

# Collège d'autorisation et de contrôle

## Décision du 10 mars 2022

(Dossier d'instruction n° 06-21)

- 1 En cause la SA Eleven Sports Network, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et en particulier les articles 9.1.2-3, § 1<sup>er</sup>, 13° et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la SA Eleven Sports Networks par lettre recommandée à la poste du 22 juin 2021 :

*« de ne pas avoir effectué de déclaration préalable auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA pour ses services francophones 'Eleven/Pro League 1, 2 et 3' en infraction à l'article 3.1.2-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos » ;*

- 5 Entendu M. Guillaume Collard, managing director, Me. Koen De Maeyer, avocat, Me. Catherine Gysels, avocate, et M. Jan Mosselmans, responsable du contenu et de la production, en la séance du 28 octobre 2021 ;
- 6 Vu le monitoring complémentaire des services de l'éditeur, réalisé par les services du CSA du 27 novembre au 5 décembre 2021 ;
- 7 Vu la décision du Collège du 16 décembre 2021 de rouvrir les débats, de transmettre la note de monitoring susvisée à l'éditeur et de lui laisser la possibilité d'y réagir avant de se prononcer ;
- 8 Vu le courrier de l'éditeur du 19 janvier 2022 ;

### 1. Exposé des faits

- 9 Depuis 2018, la SA Eleven Sports Network est établie à Bruxelles et propose différents services télévisuels dans différentes langues.
- 10 La SA Eleven Sports a déclaré ses différents services auprès de l'IBPT, qui s'est estimé compétent pour les réguler. Il a notamment enregistré les déclarations des services Eleven Sports 1, 2 et 3 (België-Luxemburg) le 23 avril 2019.
- 11 A l'époque, le CSA avait provisoirement accepté la compétence de l'IBPT pour ces services. Il avait en effet admis que le service de l'éditeur proposé en langue française ne constituait pas un service à part entière mais n'était que la version française d'un service bilingue (français-néerlandais) proposé sur deux canaux avec le même flux vidéo et une différence uniquement au niveau de la piste audio. Toutefois, il s'était réservé la possibilité d'examiner au cas par cas tant les services déjà déclarés que les services futurs dans l'hypothèse où ceux-ci viendraient à tomber dans son domaine de compétence, et notamment si apparaissait une différenciation des versions francophone et néerlandophone au-delà de la piste audio (différences publicitaires, dans les commentaires en studio, etc.).

- 12 Ultérieurement, la SA Eleven Sports Network a acquis les droits de retransmission de la Jupiler Pro League et a lancé deux services télévisuels dédiés spécifiquement à ce championnat de football de première division, un en français et un en néerlandais. Selon l'éditeur, il s'agissait, comme pour les services Eleven Sports 1, 2 et 3, d'un service unique bilingue décliné en deux versions linguistiques ne différant que par leur piste audio mais pas par leur flux vidéo identique.
- 13 Le 2 juillet 2020, le Président du CSA a interrogé l'IBPT sur sa compétence en demandant des précisions sur les nouveaux services édités par la SA Eleven Sports Network. Il a rappelé que, pour le CSA, le rattachement exclusif d'un SMA à la Communauté française devait s'appuyer sur l'usage des langues, l'IBPT n'ayant une compétence résiduelle que sur les services soit diffusés dans une langue non nationale soit recourant de manière strictement équilibrée au français et au néerlandais.
- 14 Le 13 juillet 2020, l'IBPT a communiqué au CSA sa divergence d'interprétation de l'article 127, § 2 de la Constitution. Selon lui, le critère de rattachement exclusif d'un service à une communauté devrait être la programmation. Dès lors, un SMA établi en Région bilingue de Bruxelles-Capitale ne pourrait relever de la Communauté française (et donc du CSA) que si ses programmes sont proposés *exclusivement* en français. En conséquence, « *relève (...) de la compétence résiduelle fédérale tout autre type de programmation, soit dans une langue 'internationale', soit dans un mélange de français et de néerlandais, quelle qu'en soit la proportion* ».
- 15 Finalement, la déclaration, par l'éditeur, de ses nouveaux services consacrés à la Jupiler Pro League a été enregistrée le 28 juillet 2020 par l'IBPT, sous les dénominations Eleven Pro League 1, 2 et 3 (België) (trois services bilingues selon l'IBPT).
- 16 En janvier 2021, les services du CSA ont opéré un monitoring des versions francophone et néerlandophone du service Eleven Pro League 1.
- 17 Le 7 avril 2021, le Président du CSA a adressé à l'éditeur un courrier lui demandant de déclarer auprès du CSA les trois services francophones Eleven Pro League 1, 2 et 3. Ce courrier étant resté sans réponse, les services du CSA ont, comme annoncé dans le courrier, transmis la question au Secrétariat d'instruction qui s'est saisi du dossier.
- 18 Constatant une potentielle infraction à l'article 3.1.2-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos – qui impose aux éditeurs de services relevant de la compétence de la Communauté française de déclarer ces services auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA – le Secrétariat d'instruction a décidé d'ouvrir d'initiative un dossier d'instruction et a adressé, le 2 juin 2021, un courrier d'ouverture d'instruction à l'éditeur, l'invitant à lui faire part de ses observations concernant une éventuelle infraction au décret précité.
- 19 Le 9 juin 2021, l'éditeur a fourni ses éléments de réponse au Secrétariat d'instruction.
- 20 Le 14 juin 2021, le Secrétariat d'instruction a clôturé son rapport d'instruction, dans lequel il a invité le Collège à notifier à l'éditeur le grief visé au point 4, ce que le Collège a décidé lors de sa réunion du 17 juin 2021.

## 2. Arguments de l'éditeur de services

- 21 L'éditeur a exprimé ses arguments pendant l'instruction, lors de son audition du 28 octobre 2021, et dans un courrier du 19 janvier 2022 répondant à la note de monitoring complémentaire réalisée par les services du CSA après son audition.

- 22 Selon lui, tous les services qu'il édite relèvent de la compétence de l'Etat fédéral et de son régulateur, l'IBPT, sur pied de l'article 4, § 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale qui dispose que « *relèvent de la compétence de l'Etat fédéral, les fournisseurs de services de médias audiovisuels qui, en application des critères fixés au paragraphe 2, relèvent de la compétence de la Belgique pour autant que, conformément à l'article 127, § 2, de la Constitution, le point de référence déterminant pour cette compétence se situe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et qu'ils ne constituent pas des institutions dont les activités sont à considérer comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté* ».
- 23 Il relève que l'article 127, § 2 de la Constitution ne rend les communautés compétentes vis-à-vis des institutions établies à Bruxelles que si celles-ci peuvent être considérées comme appartenant *exclusivement* à l'une ou l'autre communauté en raison de leurs activités.
- 24 Dans sa conception, la notion d'« institution » au sens de l'article 127, § 2 précité ne peut viser qu'un éditeur et pas ses différents services pris isolément. Quant à la notion d'« activité » visée dans le même article, elle renvoie, pour un éditeur de services de médias audiovisuels, à sa programmation. Dès lors, pour qu'un éditeur établi à Bruxelles relève de la compétence de la Communauté française – et donc du CSA – il faut que l'intégralité de sa programmation soit francophone.
- 25 Selon lui, de ce fait, l'Etat fédéral, et donc l'IBPT, sont compétents pour tous les éditeurs établis à Bruxelles dont la programmation n'est pas exclusivement francophone ou néerlandophone. Accepter le contraire reviendrait à réduire à néant la compétence résiduelle de l'autorité fédérale sur les éditeurs de services de médias audiovisuels établis à Bruxelles.
- 26 En ce qui le concerne concrètement, l'éditeur relève que ses activités ne sont pas unilingues francophones. Il édite en effet des services dans différentes langues. En outre, même s'il ne fallait tenir compte que des trois services concernés par l'instruction, il estime qu'il ne s'agit pas non plus de services recourant exclusivement au français.
- 27 Il indique en effet que tous ses services destinés au public belge sont conçus comme des services *nationaux*, servant une audience *nationale*, et suivant une stratégie d'investissement *nationale*.
- 28 Dans cette optique, il semble considérer qu'il n'édite pas certains services destinés aux Belges francophones et d'autres services destinés aux Belges néerlandophones, mais plutôt des services destinés à *tous* les Belges mais déclinés dans deux versions linguistiques. A ses yeux, donc, chacun de ses services destinés au public belge, et notamment les trois services Eleven Pro League 1, 2 et 3 visés par l'instruction, est vu comme un service unique offert sur deux canaux avec une distinction essentiellement au niveau de la bande sonore, et quelques différences peu significatives au niveau de la programmation. Il paraît donc considérer que les deux versions linguistiques ne forment qu'un seul service bilingue. Il relève que les divergences constatées entre ces deux versions dans le monitoring du CSA de janvier 2021 ne sont plus d'actualité.
- 29 Pour illustrer cette conception, l'éditeur décrit la programmation actuelle des services en cause.
- 30 En ce qui concerne la programmation en direct, il explique qu'il diffuse chaque année sur ces trois services 495 matches de football en direct, dont 412 (soit 83 %) avec un flux vidéo commun aux versions française et néerlandaise (en ce compris les sous-titres et infographies qui sont bilingues français-néerlandais ou en anglais). Pendant ces retransmissions en direct, seule la bande sonore diffère puisque ce sont respectivement des commentateurs francophones et néerlandophones qui assurent les commentaires des matches dans leur langue sur chaque déclinaison linguistique. Pour les 83 matches restants (17 %), le flux vidéo diffère également entre les deux versions linguistiques. En tout cas, quel que soit le match, les sous-titres et infographies sont soit bilingues français-néerlandais, soit en anglais. Les éventuelles interviews autour des matches sont, quant à elles, menées dans la langue de la personne

interviewée et, si nécessaire, doublées ou traduites par le/la journaliste dans la langue du public visé. Une particularité de certaines journées de championnat est le format « box-to-box » où l'on passe d'un match à l'autre avec, à chaque changement de match, une courte introduction par un.e animateur.rice. Dans ce cas-là, le flux vidéo diffère selon les versions francophone et néerlandophone car chaque version a son ou sa propre animateur.rice, mais l'éditeur insiste sur le fait que ce décrochage vidéo entre les deux versions est très court et ne dure à chaque fois que le temps d'une rapide présentation du match qui arrive.

- 31 Par ailleurs, en ce qui concerne la programmation hors-matches, elle se compose de dix programmes dont neuf suivent, comme pour les matches, un flux vidéo unique (en ce compris les sous-titres et infographies bilingues Français-Néerlandais ou en Anglais) avec des bandes sonores différentes. Seul le dixième programme, intitulé « Eleven Insiders », est composé de deux flux vidéo distincts.
- 32 Selon l'éditeur, ceci traduit bien le fait que la ligne éditoriale est la même pour les deux versions linguistiques de ses services destinés au public belge. Les matches diffusés en direct sont quasiment les mêmes sur les deux versions et il n'y a pas de volonté d'adapter ceux-ci à chaque public. Par exemple, les derbys wallons sont proposés à la fois sur les canaux francophone et néerlandophone, et ils ne génèrent pas nécessairement plus d'audience sur le canal francophone. Quant aux programmes hors-matches, ils suivent également la même ligne.
- 33 Certains sont identiques. Selon les cas, ils peuvent être enregistrés dans une langue et diffusés simultanément sur les deux chaînes avec des sous-titres (par exemple le programme de betting « Friday night foot »), ils peuvent être présentés dans les deux langues (par exemple la retransmission de l'événement « Player of the year »), ou ils peuvent également être diffusés en anglais avec un sous-titrage bilingue (par exemple un programme diffusé le lundi et mettant en avant les événements marquants du week-end).
- 34 Quant au seul programme dont le flux audio *et* vidéo diffère selon le canal (« Eleven Insiders »), il s'agit d'un programme de plateau avec un animateur et des invité.e.s. Chaque version linguistique a son propre animateur, qui reçoit des invité.e.s différent.e.s. La ligne éditoriale de chaque émission est la même dans les deux versions linguistiques, et le thème discuté est donc le même, mais l'éditeur admet qu'en fonction de ce qui est dit par les intervenant.e.s, la discussion peut prendre des directions différentes dans les deux versions.
- 35 En tout cas, l'éditeur indique que tous les programmes, y compris « Eleven Insiders » émanent d'une seule et unique rédaction. Il travaille également avec une seule et unique équipe en charge des réseaux sociaux. Il n'a d'ailleurs qu'un compte par réseau, exploité en Anglais, sauf en ce qui concerne Twitter où il a un compte francophone et un compte néerlandophone mais où il poste les mêmes contenus sur chaque page (soit en Français, soit en Néerlandais).
- 36 Enfin, en ce qui concerne les communications commerciales, l'éditeur indique qu'elles sont à 95 % les mêmes sur la version francophone et néerlandophone de chaque service.
- 37 Il en déduit donc que chacun des trois services concernés par l'instruction est un service bilingue composé d'un même flux vidéo (sauf pour une proportion très minoritaire du temps d'antenne) et de deux bandes sonores différentes selon le canal de diffusion. Même à considérer que les deux versions linguistiques de chaque service doivent être considérées comme des services distincts, il faudrait alors les considérer comme des services ne recourant pas *exclusivement* au Français ou au Néerlandais, dès lors que les sous-titres et infographies sont bilingues ou en Anglais et que la bande sonore n'est jamais unilingue puisque, que ce soit lors des interviews autour des matches ou lors de divers programmes hors-matches, la langue utilisée peut varier entre le Français, le Néerlandais et l'Anglais.

- 38 Par conséquent, l'éditeur considère que l'interprétation faite par le Secrétariat d'instruction de l'article 127, § 2 de la Constitution est contraire à sa lettre et à son esprit : un décret de la Communauté française ne peut pas s'appliquer à un éditeur établi à Bruxelles dont la programmation n'est pas *exclusivement* francophone, et un tel éditeur doit relever de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.
- 39 A la question du Collège de savoir s'il tente de se soustraire à l'obligation de contribution à la production prévue par la législation de la Communauté française mais pas par la législation fédérale, l'éditeur rappelle qu'il investit énormément d'argent en Belgique, que ce soit via l'achat de droits locaux, via le recours à la production locale (environ 25 millions d'euros par an pour la production autour du football belge) ou encore via la rémunération de son personnel. Il estime dès lors malvenu de lui reprocher de ne pas contribuer à l'industrie audiovisuelle en Belgique.

### 3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

#### 3.1. Principes généraux

- 40 Selon l'article 3.1.2-1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après, « le décret ») :

*« À l'exception de la RTBF et des médias de proximité, l'éditeur de services doit effectuer une déclaration préalable par envoi postal et recommandé auprès du Collège d'autorisation et de contrôle pour chacun des services télévisuels qu'il entend éditer. »*

- 41 Cette obligation de déclaration préalable ne s'applique bien évidemment qu'aux éditeurs de services qui tombent dans le champ d'application territorial du décret, c'est-à-dire qui relèvent de la compétence de la Communauté française.

- 42 A cet égard, l'article 1.1-3, § 1<sup>er</sup> du décret dispose que

*« Relève de la compétence de la Communauté française, tout éditeur de service :*

*1° qui est établi en région de langue française ;*

*2° qui est établi en région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui en raison de son activité d'édition d'un service de médias audiovisuels est considéré comme appartenant exclusivement à la Communauté française pour l'édition de ce service en particulier. »*

- 43 En l'occurrence, l'éditeur ne conteste pas être établi en région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il conteste cependant pouvoir être considéré comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Il considère d'ailleurs ne pas non plus appartenir exclusivement à la Communauté flamande. Dès lors, il estime relever de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale sur les institutions établies à Bruxelles ne relevant pas exclusivement de l'une ou l'autre communauté.

- 44 Il invoque sur ce point l'article 4, § 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale, libellé comme suit :

*« Pour l'application de la présente loi, relèvent de la compétence de l'Etat fédéral, les fournisseurs de services de médias audiovisuels qui, en application des critères fixés au paragraphe 2, relèvent de la compétence de la Belgique pour autant que, conformément à l'article 127, § 2, de la Constitution, le point de référence déterminant pour cette compétence se situe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et qu'ils ne constituent pas des institutions dont les activités sont à considérer comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté. »*

45 Cet article fait lui-même référence à l'article 127, § 2 de la Constitution qui dispose que :

« [Les décrets des communautés] ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. »

46 La Constitution ayant primauté, dans la hiérarchie des normes, sur une loi fédérale ou sur un décret de la Communauté française, c'est avant tout à l'article 127, § 2 de la Constitution qu'il faut avoir égard pour déterminer si le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos peut s'appliquer à l'éditeur.

47 Or, son article 127, § 2 précité comporte trois critères de rattachement :

- Il faut identifier une « institution » ;
- Il faut avoir égard aux « activités » de cette institution ;
- Il faut voir si, en raison de ses activités, l'institution peut ou non être considérée comme appartenant « exclusivement » à une communauté.

48 Si une institution établie à Bruxelles ne peut pas, en raison de ses activités, être considérée comme appartenant exclusivement à une communauté, alors elle retombe dans la compétence dite résiduelle de l'autorité fédérale, qui découle de l'article 35 de la Constitution.

49 Il convient donc d'examiner tour à tour les trois critères de rattachement précités pour déterminer quelle est la législation applicable aux services concernés par l'instruction.

50 S'agissant, *premièrement*, du critère de l'**institution**, il fait l'objet d'une différence d'interprétation entre l'éditeur et le Secrétariat d'instruction. Alors que l'éditeur estime que seul un *éditeur* peut constituer une institution, le Secrétariat d'instruction relève qu'en matière d'édition de services de médias audiovisuels, c'est chaque *service* qui doit être considéré comme une institution à part entière.

51 Dès lors que la Constitution ne définit pas la notion d'institution, il convient d'avoir égard à la doctrine et à la jurisprudence en la matière. Il en découle que la notion d'institution est une notion à interpréter de manière large : elle peut viser, outre les personnes morales, institutions et organismes de droit public et privé, de simples « services distincts »<sup>1</sup>, voire, par assimilation, un « prestataire de soins individuel travaillant dans un groupement déterminé »<sup>2</sup>. En ce qui concerne les « services distincts », la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que les communes de la Région de Bruxelles-Capitale pouvaient créer des écoles disposant à la fois de sections en français et en néerlandais et relevant, selon la section, de la Communauté française ou de la Communauté flamande<sup>3</sup>. Une seule personne juridique peut donc gérer des services distincts qui, si leurs activités les rattachent à des communautés différentes, pourront être considérés comme des institutions distinctes soumises à des législations distinctes.

52 Il découle de ce qui précède que lorsqu'un éditeur édite plusieurs services de médias audiovisuels distincts, il est parfaitement envisageable de considérer chacun de ses services comme des « institutions » à part entière au sens de l'article 127, § 2 de la Constitution.

<sup>1</sup> Fr. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 323

<sup>2</sup> Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'Etat sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.T.*, 2014/1, p 15, note 6

<sup>3</sup> C.E., avis n° 34.339, 29 avril 2003, p. 18, note de bas de page n° 21

- 53 S'agissant, *deuxièmement*, du critère des **activités**, il n'est pas non plus défini par la Constitution. La doctrine indique qu'« *il est certain que le critère de l'activité établi dans l'article 127, § 2, de la Constitution ne doit pas s'interpréter en fonction de la langue de l'activité culturelle proposée. En effet, dans ce cas de figure, les activités proposées dans les deux langues seraient d'office biculturelles. Cette interprétation soulèverait également de grandes difficultés d'interprétation (notamment pour la danse contemporaine, la peinture, etc.). Le critère établi à l'article 127, § 2, devrait plutôt (...) être interprété par rapport au public visé* »<sup>4</sup>.
- 54 En matière de services médias audiovisuels, cela signifie qu'il faut tenir compte du public qu'ils ciblent, plutôt que de la langue de leurs programmes. Bien sûr, la langue des programmes est un élément important à prendre en compte pour déterminer quel public est ciblé (francophone, néerlandophone ou aucun des deux en particulier), mais l'on ne peut déduire de l'usage de plusieurs langues que plusieurs publics sont nécessairement visés. Ainsi, les radios établies à Bruxelles diffusent toutes de la musique dans différentes langues, et certaines diffusent même des programmes parlés dans différentes langues<sup>5</sup>, mais cela ne les empêche pas d'avoir pour cible un public francophone ou néerlandophone, et de tomber dès lors dans le champ de compétence de la Communauté française ou flamande.
- 55 Il faut également noter que le critère des *activités* d'une institution doit s'entendre par opposition à celui de l'*organisation* de l'institution. En effet, en droit constitutionnel, le critère de rattachement à l'une ou l'autre communauté des institutions établies à Bruxelles diffère selon que l'on se trouve dans le cadre d'une matière culturelle (comme, par exemple, les médias audiovisuels) ou dans le cadre d'une matière dite « personnalisable » (comme, par exemple, la politique de la santé). Dans les matières personnalisables, l'article 128, § 2 de la Constitution prévoit que les institutions actives dans ces matières sont soumises à la législation d'une communauté si elles doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette communauté en raison de leur *organisation*. Pour déterminer cela, il convient d'examiner la manière dont l'institution vit, en interne. Ainsi, l'article 2 du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1982 fixant les critères d'appartenance exclusive à la Communauté française des institutions traitant les matières personnalisables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale dispose qu'« *appartiennent exclusivement à la Communauté française, au sens de l'article [128, § 2] de la Constitution, les institutions (...) dont les actes de gestion courante et journalière se font en français et qui, par l'organisation de leur service d'accueil, s'adressent de manière spécifique aux francophones* ».
- 56 Il en découle que l'organisation interne d'une institution culturelle établie à Bruxelles n'a pas d'influence sur son rattachement à l'une ou l'autre communauté (ou à aucune d'entre elles). Seules ses *activités*, et donc essentiellement le public qu'elle vise avec celles-ci, doivent être prises en considération.
- 57 Enfin, s'agissant, *troisièmement*, du critère de l'**appartenance exclusive**, il est également non défini et interprété différemment par l'éditeur et le Secrétariat d'instruction.
- 58 Selon l'éditeur, en matière de SMA, l'appartenance exclusive à une communauté implique une programmation strictement unilingue dans la langue de cette communauté. Même si une programmation est *majoritairement* francophone ou néerlandophone, il suffit qu'elle ne le soit pas *intégralement* pour qu'il n'y ait pas d'appartenance exclusive à une communauté. Le Secrétariat

<sup>4</sup> C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Larcier, Bruxelles, 2015, p. 870

<sup>5</sup> Selon l'article 4.2.3-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, « *Les éditeurs de services sonores doivent, pour chaque service sonore qu'ils éditent, respecter les obligations suivantes : (...) 3° émettre en langue française, hors la diffusion de musique pré-enregistrée, sauf dérogation motivée accordée par le Collège d'autorisation et contrôle en vue de favoriser la diversité culturelle et linguistique des services* ». Cette marge de manœuvre par rapport à l'usage du français (diffusion de musique pré-enregistrée en langue étrangère et possibilité de dérogation à l'usage du français accordée en vue de favoriser la diversité culturelle) montre bien qu'une radio peut relever de la compétence de la Communauté française sans pour autant avoir une programmation exclusivement francophone.

d'instruction note, quant à lui, que la Constitution n'exige pas qu'une institution déploie ses activités exclusivement dans l'une ou l'autre langue pour être rattachée à une communauté ou une autre.

- 59 Le Collège partage la position du Secrétariat d'instruction : l'article 127, § 2 Constitution n'exige pas que ce soient les *activités* qui soient considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté mais bien *l'institution*.
- 60 Cela rejoint ce qui a été dit précédemment concernant le critère des activités : comme les activités d'une institution culturelle ne sont presque jamais strictement unilingues ou qu'elles ne sont parfois même pas rattachables à une langue (danse, arts plastiques, ...), le critère s'interprète plutôt par rapport au public visé par ces activités. C'est ce que l'article 127, § 2 entend par l'institution qui, en raison de ses activités, peut être considérée comme rattachée exclusivement à une communauté. Même si les activités à proprement parler ne sont pas « exclusivement rattachables », l'institution, elle, pourra l'être parce que, en raison de ses activités, elle vise un public francophone ou néerlandophone. C'est le cas d'une salle de spectacle qui, nonobstant la langue de ses spectacles, pratiquerait toute sa communication en français, ou d'une radio qui, nonobstant la langue des morceaux diffusés, viserait un public néerlandophone. S'il peut facilement être déterminé qu'un public bien défini au niveau de la langue est visé, l'on peut considérer qu'il y a « appartenance exclusive » à la communauté concernée.
- 61 En réalité, le critère de l'appartenance exclusive vise essentiellement à éviter l'exercice de compétences concurrentes sur une même institution, car chaque situation ne peut être régie que par un seul législateur. Les activités culturelles d'une institution ne doivent pas être exclusivement rattachées à une communauté mais, pour relever d'une communauté, une institution ne peut, elle, appartenir qu'à celle-ci.

### **3.2. Application pratique**

- 62 Ces trois critères étant précisés, il convient maintenant de les appliquer au cas visé par la présente décision.
- 63 Pour ce faire, il faut tout d'abord identifier quelle est *l'institution* en cause. Est-ce l'éditeur, est-ce un service qui, comme ce dernier l'indique, serait un service unique bilingue décliné dans deux versions linguistiques, ou est-ce un service unilingue francophone ?
- 64 Comme expliqué plus haut, la Constitution n'exclut aucune des trois interprétations.
- 65 C'est donc dans le respect de ce cadre que le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos permet plusieurs options. Rappelons que, selon son article 1.1-3, § 1<sup>er</sup>, cité plus haut, il intègre dans le champ de compétence de la Communauté française tout éditeur de services établi à Bruxelles « *qui en raison de son activité d'édition d'un service de médias audiovisuels est considéré comme appartenant exclusivement à la Communauté française pour l'édition de ce service en particulier* ».
- 66 Le décret prévoit donc d'apprécier la compétence sur les éditeurs établis à Bruxelles *service par service*. Aussi, de deux choses l'une : soit un éditeur peut être considéré comme appartenant exclusivement à la Communauté française pour *l'ensemble* de ses services, et dans ce cas-là, il peut être considéré comme une « institution » au sens de l'article 127, § 2 de la Constitution ; soit il ne peut l'être que pour *un ou certains* de ses service(s) uniquement, et dans ce cas, ce qui sera considéré comme « l'institution » au sens de l'article 127, § 2 de la Constitution sera chaque service et non l'éditeur lui-même.
- 67 La disposition fédérale correspondante, à savoir l'article 4, § 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale, également déjà cité ci-avant, n'est pas incompatible avec ce que prévoit le décret. En effet, elle intègre dans le champ de compétence



de l'autorité fédérale les fournisseurs de SMA<sup>6</sup> établis à Bruxelles qui « *ne constituent pas des institutions dont les activités sont à considérer comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté* ». Elle définit donc cette compétence par exclusion : l'Etat fédéral sera compétent pour tous les éditeurs qui ne sont pas des « *institutions dont les activités sont à considérer comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté* ». Mais elle ne précise pas que lesdites « *institutions dont les activités sont à considérer comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté* » doivent nécessairement être des éditeurs. Tout comme la Constitution, elle laisse les possibilités ouvertes.

- 68 Il faut donc en déduire que, ni la Constitution, ni la loi fédérale n'empêchent qu'une communauté puisse être compétente sur des éditeurs établis à Bruxelles, pour chacun de ses services qui, en raison de ses activités, doit être considéré comme appartenant exclusivement à cette communauté. Quant à la législation de la Communauté française, elle *préconise* cette appréciation service par service. Il y donc lieu, pour apprécier la notion d'institution dans le présent dossier, d'examiner chaque service de l'éditeur. Si aucun ne peut, en raison de ses activités, être considéré comme appartenant exclusivement à une communauté, l'éditeur pourra, pour l'ensemble de ses services, être soumis à la loi fédérale. Mais dès lors qu'un ou plusieurs de ces services pris isolément pourront être considérés comme appartenant exclusivement à une communauté, il faudra alors considérer qu'il y a, sous la houlette de l'éditeur, autant d'institutions que de services, et apprécier alors la compétence sur l'éditeur service par service.
- 69 En l'occurrence, trois services sont en cause dans le présent dossier : les services Eleven Pro League 1, 2 et 3. Encore faut-il déterminer ce qu'ils recouvrent. Selon l'éditeur, chacun de ces trois services est un service bilingue composé d'un flux vidéo unique (en majorité en tout cas) mais qui serait diffusé simultanément sur deux canaux différents avec deux pistes audio différentes. Pour lui, il n'y a donc pas un service par canal (l'un en français et l'autre en néerlandais), et donc deux services, mais un seul et même service.
- 70 Lors du lancement de ses premiers services par l'éditeur après son établissement à Bruxelles, le CSA avait accepté cette analyse. En effet, à l'époque, il avait constaté que le flux vidéo disponible sur le canal francophone et sur le canal néerlandophone des services de l'éditeur destinés au public belge était parfaitement identique. Seule la piste audio différait, et les différences de fond entre ce qui se disait sur le canal francophone et sur le canal néerlandophone paraissaient fort ténues puisque les deux pistes audio constituaient essentiellement la traduction l'une de l'autre.
- 71 Le CSA avait cependant bien spécifié qu'il se réservait la possibilité de surveiller l'évolution de la situation, et c'est ce qu'il a fait dans un monitoring réalisé en janvier 2021 après le lancement des trois nouveaux services Eleven Pro League 1, 2 et 3.
- 72 A cette occasion, il a constaté que les divergences entre les versions francophone et néerlandophone de chaque service étaient bien plus larges qu'un simple dédoublement de la bande sonore. Certes, toute une série de contenus (et notamment les matches en direct) restaient identiques à part pour leur bande sonore. Mais le monitoring a également mis en évidence plusieurs contenus comportant des différences au niveau du flux vidéo : si certains programmes étaient *similaires* dans les deux versions (même titre, même studio, mêmes thèmes abordés, et éventuellement mêmes séquences diffusées), ils n'étaient cependant pas *identiques*. Tout particulièrement, un programme de plateau (« # Eleven Corner ») était présenté par un animateur différent, avec des invités différents et certains thèmes et séquences différent.e.s. Le monitoring révélait également que les communications commerciales étaient différentes d'une version à l'autre. Enfin, comme avant, les bandes sonores restaient différentes, et le monitoring a constaté qu'en ce qui concernait les commentaires des matches de football, les

---

<sup>6</sup> Les termes « fournisseur » ou « éditeur » de SMA désignent la même réalité : le terme « fournisseur » est celui utilisé par la directive SMA (Directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels) et, lors de la transposition de cette directive, le législateur fédéral a choisi de le conserver alors que le législateur de la Communauté française l'a remplacé par le terme d'« éditeur ». Les deux termes répondent cependant à la même définition calquée sur celle de la directive.

différences ne se limitaient pas à l'usage d'une autre langue mais portaient également sur le fond du commentaire puisque, naturellement, le commentateur francophone en direct ne pouvait pas dire exactement la même chose que son homologue néerlandophone.

- 73 Lors de son audition du 28 octobre 2021, l'éditeur a indiqué que ce monitoring n'était plus d'actualité et que la programmation des deux versions s'était à nouveau harmonisée. C'est pour cette raison que le Collège a pris l'initiative de réaliser un nouveau monitoring, en novembre et décembre 2021, avant de se prononcer. Il a ensuite communiqué les résultats de ce monitoring à l'éditeur pour qu'il puisse y réagir, ce que l'éditeur a fait dans un courrier du 19 janvier 2022.
- 74 Dans ce courrier, l'éditeur semble considérer que ce nouveau monitoring le conforte dans sa vision selon laquelle les versions francophone et néerlandophone de chaque service sont suffisamment proches pour ne constituer qu'un seul service bilingue.
- 75 Le Collège n'est cependant pas de cet avis. En effet, le second monitoring réalisé fin 2021 confirme en grande partie les constatations faites en janvier 2021. Certes, il y a, entre les deux versions linguistiques, moins de différences qu'avant dans la programmation hors-matches, et neuf programmes sur dix sont désormais identiques (sauf pour la bande sonore), toutefois :
- Il y a toujours un programme dont le contenu est significativement différent entre les deux versions, même si son habillage est le même (il s'agit du programme « Eleven Insiders » qui présente, entre les deux versions, les mêmes divergences que l'ancien programme « # Eleven Corner ») ;
  - Les communications commerciales sont toujours différentes entre les deux versions (contrairement à ce que l'éditeur a affirmé lors de son audition) ;
  - L'éditorialisation des matches connaît des différences entre les deux versions : si les images du match sont les mêmes, les commentaires faits en direct sont par nature différents et reflètent la sensibilité de commentateurs différents. La retransmission peut s'interrompre plus rapidement sur un canal que sur l'autre. Les extraits diffusés à la mi-temps peuvent parfois varier, les interviews de joueurs étant en général les mêmes, mais pouvant être diffusées à un moment différent. Certaines interviews ne sont également diffusées que sur l'une des deux versions. Enfin, certaines interviews de mêmes joueurs sont différentes dans la mesure où les interviewés répondent, sur chaque canal, à des questions passablement différentes ;
  - Il faut ajouter à cela que, même si cela ne ressort pas du second monitoring, l'éditeur reconnaît lui-même que 17 % des matches qu'il diffuse ne sont pas les mêmes sur les deux canaux.
- 76 Il ressort de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient l'éditeur, il existe des différences significatives entre les versions française et néerlandaise des services Eleven Pro League 1, 2 et 3. Ces différences existent, d'une part, au niveau de la bande sonore où elles vont au-delà de la simple traduction, mais également au niveau du flux vidéo puisqu'une minorité de programmes ainsi que la majorité des communications commerciales diffèrent entre les deux versions.
- 77 L'on ne peut dès lors plus admettre, comme le CSA a pu le faire à l'origine pour des services dont seule la langue de la bande sonore différait, que chaque service concerné par l'instruction (Eleven Pro League 1, 2 et 3) est un service unique bilingue. Les différences sont suffisamment significatives pour que l'on puisse parler de services distincts, dont l'un est destiné à un public francophone et l'autre à un public néerlandophone.
- 78 A cet égard, l'éditeur semble relever, à titre subsidiaire, que même s'il fallait admettre cette thèse impliquant l'existence de deux services distincts, encore faudrait-il constater que ces services ne sont pas exclusivement unilingues et ne peuvent donc pas être rattachés à la compétence de chaque communauté.

- 79 Le Collège ne peut pas davantage le suivre dans cette voie. En effet, comme cela a été exposé ci-avant, ni la Constitution, ni la loi du 5 mai 2017, ni le décret du 4 février 2021 n'imposent qu'une institution recoure exclusivement à une seule langue pour pouvoir être rattachée à la compétence d'une communauté. L'exclusivité doit s'entendre dans le sens qu'une même institution ne peut dépendre que de la compétence d'une seule Communauté et qu'il ne peut donc y avoir exercice de compétences concurrentes. Il faut donc que, en raison de ses activités, l'institution puisse être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.
- 80 Or, l'on a vu précédemment que la notion « d'activités » ne peut s'interpréter uniquement en fonction de la langue de l'activité culturelle proposée, donc en l'espèce de la langue des programmes. La notion doit plutôt s'apprécier au regard du *public visé* par les activités.
- 81 Une telle appréciation doit s'opérer au cas par cas. Si un service recourt exclusivement à une langue, la situation est bien évidemment simple, mais tel est rarement le cas. Même la RTBF et la VRT ne diffusent pas leurs services télévisuels et radiophoniques exclusivement en français et en néerlandais. En réalité, il faut avoir égard à l'ensemble de la programmation d'un service et voir si elle touche, dans son ensemble, un public francophone ou néerlandophone. Si une partie de la programmation d'un service utilise une langue autre que le français mais lui est néanmoins accessible (parce qu'il s'agit de musique, ou de contenu parlé sous-titré ou traduit *a posteriori*) et si le reste de la programmation (qu'elle soit minoritaire ou majoritaire) utilise le français, l'on peut en déduire que toute la programmation permet de toucher le public de la Communauté française. En revanche, si une partie significative de la programmation (même minoritaire) utilise une langue autre que le français sans être rendue accessible au public de la Communauté française, l'on peut en déduire que ce public-là n'est pas visé par toute la programmation. Il ne s'agit donc pas d'une question d'exclusivité ou même de proportions dans l'usage des langues, mais plutôt de la destination générale d'une programmation pour un public.
- 82 En l'espèce, l'on est face à un éditeur qui dispose des droits de diffusion sur des contenus et qui se donne la peine de les proposer sur deux canaux différents avec des nuances sonores et visuelles plus ou moins importantes entre les deux canaux, visant à ce que chacun puisse intégralement être compris par un public francophone ou néerlandophone. Cet éditeur se donne également la peine de commercialiser ces canaux de manière séparée auprès des annonceurs. Il apparaît donc clairement qu'il entend viser, avec ces deux canaux, deux publics différents : sur l'un, un public francophone, et sur l'autre, un public néerlandophone.
- 83 Le fait que la conception de ces services, au niveau de l'éditeur, se fasse par une même équipe bilingue, ou qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie d'investissement nationale n'est pas pertinent. En effet, il a été expliqué plus haut que le critère de l'*organisation* interne de l'institution ne s'applique que pour les institutions actives dans des matières personnalisables mais pas en matière culturelle.
- 84 Il en découle que chaque service Eleven Pro League 1, 2 et 3 destiné à un public francophone, même si le Français n'est pas la langue exclusive du service, constitue une institution qui, en raison de ses activités, doit être rattachée à la compétence de la Communauté française.
- 85 Le Collège entend d'ailleurs rappeler à l'éditeur que cette interprétation des règles répartitrices de compétences a jusqu'à présent toujours prévalu à chaque fois qu'un éditeur établi en région bilingue de Bruxelles-Capitale proposait à la fois des services destinés au public francophone et des services destinés au public néerlandophone. Ces éditeurs ont déclaré leurs services respectivement auprès du CSA et de son pendant flamand, le Vlaamse Regulator voor de Media (VRM), et ont accepté, selon le service concerné, de se soumettre à la législation de la Communauté française ou de la Communauté flamande. C'est le cas, de longue date, des services édités par la SA Proximus media House (Pickx+, Pickx Live, Pickx Sports, etc. qui existent chacun en version française et néerlandaise) et par la SA Belgian Business Television (Canal Z en français et Kanaal Z en néerlandais), qui ne sont pourtant pas proposés exclusivement en Français ou en Néerlandais. En effet, comme n'importe quels services télévisuels, il

leur arrive de diffuser de la musique en langue étrangère ou des contenus parlés plus ou moins longs en langue étrangère, éventuellement sous-titrés. L'IBPT et l'autorité fédérale n'y ont pourtant jamais rien trouvé à redire.

- 86 Et de fait, il est spécieux d'affirmer, comme le fait l'éditeur, que l'affirmation de la compétence des communautés sur des services majoritairement (et pas seulement exclusivement) francophones aboutirait à vider de sa substance la compétence résiduelle de l'autorité fédérale sur les services de médias audiovisuels à Bruxelles. En effet, cette compétence résiduelle n'a jamais été conçue pour lui permettre de réguler des services manifestement destinés au public de la Communauté française ou de la Communauté flamande. En effet, la Constitution attribue la compétence en matière culturelle aux communautés, et dans ce cadre, la compétence résiduelle de l'autorité fédérale ne peut se concevoir que pour éviter les situations de vide juridique. Si l'autorité fédérale pouvait se considérer compétente pour tout SMA édité depuis Bruxelles et ne recourant pas exclusivement au Français ou au Néerlandais, ce serait plutôt cette conception-là qui reviendrait à vider de sa substance la compétence que le Constituant et le législateur spécial ont voulu confier aux Communautés en matière de médias audiovisuels. Cette conception, défendue par l'éditeur, paraît donc contraire au principe de loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1<sup>er</sup> de la Constitution.
- 87 Il ressort de ce qui précède que, pour ce qui concerne ses services francophones Eleven Pro League 1, 2 et 3, l'éditeur relève de la compétence de la Communauté française.
- 88 De ce fait, il est tenu par l'article 3.1.2-1 du décret du 4 février 2021, visé au grief, qui lui impose de déclarer ces services auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA.
- 89 Or, l'éditeur refuse de déclarer ces services auprès du Collège, en ce compris depuis que le Collège lui en a fait la demande formelle.
- 90 Le grief est, dès lors, établi.
- 91 A cet égard, il convient de rappeler qu'en refusant de reconnaître la compétence de la Communauté française sur les services concernés, et donc en refusant de déclarer ceux-ci auprès du CSA, l'éditeur se soustrait sciemment et volontairement à un ensemble de règles qui visent à protéger le public de cette communauté. Si certaines de ces règles trouvent leur pendant dans la législation fédérale appliquée par l'IBPT, ce n'est pas le cas de toutes, et notamment de l'obligation de contribution à la production imposée aux éditeurs de services télévisuels par l'article 6.1.1-1 du décret du 4 février 2021. La soustraction volontaire – et illégale – de l'éditeur à cette contribution entraîne, pour l'industrie de la production d'œuvres audiovisuelles en Communauté française, un manque à gagner, et pour les autres éditeurs relevant de celle-ci, une différence de traitement qui rend l'infraction d'autant plus grave.
- 92 Le fait que l'éditeur déclare pourtant investir beaucoup d'argent en Belgique via l'achat de droits locaux, via le recours à la production locale ou encore via la rémunération de son personnel ne permet pas d'alléger ce constat. En effet, la contribution à la production prévue par l'article 6.1.1-1 précité vise justement à faire en sorte que les éditeurs contribuent à l'économie audiovisuelle autrement que par la rémunération de leur personnel et la production et l'achat de programmes de flux. La disposition a pour objectif de soutenir la production d'œuvres audiovisuelles, c'est-à-dire d'une catégorie de programmes générant parfois moins de rendements directs, mais se caractérisant par une valeur ajoutée culturelle spécifique. Or, l'éditeur n'achète ou ne produit pas ou presque pas ce type de programmes, de telle sorte que la contribution obligatoire prévue à l'article 6.1.1-1 précité prend pour lui tout son sens.
- 93 L'enjeu du présent dossier et de la question de compétence qu'il soulève n'est donc pas une pure question de principe, mais bien une question d'équité de traitement entre éditeurs dans la contribution à la défense d'une industrie fragile que le législateur de la Communauté française entend soutenir.

- 94 En conséquence, considérant le grief, considérant la gravité de ses conséquences pour le secteur de l'audiovisuel en Communauté française, et considérant la jurisprudence du Collège en matière de refus de reconnaissance de sa compétence<sup>7</sup>, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 9.2.2-1, § 1<sup>er</sup> du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos en infligeant à la SA Eleven Sports Network une amende de 500.000 euros.
- 95 Considérant en effet qu'en vertu de l'article 9.2.2-1, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> du décret précité, le montant de l'amende ne peut excéder 3 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes de l'éditeur (5 % en cas de récidive dans un délai de cinq ans), que l'éditeur n'a pas transmis ce chiffre d'affaires au CSA puisqu'il refuse de reconnaître sa compétence à son égard, mais que ces comptes peuvent néanmoins être consultés dans une source publique, à savoir la Centrale des bilans, et qu'il en ressort qu'il dépasse la somme de 16.666.666 euros (somme dont 3 % équivalent à 500.000 euros).
- 96 Dès lors, après en avoir délibéré et en application de l'article 9.2.2-1, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, le Collège d'autorisation et de contrôle condamne la SA Eleven Sports Network à une amende de 500.000 euros.
- 97 Afin de laisser une dernière chance à l'éditeur de régulariser sa situation, le Collège décide cependant que l'amende ne sera pas recouvrée si l'éditeur introduit, dans les soixante jours de la notification de la présente décision, une déclaration auprès du Collège pour chacun des trois services concernés par la présente décision, conformément à l'article 3.1.2-1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos.

Fait à Bruxelles, le 10 mars 2022.

DocuSigned by:  
Mathilde Alet  
8CA19B3ED537454...

DocuSigned by:  
Karim Bourki  
08013E62BA9E470...

---

<sup>7</sup> Collège d'autorisation et de contrôle, 29 novembre 2006, en cause la SA TVi ([RTL-TVi et Club RTL – diffusion sans autorisation – CSA Belgique](#))