discute actuellement des aspects culturels des moyens de communication de masse, il est essentiel que l'Assemblée souligne que ceux-ci ne sont pas des institutions strictement commerciales, comparables à celles du secteur de l'alimentation ou de l'ameublement, mais ont une dimension culturelle qui doit l'emporter sur l'aspect purement économique. En outre, les *mass media* sont un élément capital de nos sociétés démocratiques. Votre rapporteur conclut que les articles 59 et 60 du Traité de Rome sont subordonnés à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

It appears that, in the latest versions of the draft convention, a provision on the applicable national law is no longer inserted. This will, no doubt, facilitate the final conclusion of the convention but will leave unsolved a certain number of problems.

The press

It has always worried your Rapporteur that discussions on the mass media, especially in the political field, are being limited to television. The role of the printed media and more specifically the daily newspapers is however much more essential for the information of people and does more to enable them to participate in our democratic institutions. One can never be well informed just by watching the news and some background programmes on television. This is first of all because of the very limited selection of news, national and international and, secondly, because of the simple fact that a citizen needs a television set and a place where he can, at fixed times, watch the news. To be informed through a newspaper, the same citizen can use any place at any time; he can also re-read the items he is interested in most.

I would like to recall that, in 1967 already, the Assembly adopted Resolution 338 on press concentrations. In the explanatory memorandum of the draft resolution, the Rapporteur, my fellow countryman Mr Siegmann, wrote: "Western democracies are opposed to any idea of a state press, but it would seem that equal opposition needs to be waged against the concentration of too many publications in the hands of a few individuals involving a kind of press monopoly which tends to restrict the amount and objectivity of information and comment published. Recent developments in several member countries show that this is a real danger threatening the freedom of the press." Six years later, in October 1972, the Swedish Representative, Mr Björck, and your Rapporteur brought out a new report on press concentrations, Doc. 3178, on behalf of the Political Affairs Committee, with an opinion of the Legal Affairs Committee (Rapporteur: Mr Fanelli).

After a real wave of press concentrations all over democratic Europe, there seemed to be a stabilisation of the situation at the end of the 1970s and the first half of the 1980s. But, in the last two years, new developments have taken place and very recently a major merger took place in the Netherlands and negotiations are under way between two very large publishing houses in the United Kingdom and in the Netherlands, in which daily newspapers are also involved.

Il semble que les dernières versions du projet de convention ne contiennent plus de dispositions mentionnant le droit national applicable. Sans aucun doute, cela facilitera l'adoption de la convention, mais laissera en suspens un certain nombre de problèmes.

La presse

Le fait que les discussions politiques sur les *mass media* se limitent à la télévision a toujours inquiété votre rapporteur. Le rôle de la presse écrite et plus spécifiquement des quotidiens est pourtant bien plus essentiel pour l'information de l'opinion et sa participation à nos institutions démocratiques. On ne peut être bien informé simplement en regardant les nouvelles à la télévision et quelques programmes d'information générale, d'abord en raison de la sélection très rigoureuse des nouvelles, nationales et internationales, ensuite à cause du simple fait qu'un citoyen a besoin d'un appareil de télévision et d'un endroit où il peut à heure fixe regarder les nouvelles. Le même citoyen peut s'informer en lisant son journal n'importe où et à n'importe quel moment; il peut même relire les articles qui l'intéressent le plus.

Votre rapporteur se permet de rappeler que l'Assemblée a adopté dès 1967 la Résolution 338 traitant notamment des concentrations de presse. Dans l'exposé des motifs du projet de résolution, le rapporteur, mon compatriote M. Siegmann, écrivait: «Les démocraties occidentales sont opposées à l'idée que la presse soit entre les mains de l'Etat. Il nous semble qu'il nous faut s'opposer avec la même force à une concentration exagérée dans le domaine de la presse, qui aboutirait à une espèce de monopole et risquerait de compromettre la multiplicité et l'objectivité des informations et opinions divulguées par la presse. Certains développements survenus récemment dans plusieurs pays membres nous montrent qu'il y a là un danger réel menaçant la liberté de la presse». Six ans plus tard, en octobre 1972, le délégué suédois, M. Björck, et votre rapporteur ont présenté, au nom de la commission des questions politiques, un nouveau rapport sur les concentrations de presse (Doc. 3178), accompagné d'un avis de la commission des questions juridiques présenté par M. Fanelli, rapporteur.

Après une véritable vague de concentrations de presse dans tous les pays européens démocratiques, la situation semble s'être stabilisée vers la fin des années 70 et au cours de la première moitié des années 80. Mais, depuis deux ans, la situation évolue à nouveau et tout récemment une importante fusion a eu lieu aux Pays-Bas et des négociations sont en cours entre deux très grandes maisons d'édition au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, dans lesquelles se joue aussi le sort de quotidiens.

As your Rapporteur stated before, mass media have a cultural dimension. This also applies to the printed media. Press concentrations in themselves do not affect the individual's right to freedom of expression or information. It would be wrong to say that press concentrations are violations of the European Convention. However, they reduce the individual's choice and may limit his scope to exercise his right to be informed.

It is therefore the opinion of your Rapporteur that the discussions now going on in the Council of Europe on the cultural dimension of the mass media should take due account of all developments in respect of press concentrations.

Personally, I very much hope that the Assembly and its Legal Affairs Committee will soon be dealing again with press concentrations. At its meeting already on 9 September 1987, the Committee on Culture and Education decided to instruct me to prepare a report on the subject.

D. Conclusions

As the draft European convention on transfrontier broadcasting should become — as we may hope — a legally binding instrument among Council of Europe member states, it is important, and even necessary, for the Assembly and its Legal Affairs Committee to closely monitor the elaboration of this convention. The convention is to lay down certain basic standards for European broadcasting and it is important that these standards should be meaningful and acceptable. Work on the draft convention is not yet finished and the picture I drew of it in the previous chapter is a very rough one and subject to many modifications. If the Assembly wants to follow the elaboration of this convention closely and possibly exercise some influence, two ways are open to it. The first is to participate in the work of the CDMM, and in fact, both the Legal Affairs Committee and the Committee on Culture and Education are entitled to attend the meetings of the CDMM by sending an observer.

In addition to Assembly participation in the CDMM, or as an alternative, the Assembly could ask the Committee of Ministers to submit the draft convention to it for opinion, once the CDMM has finished its work but, of course, before final approval by the Committee of Ministers and before the opening for signature and ratification by member states. This would enable an open and public discussion in our Parliamentary Assembly and by all interested circles. On the other hand it might cause some delay in the final adoption of the convention and upset a delicate balance, worked out with great care and diplo-

Comme votre rapporteur l'a dit précédemment, les *mass media* ont une dimension culturelle. Cela vaut également pour la presse écrite. Les concentrations de presse n'affectent pas en elles-mêmes le droit de l'individu à la liberté d'expression ou d'information. Il serait faux de dire que les concentrations de presse violent la Convention européenne. Cependant, elles limitent le choix de l'individu et donc ses possibilités d'exercer son droit d'être informé.

De l'avis de votre rapporteur, les discussions qui ont lieu actuellement au Conseil de l'Europe sur la dimension culturelle des *mass media* devraient tenir dûment compte de tous les développements relatifs aux concentrations de presse.

Personnellement, j'espère vivement que l'Assemblée et sa commission des questions juridiques reprendront bientôt la question des concentrations de presse. D'ores et déjà, à sa réunion du 9 septembre 1987, la commission de la culture et de l'éducation a décidé de me charger de préparer un rapport sur ce sujet.

D. Conclusions

Dans la mesure où le projet de convention européenne relative à la radiodiffusion transfrontière devrait devenir — comme nous le souhaitons — un instrument juridique contraignant pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, il est important, voire nécessaire, que l'Assemblée et sa commission des questions juridiques suivent de très près l'élaboration de cette convention. Celle-ci va définir certaines règles fondamentales de radiodiffusion européenne et il faut que ces règles soient valables et acceptables. Les travaux concernant le projet de convention ne sont pas encore terminés et l'image que j'en ai donné dans le chapitre précédent est très sommaire et sujette à de nombreuses modifications. L'Assemblée aurait deux moyens de suivre de près, si elle le souhaite, l'élaboration de cette convention et d'exercer une influence. Elle pourrait tout d'abord participer aux travaux du CDMM et, en fait, la commission des questions juridiques, comme la commission de la culture et de l'éducation, a le droit d'assister aux réunions du CDMM en y envoyant un observateur.

En plus de la participation de l'Assemblée au CDMM, ou à la place, l'Assemblée pourrait demander au Comité des Ministres de lui soumettre le projet de convention pour avis, lorsque le CDMM aura terminé son travail, mais, naturellement, avant l'approbation définitive par le Comité des Ministres et l'ouverture à la signature et à la ratification des Etats membres. Cela permettrait un débat ouvert et public au sein de l'Assemblée parlementaire et entre tous les milieux intéressés. En revanche, cela risque de retarder l'adoption définitive de la convention et de troubler l'équilibre délicat établi avec soin et diplomatie par les experts du

macy by the experts in the CDMM. In the interests of parliamentary democracy and because I do not think that the Council of Europe should be an ivory tower, I tend to incline towards requesting the Committee of Ministers to send the draft convention to us for opinion. During the discussions in the Legal Affairs Committee on 8 September last, it was my impression that a majority of members of the committee shared that view but also thought that the Assembly, if and when consulted on the draft convention, should do everything possible to reduce delays.

The debate scheduled to take place on 8 October 1987 in the Assembly will incite our committee to give its opinion on the report presented by the Committee on Culture and Education on the cultural dimension of the audiovisual media in Europe. The Committee on Culture and Education has now adopted a draft recommendation on this subject as well as a draft resolution on European Cinema and Television Year[1]. Grosso modo, the Legal Affairs Committee will be able to find its own ideas in these two texts, which deal mainly with cultural aspects and are therefore outside the normal competence of our committee. In addition, I would like to draw attention to the highly interesting explanatory memorandum by Mrs Morf, Rapporteur of the Committee on Culture and Education, which draws a very fair and well-balanced picture of the situation. The difficulty is that, in mass media policy, one has to strike a balance between such fundamental rights and principles as freedom of expression, freedom of information, the free flow of goods and services and the protection of the culture and interests of smaller nations and linguistic communities. There are tremendous commercial interests at stake which, through their financial means and modern technology, are able to impose upon us a mass culture which would gradually undermine our national and cultural identities and replace the cultural wealth and pluralism which is so characteristic of our continent. These dangers also exist in respect of the written press but, for the time being, it is television which should be of the greatest concern to our Assembly.

E. Proposed opinion of the Legal Affairs Committee

The Legal Affairs Committee,

1. Welcomes the report of the Committee on Culture and Education (Doc. 5782) and, grosso modo, approves its draft recommendation on the cultural dimension of broadcasting in Europe and its draft resolution on European Cinema and Television Year;

1. See Doc. 5782.

CDMM. Dans l'intérêt de la démocratie parlementaire et parce que je pense que le Conseil de l'Europe n'est pas une tour d'ivoire, je serais plutôt enclin à demander au Comité des Ministres de nous transmettre le projet de convention pour avis. Des débats du 8 septembre dernier de la commission des questions juridiques, j'ai retiré l'impression qu'une majorité des membres de cette commission partageaient ce point de vue mais que l'Assemblée, si elle était consultée sur le projet de convention, devrait faire le maximum pour accélérer les choses.

Le débat de l'Assemblée, qui doit avoir lieu le 8 octobre 1987, incitera notre commission à donner son avis sur le rapport sur la dimension culturelle de l'audiovisuel en Europe, que présentera la commission de la culture et de l'éducation. Celle-ci a maintenant adopté un projet de recommandation sur ce sujet, ainsi qu'un projet de résolution relative à l'Année européenne du cinéma et de la télévision[1]. Dans l'ensemble, la commission des questions juridiques retrouvera ses propres idées dans ces deux textes, qui traitent principalement d'aspects culturels et se trouvent donc hors de sa compétence normale. En outre, j'attirerai l'attention sur l'exposé des motifs extrêmement intéressant de M^me^ Morf, rapporteur de la commission de la culture et de l'éducation, qui dépeint la situation avec beaucoup d'impartialité et de mesure. La difficulté c'est que, en matière de moyens de communication de masse, il faut trouver un équilibre entre les droits et les principes fondamentaux comme la liberté d'expression, la liberté d'information, la libre circulation des biens et des services et la protection de la culture et des intérêts des nations et des communautés linguistiques plus petites. Des intérêts commerciaux considérables sont en jeu qui, grâce aux moyens financiers dont ils disposent et grâce à la technologie moderne, sont en mesure de nous imposer une culture de masse qui, progressivement, détruirait notre identité nationale et culturelle et se substituerait à la richesse et au pluralisme culturels qui caractérisent si bien notre continent. Ces dangers menacent aussi la presse écrite, mais, pour l'instant, c'est de la télévision que doit s'occuper avant tout notre Assemblée.

E. Proposition d'avis de la commission des questions juridiques

La commission des questions juridiques,

1. Se félicite du rapport de la commission de la culture et de l'éducation (Doc. 5782) et, pour l'essentiel, approuve son projet de recommandation relatif à la dimension culturelle de la radiodiffusion en Europe et son projet de résolution relatif à l'Année européenne du cinéma et de la télévision;

1. Voir Doc. 5782.

2. Proposes to replace paragraph 18.*a* of the draft recommendation by the following text:

"send to it, for opinion, the draft European convention on transfrontier broadcasting as soon as work on it has been finished by the Steering Committee on the Mass Media (CDMM), on the understanding that it would do everything in its power to avoid any unnecessary delay in the final adoption of the draft convention;"

2. Propose de remplacer le paragraphe 18.*a* du projet de recommandation par le texte suivant:

«de lui faire parvenir, pour avis, le projet de Convention européenne relative à la radiodiffusion transfrontière dès que le Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) aura terminé ses travaux, étant entendu qu'elle fera tout ce qui est en son pouvoir pour éviter que l'adoption définitive de ce projet de convention ne soit inutilement retardée;»