



## Rapport du Conseil d'État sur « Le sport : quelle politique publique ? » : les propositions relatives au piratage de retransmissions de rencontres sportives

Le 16 octobre 2019, le Conseil d'État a publié son étude annuelle, qui porte cette fois sur « Le sport : quelle politique publique ? »<sup>1</sup>. Les études annuelles du Conseil d'État se penchent sur des sujets variés que le Conseil juge « *porteurs d'enjeux concrets pour notre société* », dans l'optique d'« *alimenter et nourrir le débat public* ». Des précédentes études ont par exemple traité des « Puissances publiques et des plateformes numériques : accompagner l'« uberisation » » (2017) ou encore de « L'action économique des personnes publiques » (2015).

Dans son étude sur le sport, le Conseil d'État dresse un état des lieux et formule plusieurs recommandations visant à développer une politique publique ambitieuse ayant pour objectif de démocratiser les pratiques, garantir la sécurité et l'intégrité du sport et assurer la régulation de son économie en améliorant notamment son financement, dans un contexte d'inflation des droits sportifs.

Une place importante de l'étude est consacrée à la diversité et à l'accessibilité des programmes sportifs (I) ainsi qu'à la lutte contre le piratage des retransmissions d'événements sportifs (II).

### 1 | Assurer la diversité et l'accessibilité des programmes audiovisuels sportifs

Afin de garantir l'accès du plus grand nombre à la retransmission des principaux événements sportifs, l'étude du Conseil d'État formule plusieurs propositions visant d'une part à assurer au service public des moyens suffisants pour acquérir les droits de retransmission et, d'autre part, à veiller à l'application concrète des dispositions garantissant l'accès du public aux événements d'importance majeure en renforçant les compétences du CSA.

Dans le but de donner une plus grande visibilité du sport féminin et des épreuves paralympiques, il est également préconisé de compléter la liste des événements d'importance majeure définie par décret.

Le Conseil d'État fait état de l'effet de ciseaux auquel est confronté le groupe France Télévisions qui s'explique par la baisse des ressources publiques (en raison des coupures publicitaires sur les chaînes du service public après 20 heures) et la diminution des crédits alloués à ce service public d'une part et, d'autre part, par l'inflation des droits de retransmission des événements sportifs. Afin d'éviter que le service public soit écarté du marché de l'acquisition des droits de retransmission de rencontres sportives, le Conseil d'État prône le retour de la publicité après 20 heures sur les chaînes de France Télévisions. Ce retour des écrans publicitaires serait circonscrit aux événements sportifs, et n'emporterait pas une remise en cause de la suppression de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, entrée en vigueur en 2009.

En vue d'assurer le respect effectif des dispositions visant à garantir le plus large accès aux événements d'importance majeure, prévues à l'article 20-2 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et à l'article 5 du décret du 22 décembre 2004, le Conseil d'État prône également le renforcement

## Rapport du Conseil d'État - « Le sport : quelle politique publique ? »

des compétences du CSA. Ces dispositions prévoient qu'une chaîne de télévision payante qui aurait acquis les droits d'une compétition sportive constituant un événement d'importance majeure doit proposer de céder les droits aux éditeurs de services de télévision à accès libre. C'est seulement en l'absence de proposition d'un éditeur de services de télévision à accès libre ou si la proposition n'est pas formulée selon des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires, que l'éditeur titulaire de droits exclusifs peut exercer ceux-ci. À cet égard, le Conseil d'État considère qu'il doit revenir au CSA de veiller à ce que l'offre du service de télévision payante détenteur des droits soit formulée dans un délai raisonnable et à ce qu'elle respecte des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires. D'autre part, le Conseil d'État considère que « *ce dispositif mérite d'être renforcé en prévoyant que si un accord de rétrocession des droits en faveur d'une chaîne gratuite n'a pas été conclu dans les conditions requises, la chaîne payante doit diffuser l'événement en clair* ».

## 2 | Lutter contre le piratage

### 2.1 La proposition de créer un droit voisin au profit des organisateurs de compétitions sportives

Le rapport s'inquiète de l'impact du piratage « *sur la rentabilité des retransmissions sportives par les chaînes de télévision, sur les ligues professionnelles et plus globalement sur le financement du sport, y compris son financement public par la voie de la « taxe Buffet » assise sur les droits de retransmission* ». Pour mémoire, la taxe dite Buffet est une contribution de 5% sur la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions sportives, qui est reversée à l'Agence nationale du sport (créée en avril 2019 et qui fait suite au Centre national pour le développement du sport) et utilisée pour promouvoir le sport pour tous, dans le cadre d'une solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur.

Le Conseil d'État identifie le fait que les retransmissions de rencontres sportives ne sont pas protégées par un droit d'auteur ou un droit voisin comme un frein à la protection de ces événements. Il déplore - citant à cet effet « *l'intervention de Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), devant la commission de la culture du Sénat, le 23 janvier 2019* » - que la directive 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019, dite « droit d'auteur », ne comporte finalement pas de disposition permettant aux États membres de conférer aux organisateurs d'événements sportifs des droits voisins du droit d'auteur, de sorte que ceux-ci puissent disposer du droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction, la communication ou la mise à disposition du public de leur manifestation (article 12 bis adopté par le Parlement en septembre 2018). L'Allemagne et l'Italie sont cités comme exemples d'États ayant instauré un droit voisin propre aux organisateurs d'événements sportifs. Au regard de ces éléments, le Conseil d'État préconise de faire bénéficier les organisateurs de compétitions de droits voisins du droit d'auteur.

En France, en l'état, l'article L. 333-1 du Code du sport prévoit un droit commercial d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives au profit tant des organisateurs de manifestations sportives que des fédérations sportives. Il faut relever que le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique ne comporte pour l'heure pas de disposition créant un droit voisin au profit des organisateurs de manifestations sportives.

Au niveau européen, Axel Voss, député européen qui a été rapporteur de la directive droit d'auteur d'avril 2019, a récemment fait des déclarations à l'attention des organisateurs d'événements sportifs visant à leur faire savoir que la création d'un droit voisin sur les retransmissions de rencontres sportives pourrait devenir à nouveau d'actualité. Pour ce faire, le député compte sur une proposition de la Commission sur le sujet. À défaut, il tâchera d'initier des discussions parlementaires, par exemple via un rapport d'initiative.

## Rapport du Conseil d'État - « Le sport : quelle politique publique ? »

Le Conseil d'État a par ailleurs à l'esprit d'une part la valeur éphémère des contenus sportifs et la nécessité de pouvoir agir au moment de leur diffusion et, d'autre part, la forte évolutivité des sites illicites et leur « *grande capacité à se reconstituer* ». Par conséquent, le Conseil d'État préconise :

- De doter « *l'autorité de régulation, aujourd'hui la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)* » d'une nouvelle mission d'identification « *des sites ou services dédiés au piratage, d'agir auprès des intermédiaires techniques afin de priver les sites pirates de possibilités de diffusion et de favoriser des accords entre les acteurs du sport et les fournisseurs d'accès à Internet* » ;
- D'étudier la possibilité d'adapter les « *moyens juridictionnels ou administratifs de blocage des sites pirates, en cas d'atteinte manifeste* ».

La question de la création d'un dispositif apte à appréhender les spécificités de la lutte contre les retransmissions illicites de rencontres sportives sur Internet n'est pas nouvelle. Une disposition destinée à lutter contre le piratage de contenus sportifs avait en effet déjà été introduite par la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs (article 24). Cette disposition prévoit que les différentes parties prenantes de la lutte contre le piratage de contenus sportifs peuvent conclure des accords aux fins de lutter contre ce phénomène. Les acteurs visés sont les fédérations sportives, les organisateurs de manifestations sportives, les titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins sur des contenus audiovisuels et les éditeurs de services de communication audiovisuelle en leur qualité de cessionnaires, les moteurs de recherche, les hébergeurs et les fournisseurs d'accès à Internet. À la suite de l'adoption de ce texte et notamment afin de le mettre en œuvre, des diffuseurs, des ligues professionnelles et des fédérations sportives ont créé en mars 2018, dénommée l'Association de Protection des Programmes Sportifs (APPS). Cette association s'est cependant heurtée à des difficultés à conclure les accords prévus par la loi, en particulier avec les fournisseurs d'accès à Internet, de sorte qu'aujourd'hui, tant le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique que le rapport du Conseil d'État sur le sport optent pour une refonte du dispositif de lutte contre le piratage de contenus sportifs sur Internet.

Il apparaît ainsi que le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique comme le rapport sur le sport du Conseil d'État vont dans le sens d'un élargissement des missions de lutte contre le piratage et la protection des droits du régulateur compétent à l'ensemble des contenus tant culturels que sportifs. Aux termes du projet de loi, le régulateur serait effectivement chargé d'une mission d'identification des services illicites, mais celle-ci ne concernerait pas les sites dédiés au piratage de contenus sportifs. Un dispositif ad hoc de blocage des sites retransmettant des manifestations sportives est par ailleurs prévu par le projet de loi mais celui-ci ne prévoit pas l'intervention de l'autorité publique. Dans ce contexte, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique est attendu, en particulier s'agissant des dispositions relatives à la lutte contre le piratage des retransmissions de rencontres sportives.

<sup>1</sup> <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/194000778-etude-annuelle-2019-du-conseil-d-etat-le-sport-quelle-politique-publique>

<sup>2</sup> « *Les événements d'importance majeure ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre (...).* »

## Rapport du Conseil d'État - « Le sport : quelle politique publique ? »

<sup>3</sup> « Afin de permettre la retransmission d'un événement d'importance majeure par un éditeur de services de télévision à accès libre dans les conditions prévues à l'article 4, un éditeur de services de télévision titulaire de droits exclusifs de retransmission pour tout ou partie d'un événement d'importance majeure et qui n'est pas en mesure de respecter ces conditions doit, dans un délai raisonnable avant l'événement, formuler, selon des modalités de publicité permettant l'information des éditeurs de services de télévision à accès libre, la proposition de céder des droits permettant d'assurer la retransmission de cet événement dans les conditions prévues à l'article 4. Cette offre doit être faite selon des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires.

Si, en réponse à cette offre, aucune proposition d'un éditeur de services de télévision n'est formulée ou si la proposition n'est pas formulée selon des termes et conditions de marchés équitables, raisonnables et non discriminatoires, l'éditeur titulaire de droits exclusifs peut exercer ceux-ci sans satisfaire aux conditions prévues à l'article 4. »

<sup>4</sup> « Les fédérations sportives et organisateurs de manifestations sportives au sens de l'article L. 333-1 du code du sport, les opérateurs de plateformes en ligne définis à l'article L. 111-7 du code de la consommation, les éditeurs de services de communication au public en ligne définis au III de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, les personnes définies aux 1 et 2 du I du même article 6, les titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins sur des contenus audiovisuels et les éditeurs de services de communication audiovisuelle définis à l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui, en leur qualité de cessionnaires, disposent de droits d'exploitation sur des contenus audiovisuels, ou leurs organismes représentatifs, peuvent conclure un ou plusieurs accords relatifs aux mesures et bonnes pratiques qu'ils s'engagent à mettre en œuvre en vue de lutter contre la promotion, l'accès et la mise à la disposition au public en ligne, sans droit ni autorisation, de contenus audiovisuels dont les droits d'exploitation ont fait l'objet d'une cession par une fédération, une ligue professionnelle, une société sportive ou un organisateur de compétitions ou manifestations sportives. »

<sup>5</sup> Membres fondateurs : beIN Sports, Canal+, Eurosport, l'ACCeS, la Fédération Française de Basketball (FFB), la Fédération française de Tennis (FFT), la Ligue Nationale de Basketball (LNB), la Ligue de Football Professionnel (LFP), la Ligue Nationale de Handball (LNH), la Ligue Nationale de Rugby (LNR) et la Ligue Nationale de Volleyball (LNB).

<sup>6</sup> Extrait du journal officiel du samedi 10 mars 2018. L'objet de l'association est « la lutte contre la promotion, l'accès et la mise à disposition au public, sans droit ni autorisation, de contenus audiovisuels dont les droits d'exploitation ont fait l'objet d'une cession par une fédération, une ligue professionnelle, une société sportive ou un organisateur de compétitions ou de manifestations sportives (ci-après les contenus audiovisuels sportifs) ». Ce texte correspond à la lettre de l'article 24 de la loi précitée.