

AVIS 02 -25 DU COLLÈGE D'AVIS SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 4 FÉVRIER 2021 RELATIF AUX SERVICES DE MÉDIAS AUDIOVISUELS ET AUX SERVICES DE PARTAGE DE VIDÉOS ET METTANT EN ŒUVRE LE RÈGLEMENT (UE) 2024/1083.

TABLE DES MATIERES

Table des matières.....	1
1 Avis du Collège d'Avis.....	2
1.1 CONTEXTE.....	2
1.2 RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET	2
1.3 AVIS	3
1.3.1 Sur l'obligation de transparence des fournisseurs de services de médias (article 4 de l'avant-projet de décret)	3
1.3.2 Sur l'évaluation des concentrations sur le marché des médias (article 5 de l'avant-projet de décret) 5	
1.3.3 Sur la procédure d'évaluation des concentrations dans le cadre d'une fusion de radios (article 6 de l'avant-projet).....	13
1.3.4 Sur les procédures de nomination et de révocation des membres du conseil d'administration des médias de proximité (article 7 de l'avant-projet de décret)	14
1.3.5 Sur les procédures de nomination et de révocation de la direction des médias de proximité (article 8 de l'avant-projet de décret)	17
1.3.6 Sur l'attribution des fréquences provisoires (article 9 de l'avant-projet de décret)	20
1.3.7 Sur la nomination du CSA comme autorité compétente (article 10 de l'avant-projet de décret) 22	
1.3.8 Sur les autres propositions des membres du Collège d'avis	24
1.4 CONCLUSION	25
2 Contributions écrites	26

1 AVIS DU COLLÈGE D'AVIS

1.1 CONTEXTE

Objet de la saisine

En application de l'article 9.1.2-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après « le décret »), la Ministre des Médias sollicite l'avis du Collège d'avis sur un avant-projet de décret modifiant le décret et mettant en œuvre le Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (ci-après « le règlement »).

Le Collège d'avis a été soumis à la procédure d'urgence le 9 septembre 2025.

Travaux du Collège d'Avis

Le Collège d'avis du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) s'est réuni à trois reprises (une plénière de lancement et deux plénières d'adoption) pour examiner l'avant-projet de décret. Le présent avis a été adopté le vendredi 17 octobre 2025.

1.2 RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret vise à mettre en œuvre le règlement européen, qui est donc d'application directe, mais qui pourtant comporte certains articles appelant à une mise en œuvre en droit national. Il s'agit en particulier des articles 5, 6 et 22 du règlement, qui font ici l'objet d'une adaptation en droit de la Communauté française de Belgique.

L'avant-projet de décret comporte onze articles :

- L'article 1^{er} de l'avant-projet définit son objectif : la mise en œuvre partielle du règlement.
- L'article 2 de l'avant-projet insère, au sein du décret, une référence à la mise en œuvre du règlement.
- L'article 3 de l'avant-projet intègre au décret trois définitions prévues par le règlement.
- L'article 4 de l'avant-projet prévoit la mise en œuvre de l'article 6 du règlement : il intègre des obligations de transparence pour les fournisseurs de services de médias audiovisuels. Le CSA est désigné autorité compétente pour tenir à jour une base de données reprenant les informations rendues transparentes.
- L'article 5 de l'avant-projet prévoit la mise en œuvre de l'article 22 du règlement concernant le contrôle des concentrations sur le marché des médias. L'article 6 de l'avant-projet intègre à la procédure de fusion entre des radios celle prévue à l'article 22 du règlement (soit à l'article 5 de l'avant-projet).

- Les articles 7 et 8 de l'avant-projet mettent en œuvre l'article 5 du règlement : ils modifient les procédures de nomination et de révocation de la direction et des membres du conseil d'administration des médias de proximité.
- L'article 9 de l'avant-projet est le seul article ne mettant pas en œuvre le règlement. Il modifie la procédure d'attribution de fréquences provisoires (et en particulier sa durée).
- L'article 10 de l'avant-projet désigne le CSA comme autorité compétente pour contrôler l'application du chapitre III du règlement.
- L'article 11 de l'avant-projet met en œuvre l'article 8 paragraphe 2 du règlement : il supprime du décret la mention du Groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels, pour la remplacer par celle du Comité européen pour les services de médias.

1.3 AVIS

1.3.1 Sur l'obligation de transparence des fournisseurs de services de médias (article 4 de l'avant-projet de décret)

Proposition du Gouvernement

Art 2.2-2 § 1er. Les éditeurs de services rendent publiques ~~les informations de base les concernant~~ aisément et directement accessibles aux destinataires de leurs services les informations visées à l'article 6, paragraphe 1er du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE pour permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions diffusées dans les programmes des services de médias audiovisuels visés par le présent décret.

~~Le Gouvernement arrête la liste des informations de base ainsi que les modes de diffusion assurant un accès facile, direct et permanent à celle-ci. Cette liste reprend au moins le nom, l'adresse du siège social, les coordonnées téléphoniques, l'adresse de courrier électronique et du site web, le numéro de TVA et la liste des actionnaires ou des membres de l'éditeur de services ainsi que les coordonnées du CSA en tant qu'organe de contrôle de l'éditeur de services.~~ Le Gouvernement peut arrêter sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis une liste d'informations complémentaires à celles visées à l'alinéa 1er. (...)

§ 4. Le Collège d'autorisation et de contrôle tient à jour, ~~sous la forme d'une base de données accessible au public~~ l'ensemble des informations visées aux paragraphes 2 et 3 et vérifie la mise à disposition effective des informations visées au paragraphe 1er.

1.3.1.1 Présentation de la disposition

L'article 4 de l'avant-projet de décret introduit des modifications à l'article 2.2-2 du décret. Cet article prévoyait déjà des obligations de transparence concernant les services de médias audiovisuel. Le présent

avant-projet vient modifier la liste des éléments devant faire l'objet de transparence en reprenant les prescrits du règlement.

Il nomme le Collège d'autorisation et de contrôle (CAC) ainsi que le Collège d'avis compétents pour proposer au Gouvernement une liste d'informations complémentaires pouvant faire l'objet de transparence.

Il nomme le CAC compétent pour tenir à jour une base de données reprenant les informations faisant l'objet de transparence.

L'obligation de transparence ne repose ici que sur les éditeurs de médias audiovisuels.

1.3.1.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.1.2.1 Commentaires du secteur :

RTL Belgium, le CJD ainsi que LA PRESSE.BE sont d'avis que l'article 6 du règlement liste de manière exhaustive les informations faisant l'objet de transparence. Ils écrivent que la possibilité laissée au Gouvernement dans l'avant-projet d'arrêter une liste d'informations complémentaire aux éléments cités par l'article 6 du règlement est contraire à l'objectif du législateur européen (la liberté des médias, leur protection face aux contraintes excessives).

Ils écrivent par ailleurs que dans le cas où une telle possibilité devait être envisagée, seul le Collège d'avis devrait avoir la possibilité de proposer une liste d'informations complémentaires au Gouvernement. Cette possibilité ne devrait pas être laissée au CAC.

1.3.1.2.2 Réponse du Bureau du CSA :

Le Bureau du CSA est aligné avec la rédaction de l'article 4 de l'avant-projet en ce qu'il laisse la possibilité au Gouvernement d'arrêter une liste d'informations complémentaires à celle prévue par l'article 6 du règlement. En effet, l'avant-projet se saisit de la possibilité accordée aux Etats membres « *d'adopter des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par le chapitre II, le chapitre III, section 5, et l'article 25, à condition que ces règles assurent un niveau plus élevé de protection du pluralisme des médias ou d'indépendance éditoriale conformément au présent règlement et soient conformes au droit de l'Union* » (article 1 paragraphe 3 du règlement).

L'article 6 du règlement se situe dans son chapitre II. De plus, comme le précise le considérant 32 du règlement, « *cette transparence est également un outil efficace pour décourager et donc limiter le risque d'ingérence dans l'indépendance éditoriale* ». Adopter une liste d'information renforçant la transparence constitue une garantie de l'indépendance éditoriale : la condition prévue à l'article 1 du règlement pour adopter des règles plus détaillées ou plus strictes dans le domaine du chapitre II est donc remplie. L'avant-projet de décret est donc conforme au règlement lorsqu'il permet au Gouvernement d'arrêter une liste d'informations plus détaillée que le règlement.

Si l'avant-projet nomme le CAC compétent pour proposer cette liste au Gouvernement, c'est parce que celui-ci a pour mission de protéger le pluralisme dans les médias et l'indépendance éditoriale (notamment dans le cadre des concentrations, mais également dans le cadre de l'exercice d'une position significative en ce qui concerne le pluralisme). C'est donc à raison que le CAC est nommé compétent pour proposer une liste complémentaire au Gouvernement.

Cependant, le Bureau du CSA considère que le Collège d'avis ne devrait pas pouvoir proposer de liste complémentaire au Gouvernement. En effet, le caractère alternatif de l'article tel que rédigé dans l'avant-projet (une proposition du Collège d'avis ou du CAC) est source d'incertitude juridique. Par ailleurs, dans le cas où le Gouvernement arrêterait une liste d'informations complémentaires, l'arrêté serait de toutes façons soumis au Collège d'avis avant adoption définitive par le Gouvernement.

De plus, tel que rédigé actuellement la procédure serait la suivante : le Collège d'avis propose une liste au Gouvernement, le Gouvernement arrête une liste sur proposition du Collège d'avis, et enfin, le Gouvernement soumet l'arrêté à l'avis du Collège d'avis. Cela reviendrait à demander au Collège d'avis de se positionner deux fois sur un même sujet dans le cadre d'une même procédure. Une telle proposition risque d'engendrer une procédure inutilement complexe.

1.3.2 Sur l'évaluation des concentrations sur le marché des médias (article 5 de l'avant-projet de décret)

Proposition du Gouvernement

Art. 2.2-3. - § 1er. L'exercice d'une position significative par un éditeur de services ou un distributeur de services, à l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité, ou par plusieurs de ceux-ci détenus par une même personne physique ou morale, ou l'existence d'une concentration sur le marché des médias au sens de l'article 1.3-1, 10°/1, ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de médias audiovisuels. (...)

§3. Lorsque des personnes morales décident d'opérer une concentration sur le marché des médias, ils le notifient au préalable au Collège d'autorisation et de contrôle.

Le Collège d'autorisation et de contrôle engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration.

L'évaluation tient compte des éléments visés au paragraphe 2 de l'article 22 du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE.

Le Gouvernement peut arrêter, sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis, les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation. (...)

§ 7. Dans le cadre de la procédure visée au présent article, le Collège d'autorisation et de contrôle veille à ~~consulter l'Autorité belge de la concurrence ou ses services~~ collaborer avec l'Autorité belge de la concurrence ou ses services et, le cas échéant, avec les autres autorités de régulation des médias.

1.3.2.1 Présentation de la disposition

L'article 5 de l'avant-projet de décret insère plusieurs dispositions au sein de l'article 2.2-3 du décret.

L'article 2.2-3 du décret prévoit que le CAC engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels, à l'exception de la RTBF et des médias de proximité, lorsqu'il constate l'exercice d'une position significative.

L'article 5 de l'avant-projet intègre à cet article la procédure prévue à l'article 22 du règlement, qui demande aux Etats membres d'établir des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Il nomme le CSA comme autorité compétente pour engager « *une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration* ».

1.3.2.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.2.2.1 Commentaires du Bureau du CSA :

Le Bureau du CSA est d'avis que l'articulation de deux procédures distinctes (une procédure d'évaluation des concentrations *ex-ante* et une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre *ex-post*) au sein d'un seul article est de nature à créer de la confusion. En effet, l'objet, la finalité, la temporalité et même les acteurs de ces deux procédures divergent. Le Bureau du CSA se questionne donc sur la pertinence de la réunion en un seul article de deux procédures différentes. Par ailleurs, de cela découlent un certain nombre de problèmes.

En effet, la procédure *ex-post* fait référence au « pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels », tandis que l'article 22 du règlement – dans la procédure *ex-ante* – se rapporte lui au « aux concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale ». En se cantonnant au pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels, la rédaction de l'avant-projet de décret est limitative par rapport à la disposition prévue à l'article 22 du règlement. La compétence du CSA ne saurait être limitée uniquement au contrôle de concentration entre services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence puisque la définition de concentration sur le marché des médias dans le règlement n'est pas limitée aux services de médias audiovisuels mais inclut d'autres acteurs dont le rôle est pertinent pour le marché des médias, tel que par exemple les acteurs de presse. Tout élément relatif à la répartition des compétences entre les Communautés et le Fédéral ou au champ de compétence matériel du CSA pour respecter la répartition des compétences belges devrait se trouver dans l'accord de coopération organisant la mise en œuvre de l'article 22 du règlement en Belgique. En effet, l'accord de coopération est l'outil approprié

quand plusieurs niveaux de pouvoir sont concernés car il permet et d'éviter toute incohérence et de répartir les compétences sans que chaque entité doive le faire unilatéralement.

Il est intéressant de noter également que le CAC ainsi que le Collège d'avis sont tous deux compétents pour proposer au Gouvernement les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation. Si l'avant-projet nomme le CAC compétent pour proposer ces éléments au Gouvernement, c'est parce que celui-ci a pour mission de protéger le pluralisme dans les médias et l'indépendance éditoriale (notamment dans le cadre des concentrations, mais également dans le cadre de l'exercice d'une position significative en ce qui concerne le pluralisme). C'est donc à raison que le CAC est nommé compétent pour proposer des éléments au Gouvernement relatifs à la procédure qu'il est censé faire appliquer.

Cependant, le Bureau du CSA considère que le Collège d'avis ne devrait pas pouvoir proposer au Gouvernement les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation. En effet, le caractère alternatif de l'article tel que rédigé dans l'avant-projet (une proposition du Collège d'avis ou du CAC) est source d'incertitude juridique. De plus, dans le cas où le Gouvernement arrêterait les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation, l'arrêté serait de toutes façons soumis au Collège d'avis avant adoption définitive par le Gouvernement.

Si le Collège d'avis faisait une proposition la procédure serait la suivante : le Collège d'avis propose une liste au Gouvernement, le Gouvernement arrête une liste sur proposition du Collège d'avis, et enfin, le Gouvernement soumet l'arrêté à l'avis du Collège d'avis. Cela reviendrait à demander au Collège d'avis de se positionner deux fois sur un même sujet dans le cadre d'une même procédure. Une telle proposition risque d'engendrer une procédure inutilement complexe.

Les termes « consulter l'Autorité belge de la concurrence » (ABC) sont remplacés par « collaborer avec l'ABC ». Le terme « collaborer » est à nuancer du terme « consulter ». En effet, une simple consultation dans le cadre de la procédure *ex-post* est plus adéquate en raison de la nature de l'évaluation qui n'est pas directement en lien avec les compétences de l'ABC. En effet, l'évaluation *ex-post* vise principalement à apprécier les effets sur le pluralisme de l'offre, domaines situés en dehors du champ d'expertise économique propre à l'Autorité de la concurrence. Dans ce cas, une consultation permet de solliciter un éclairage ponctuel sans créer de confusion quant à la répartition des compétences. A l'inverse, une coopération plus forte dans le cadre de la procédure *ex-ante* semble plus appropriée puisqu'il s'agit d'évaluer des opérations de concentration où les enjeux de concurrence et de pluralisme sont étroitement liés. Dans ce contexte, une collaboration permet une analyse complémentaire et cohérente entre les deux autorités, articulant leurs expertises respectives.

Il est par ailleurs important de rappeler que la mise en œuvre de l'article 22 du règlement demeure ici muette sur un certain nombre de points : les critères et modalités de la procédure ; la question de l'intégration ou non d'un seuil déclencheur ; la répartition des compétences entre les Communautés et le Fédéral ; les délais ; la portée juridique de l'évaluation ; les modalités de transmission d'informations entre les autorités de régulation belges, entre elles et le Comité européen pour les services de médias, et entre elles et l'ABC. En l'absence de précision au sein du décret, ces éléments devraient apparaître dans le cadre d'un accord de coopération entre les Communautés et le Fédéral.

Enfin, une remarque légistique : le Bureau du CSA note l'absence des paragraphes 3 et 4 de l'article 2.2-3 du projet de décret, et ce, malgré l'existence des paragraphes 5 à 8.

1.3.2.2.2 Commentaires du secteur :

LA RTBF adhère à la proposition du Bureau du CSA de rédiger un article distinct pour la mise en œuvre de l'article 22 de l'EMFA, en précisant que cette nouvelle section s'applique sans préjudice de l'article 2.2-3 §1 sur la position significative.

RTL BELGIUM recommande d'inscrire les deux procédures (*ex-ante* et *ex-post*) dans des articles séparés afin de garantir la lisibilité du dispositif et d'en clarifier les finalités respectives. Il considère que cela permettra d'identifier avec précision les objectifs poursuivis par chacune d'elles et d'éviter toute ambiguïté quant à leurs champs d'application.

RTL Belgium estime également qu'il est impératif que la procédure *ex-ante* respecte pleinement le périmètre défini par le Règlement européen et que toute exclusion de certains acteurs, tels que la RTBF ou les médias de proximité, dans le cadre de la procédure *ex-ante* serait contraire au Règlement 2024/1083.

Enfin RTL Belgium considère qu'il est essentiel de désigner une autorité unique compétente pour arrêter les critères et modalités d'évaluation et que ce rôle doit être confié au Collège d'avis.

LE CONSEIL DE DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE (CDJ) considère qu'il est plus opportun, comme suggéré par le Bureau du CSA, de scinder en deux articles distincts les dispositions relatives aux procédures de concentration et de position significative.

Le CDJ s'interroge, au vu de la répartition des compétences entre entités en matière de médias, s'il ne faudrait pas davantage parler de « *pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale pour l'audiovisuel* » plutôt que de reprendre la formule générale qui ouvre le champ à l'ensemble des médias comme proposé par le Bureau du CSA. Il s'interroge, dans le cas où la seconde option serait privilégiée, si cela signifierait que l'action du régulateur serait plus large en matière de concentration qu'en matière de position significative. Après lecture de la proposition du Bureau du CSA, le CDJ note une extension des compétences du régulateur et considère que cela pose des problèmes en termes de répartition de compétences entre le Fédéral et les Communautés, et des questions relatives à l'action du régulateur sur la presse écrite.

LA PRESSE.BE insiste pour pouvoir être consulté dans le cadre de l'organisation des compétences des organes de régulation découlant du Règlement EMFA, notamment dans le cadre de la rédaction de l'accord de coopération entre les niveaux de pouvoir et les organes désignés par ceux-ci.

La Presse.be considère également que les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation (d'une position dominante ou d'une concentration) devraient faire l'objet d'une élaboration concertée et non d'une décision du seul Collège d'autorisation et de contrôle.

LE RESEAU DES MEDIAS DE PROXIMITE (RMDP) est d'accord avec la proposition du CSA de scinder en deux articles distincts les dispositions relatives aux procédures de concentration et de position significative. Le RMDP marque également son accord, dans le cadre de l'évaluation de la position significative, pour la suppression de l'exception pour les médias de proximité.

L'ASSOCIATION DES JOURNALISTES PROFESSIONNELS (AJP) considère qu'il convient d'ajouter et de définir la mention de l'indépendance éditoriale (dans l'article 5, a) et à l'alinéa 2 du point b.) et de préciser la notion de pluralisme, toutes deux au regard de l'EMFA et de ses considérants.

L'AJP estime qu'une concentration médiatique qui concernerait uniquement la presse écrite, ou des médias hors FWB, ne devrait pas être notifiée au CSA et propose dès lors de d'ajouter le terme « audiovisuels » après le terme « médias » dans la formulation actuelle de l'alinéa 1 du point b) de l'article 5 en projet.

L'AJP considère qu'il convient de fixer beaucoup plus précisément, dans le décret, des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme et l'indépendance des médias.

Elle estime qu'il convient de préciser et de développer, dans le décret, les éléments de l'article 22 §2, pour évaluer les concentrations susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme et l'indépendance éditoriale, en listant des éléments et mécanismes concrets et adaptés au paysage médiatique belge francophone.

A titre subsidiaire, elle considère qu'il conviendrait de prévoir l'obligation pour le Gouvernement d'arrêter les critères et modalités utilisés dans la procédure d'évaluation. Le cas échéant, elle estime qu'il conviendrait de ne pas réserver au seul CSA (et aucunement uniquement au CAC) la possibilité ou l'obligation de proposer cette liste de critères.

Pour finir, l'AJP considère qu'il convient de prévoir une collaboration non seulement avec l'Autorité Belge de la Concurrence mais également avec d'autres autorités ou organismes ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'auto-régulation.

1.3.2.3 Proposition de rédaction d'un nouvel article pour la procédure *ex-ante*

Afin d'adresser au mieux les commentaires énoncés ci-dessus, le Bureau du CSA est d'avis de rédiger un nouvel article traitant de la procédure *ex-ante*. Celui-ci pourrait être rédigé comme suit.

Proposition du Bureau du CSA

Nouvel article. *« Lorsque des personnes morales décident d'opérer une concentration sur le marché des médias au sens de l'article 1.3-1, 10°/1, elles le notifient au préalable au Collège d'autorisation et de contrôle.*

Lorsque la concentration est susceptible d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale, le Collège d'autorisation et de contrôle engage une procédure d'évaluation dans les services de média visés par la concentration.

L'évaluation tient compte des éléments visés au paragraphe 2 de l'article 22 du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE.

Le Gouvernement peut arrêter, sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle, les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation.

Dans le cadre de la procédure visée au présent article, le Collège d'autorisation et de contrôle veille à collaborer avec l'Autorité belge de la concurrence ou ses services et, le cas échéant, avec les autres autorités de régulation des médias. »

1.3.2.4 Proposition de modification de l'article 2.2-3 du décret pour la procédure *ex-post*

1.3.2.4.1 Commentaires du Bureau du CSA

L'article 22 du règlement prévoit une évaluation des concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. L'article 2 paragraphe 2 du règlement définit les fournisseurs de médias de service public comme une catégorie de fournisseurs de services de médias. L'évaluation des concentrations sur le marché des médias au sens de l'article 22 du règlement inclut donc les médias de service public.

L'article 2.2-3 du décret permet au CAC d'engager une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels lorsqu'il constate l'exercice d'une position significative. Sont exclus de cette évaluation la RTBF et les médias de proximité.

Considérant les fournisseurs de services visés dans le cadre de l'article 22 du règlement, le Bureau du CSA se questionne sur la pertinence d'une telle exclusion dans le cadre de l'article 2.2-3. Le règlement reconnaît le rôle des médias de service public dans la promotion du pluralisme, mais ne prévoit aucune exclusion de ces derniers du champ d'application de l'article 22. En conséquence, la mise en œuvre dudit article permet au CAC d'évaluer en amont une concentration dans le marché des médias qui concernerait la RTBF ou un média de proximité.

Dans l'hypothèse où une telle concentration aurait lieu, l'article 2.2-3 empêcherait le CAC de contrôler en aval, l'évolution de l'entité résultante de la concentration en termes de position significative. Cette situation priverait le régulateur d'une analyse cohérente et complémentaire sur le pluralisme. En d'autres termes, l'articulation entre contrôle *ex-ante* et *ex-post* est d'autant plus nécessaire que l'exclusion actuelle empêcherait précisément le contrôle de l'évolution des positions de marché résultant de concentrations préalablement autorisées, créant ainsi une discontinuité et une incohérence dans le dispositif de sauvegarde du pluralisme.

L'exclusion actuelle repose sur le fait que les obligations internes de pluralisme imposées aux médias de service public suffiraient à garantir le pluralisme. Toutefois, ces obligations garantissent le pluralisme éditorial interne de ces opérateurs, sans pour autant neutraliser l'impact qu'une position de marché significative pourrait avoir sur le pluralisme externe du marché dans son ensemble. L'article 2.2-3 vise précisément à évaluer si l'exercice d'une position significative porte atteinte « à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste », ce qui constitue une question distincte de celle du pluralisme interne d'un opérateur donné.

C'est pourquoi le Bureau du CSA suggère de supprimer de l'article 2.2-3 §1^{er} du décret les termes « à l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité », permettant de rendre les contrôles *ex-ante* et *ex-post* complémentaires. Cette modification n'affecte en rien les garanties statutaires et contractuelles propres aux médias de service public, mais assure simplement que l'évaluation de l'impact de toute position significative sur le pluralisme puisse être effectuée de manière cohérente.

Proposition du Bureau du CSA

Art. 2.2-3. – « § 1^{er}. L'exercice d'une position significative par un éditeur de services ou un distributeur de services, ~~à l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité~~, ou par plusieurs de ceux-ci détenus par une même personne physique ou morale, ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de médias audiovisuels. (...) »

1.3.2.4.2 Commentaires du secteur :

LA RTBF considère que la cohérence législative n'implique pas l'extension du périmètre et qu'étendre le régime de l'article 2.2-3 aux médias de service public n'est ni requis, ni nécessaire à la mise en œuvre de l'EMFA.

La RTBF considère qu'introduire une réforme de politique interne (à savoir la suppression d'une exclusion discutée et justifiée en 2021) excède l'objet de la saisine et brouille le débat démocratique. Elle estime que si le législateur souhaite revisiter l'exclusion des médias de service public, cela doit faire l'objet d'un cadre séparé, avec étude d'impact complète sur les hypothèses envisagées, consultation dédiée de tout le secteur et paramétrage des effets (en ce compris au regard du contrat de gestion et des équilibres du secteur).

La RTBF estime qu'il convient de distinguer deux dispositifs distincts : d'une part, le contrôle structurel permanent (*ex-post*) d'une position significative dans l'audiovisuel et, d'autre part, le contrôle *ex-ante*, limité aux concentrations de médias, avec une coordination avec les autorités de la concurrence. Elle considère que l'article 22 de l'EMFA vise exclusivement l'évaluation des concentrations sur le marché des médias, entendues comme des opérations ponctuelles de fusion ou d'acquisition entre acteurs, et non les régimes nationaux d'examen de position significative qui sont indépendants de toute opération de concentration.

La RTBF considère que les médias de service public promeuvent intrinsèquement le pluralisme en respectant les obligations imposées par la Communauté française via le décret RTBF et le contrat de gestion. Elle estime que le service public constitue, par nature et par mission, une garantie institutionnelle du pluralisme, reconnue par de nombreux textes internationaux (Convention UNESCO, Protocole d'Amsterdam, Communication CE 2001, recommandations du Conseil de l'Europe, Règlement EMFA lui-même).

La RTBF considère que soumettre les médias de service public au même régime que les éditeurs privés pourrait amener à des contradictions, dès lors qu'ils sont déjà soumis aux obligations de pluralisme via le décret RTBF, le contrat de gestion et le décret gouvernance.

La RTBF considère que soumettre les médias de service public au même régime que les éditeurs privés constituerait une discrimination, car le principe d'égalité s'oppose à ce que soient traitées de manière identique des personnes se trouvant dans des situations qui sont essentiellement différentes. Elle estime que la situation de la RTBF diffère fondamentalement de celle des acteurs privés en raison de son statut qui constitue une garantie structurelle et permanente de pluralisme n'existant pas pour les opérateurs privés.

La RTBF considère que la question centrale est de savoir quelle justification objective permettrait de retirer à la RTBF et aux médias de proximité l'exception que le législateur leur avait expressément reconnue en 2021.

Pour finir, la RTBF note qu'il conviendrait de s'interroger sur le périmètre actuel d'une position significative qui, en termes d'audience, semble s'être arrêté à l'audience cumulée des services télévisuels alors que l'ABC s'interroge sur le marché concerné (linéaire, non linéaire et digital), que le CIM s'oriente vers une mesure d'audience unique englobant le digital et que le Règlement 2024/1083 fait précisément mention de l'environnement en ligne. Elle considère qu'il conviendrait d'ajuster le périmètre du marché à prendre en considération et d'y inclure également le digital.

1.3.2.4.3 Réponse du Bureau du CSA :

En réponse au dernier point de la RTBF, le Bureau du CSA souhaite mentionner que, au-delà de la question de l'exclusion des médias de service public, l'article 2.2-3 afin d'être pleinement pertinent nécessite une mise à jour substantielle afin de refléter les évolutions profondes du secteur et d'assurer l'effectivité du contrôle du pluralisme.

Par exemple, les seuils actuels du §2, fondés sur les services télévisuels linéaires et les services sonores en mode hertzien, ne correspondent plus à la réalité d'une consommation hybride (OTT, à la demande, plateformes et interfaces d'accès).

Dès lors, le Bureau du CSA propose de pouvoir définir, lors de chaque analyse, le marché pertinent de produit servant de base à l'évaluation d'une « position significative ». Cette approche, conforme à l'esprit

du règlement qui prend explicitement en compte l'environnement en ligne, permettrait d'adapter le contrôle sans modification décrétable à chaque innovation et d'intégrer, si nécessaire, les nouveaux modes de consommation.

Une telle refonte, qui devrait avoir lieu avant la prochaine évaluation du pluralisme garantirait un contrôle effectif, tout en offrant la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux mutations rapides du secteur audiovisuel.

1.3.3 Sur la procédure d'évaluation des concentrations dans le cadre d'une fusion de radios (article 6 de l'avant-projet)

Proposition du Gouvernement

Art. 3.1.3-5. - Le Collège d'autorisation et de contrôle peut autoriser la fusion :

- 1° soit de radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ;
- 2° soit de radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente et de radios indépendantes ;
- 3° soit de radios indépendantes ;
- 4° soit de radios indépendantes et de radios en réseau ;
- 5° soit de radios en réseau.

(...) Lors de l'examen préalable de la demande, le Collège d'autorisation et de contrôle procède à l'analyse prévue à l'article 2.2-3 §3.

1.3.3.1 Présentation de la disposition

L'article 6 de l'avant-projet modifie l'article 3.1.3-5 du décret consacré à la procédure que le CAC doit suivre en cas d'une demande de fusion de radios. L'avant-projet intègre un renvoi à l'article 2.2-3 §3 du décret, article modifié par le présent avant-projet pour intégrer l'évaluation des concentrations dans le secteur des médias.

1.3.3.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.3.2.1 Commentaires du Bureau du CSA :

Le Bureau du CSA est aligné avec la proposition du Gouvernement. Il note cependant que s'il existe un examen de la demande de fusion, il n'existe pas d'examen préalable de la demande de fusion. Le Bureau du CSA suggère donc de supprimer le terme « préalable » de l'avant-projet.

Par ailleurs, dans le cas où un nouvel article était créé mettant en œuvre la procédure *ex-ante* (article 22 du règlement), il faudrait également veiller à modifier le renvoi actuellement prévu vers l'article 2.2-3 §3 pour intégrer le renvoi vers ce nouvel article.

Proposition du Bureau du CSA

Art. 3.1.3-5. « *Le Collège d'autorisation et de contrôle peut autoriser la fusion :*

1° soit de radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ;

2° soit de radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente et de radios indépendantes ;

3° soit de radios indépendantes ;

4° soit de radios indépendantes et de radios en réseau ;

5° soit de radios en réseau.

(...) Lors de l'examen préalable de la demande, le Collège d'autorisation et de contrôle procède à l'analyse prévue à l'article 2.2-3 §3. »

1.3.3.2.2 Commentaires du secteur :

Aucune contribution écrite du secteur ne porte sur ce point.

1.3.4 Sur les procédures de nomination et de révocation des membres du conseil d'administration des médias de proximité (article 7 de l'avant-projet de décret)

Proposition du Gouvernement

Art. 3.2.3-1. (...) §12. Sans préjudice des règles de composition fixées au présent article, les administrateurs du média de proximité sont désignés parmi les personnes qui justifient de diplômes ou compétences adéquats, d'une intégrité et d'une connaissance de la gestion publique.

§13. Un administrateur peut être révoqué par l'assemblée générale uniquement en cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice de son mandat, ainsi qu'en cas d'acte ou de comportement incompatible avec cet exercice selon une procédure équitable et transparente définie dans les statuts du média de proximité.

1.3.4.1 Présentation de la disposition

L'article 7 de l'avant-projet de décret insère à l'actuel article 3.2.3-1 deux nouveaux paragraphes (§§ 12 et 13).

Ces dispositions précisent les conditions de *désignation* et de *révocation* des membres de l'organe d'administration d'un média de proximité.

S'agissant des conditions de *désignation* d'un administrateur ou d'une administratrice au sein de l'organe d'administration d'un média de proximité, le paragraphe 12 en projet précise que celle-ci ne pourra intervenir qu'auprès de personnes justifiant de diplômes ou de compétences adéquats, d'une intégrité et d'une connaissance de la gestion publique.

S'agissant des hypothèses de *révocation* d'un administrateur ou d'une administratrice d'un média de proximité, le paragraphe 13 en projet spécifie que celle-ci pourra intervenir soit en cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice du mandat de cet administrateur ou cette administratrice soit en raison d'un acte ou d'un comportement incompatible avec cet exercice. La décision de révocation ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure équitable et transparente, telle que définie dans les statuts du média de proximité.

Le commentaire des articles nous renseigne à propos de ces dispositions qu'elles visent à se conformer à l'article 5, § 2 du règlement et s'inspirent des articles 11, § 2bis, et 12, § 3, du décret RTBF.

1.3.4.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.4.2.1 Commentaires du Bureau du CSA :

Le Bureau du CSA n'a pas de commentaires à faire sur ce point.

1.3.4.2.2 Commentaires du secteur :

1.3.4.2.2.1 Concernant les conditions de désignation d'un administrateur ou d'une administratrice au sein d'un Conseil d'administration d'un média de proximité (article 7 de l'avant-projet insérant un nouvel article 3.2.3-1, §12)

Le RMDP estime, à titre principal, qu'il n'est pas nécessaire d'adopter l'article 7 de l'avant-projet de décret. L'EMFA, étant un règlement européen, il est d'application directe, depuis son entrée en vigueur le 8 août 2025. Le RMDP ajoute que l'article 3.2.3-1, dans sa version actuelle, répond suffisamment aux garanties requises par l'article 5, §2 du règlement.

Si une discussion devait néanmoins avoir lieu au sujet de cette disposition, le RMDP demande qu'elle puisse avoir lieu au moment de l'examen de l'avant-projet de décret portant réforme des médias de

proximité, en raison de la complexité d'évaluer l'impact des dispositions commentées sans tenir compte du contexte général de la réforme.

En tout état de cause, le RMDP juge inapproprié le fait que l'auteur de l'avant-projet de décret puisse s'inspirer du décret RTBF dans la rédaction de l'article 7, étant donné que la situation juridique de l'entreprise publique diffère de celle des médias de proximité.

En dernier lieu, le RMDP s'interroge sur ce que recouvrent les notions de « diplômes ou compétences adéquats » et de « connaissance de la gestion publique ». Le RMDP se demande si ces critères pourraient générer des difficultés dans la désignation de potentiels candidats compétents et rappelle l'importance, pour les médias de proximité, de pouvoir désigner des administrateurs ou administratrices provenant du tissu local, associatif, afin de garantir le lien de proximité qui les caractérise. Il s'interroge également sur la praticabilité de la notion d'« intégrité ».

L'AJP estime que le caractère peu précis des notions de « diplômes ou compétences adéquats », d'« intégrité » et de « connaissance de la gestion publique » va à l'encontre de l'article 5, §2 du règlement.

Elle souligne la dangerosité de ces notions sujettes à des appréciations de pure opportunité, dans un contexte, rappelle-t-elle, de diminution du nombre de médias de proximité et de réintroduction de la possibilité pour les mandataires politiques de siéger dans les conseils d'administration des médias de proximité. Elle recommande de supprimer ces notions pour éviter leur instrumentalisation. L'AJP recommande que l'article 3.2.3-1 puisse être complété afin de préciser les procédures de nomination des administrateurs et administratrices, de manière transparente, ouverte, effective et non discriminatoire.

1.3.4.2.2.2 Concernant les conditions de révocation d'un administrateur ou d'une administratrice au sein d'un Conseil d'administration d'un média de proximité (article 7 de l'avant-projet insérant un nouvel article 3.2.3-1, § 13)

Le RMDP et **l'AJP** s'interrogent sur l'articulation entre l'article 3.2.3-1, § 13, en projet et les dispositions du Code des sociétés et des associations, en matière de révocation ad nutum.

1.3.4.2.2.3 Considérations finales

Pour tenir compte de ses différentes remarques, **le RMDP** propose de reformuler l'article 7 de l'avant-projet, comme suit.

Proposition du RMDP

« Sans préjudice des règles de composition fixées au présent article, les administrateurs du média de proximité sont désignés dans le cadre d'une procédure transparente, ouverte, effective et non discriminatoire ainsi que sur la base de critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés, tels que définis dans les statuts du média de proximité.

Un administrateur peut être révoqué par l'assemblée générale, notamment lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de sa fonction, ou encore en cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice de son mandat, selon une procédure et des modalités équitables et transparentes, définies dans les statuts du média de proximité. »

1.3.5 Sur les procédures de nomination et de révocation de la direction des médias de proximité (article 8 de l'avant-projet de décret)

Proposition du Gouvernement

Art 3.2.3-6. §1er. Le directeur du média de proximité est désigné par le conseil d'administration dans le respect de la procédure suivante :

1° le conseil d'administration établit le profil de fonction du directeur. Ce profil de fonction comporte la définition précise des missions générales de gestion et les objectifs à atteindre ;

2° le conseil d'administration lance un appel public à candidatures. Cet appel exige notamment le dépôt d'un projet de gestion par chaque candidat ;

3° un collège de trois experts externes désignés par le conseil d'administration remet à ce dernier un avis sur chaque candidature dans un délai d'un mois ;

4° après avis de ce collège, le conseil d'administration présélectionne au maximum trois candidats sur base de titres et mérites, dans un délai d'un mois ;

5° les candidats présélectionnés sont auditionnés par le conseil d'administration. Au terme de l'audition, le conseil d'administration désigne, dans un délai d'un mois, le candidat retenu pour la fonction de directeur.

§2. Le directeur du média de proximité est nommé sous contrat de travail à durée indéterminée. Il ne peut être démis de ses fonctions qu'à titre exceptionnel, lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions.

1.3.5.1 Présentation de la disposition

Cet article insère un nouvel article 3.2.3-6 définissant les conditions de désignation et de révocation du directeur ou d'une directrice d'un média de proximité.

Le commentaire d'article précise que cette disposition a vocation à se conformer également à l'article 5, § 2 du règlement et s'inspire, pour ce faire, de l'article 17, § 2bis, du décret RTBF.

1.3.5.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.5.2.1 Commentaires du Bureau du CSA :

1.3.5.2.1.1 Concernant les conditions de désignation d'un directeur ou d'une directrice d'un média de proximité

Si la disposition commentée s'inspire de l'article 17, §2bis, du décret RTBF, elle s'en sépare aussi.

Ainsi, dans le 2° de l'article en projet, l'appel public doit exiger du candidat qu'il dépose notamment un projet de gestion. Or, la rédaction de l'article 17, §2bis, du décret RTBF est plus détaillée, puisque l'appel public doit requérir du candidat qu'il dépose notamment un « projet culturel et de gestion ». Les commentaires d'articles pourraient utilement être complétés afin de contextualiser et expliciter le choix fait par l'auteur de l'avant-projet de décret de ne pas requérir du candidat le dépôt d'un projet culturel.

1.3.5.2.1.2 Concernant les conditions de révocation du directeur ou d'une directrice

L'article 5, §2 du règlement précise que « *Les décisions de révocation du directeur général (...) des fournisseurs de médias de service public avant la fin de leur mandat doivent être dûment motivées, ne peuvent être prises qu'à titre exceptionnel lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions requises pour l'exercice de leurs fonctions selon des critères préalablement fixés au niveau national, font l'objet d'une notification préalable aux personnes concernées et comportent la possibilité d'un recours juridictionnel* ».

La disposition analysée ne comporte pas de critère préalable permettant de déterminer à quel moment le directeur ou la directrice d'un média de proximité doit être considéré comme ne remplissant plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions. Le Bureau du CSA estime que le dispositif de l'article 8 de l'avant-projet de décret devrait être complété sur ce point.

Cet article interroge également sur son articulation avec le droit commun du travail. Les commentaires d'articles pourraient apporter un éclairage utile sur ce point.

1.3.5.2.2 Commentaires du secteur :

1.3.5.2.2.1 Concernant les conditions de désignation d'un directeur ou d'une directrice d'un média de proximité

Le RMDP juge, comme pour l'article 7, inapproprié le fait que l'auteur de l'avant-projet de décret puisse s'inspirer du décret RTBF dans la rédaction de l'article 8, étant donné que la situation juridique de l'entreprise publique diffère de celle des médias de proximité.

Le RMDP et **l'AJP** se rejoignent concernant la nécessité de permettre aux médias de proximité d'organiser un appel interne à candidature.

L'AJP constate que l'avant-projet de décret réserve un degré de précision plus élevé pour la procédure de désignation d'un directeur ou d'une directrice d'un média de proximité (article 8 de l'avant-projet de décret) que pour la procédure prévue pour la désignation de membres de leur conseil d'administration (article 7 de l'avant-projet de décret), alors même que l'article 5, §2 du règlement s'applique indistinctement aux procédures de désignation pour ces deux fonctions. L'AJP s'interroge sur cette différence de traitement et rappelle que l'objectif poursuivi par le législateur européen est de garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public.

Le RMDP juge la procédure de désignation d'un directeur ou d'une directrice d'un média de proximité lourde, potentiellement coûteuse et peu adaptée pour les raisons suivantes :

- Le recours à un collège de trois experts externes est lourd et potentiellement coûteux pour les médias de proximité ;
- La limitation du nombre maximal de candidats présélectionnés est risquée. Si aucun profil ne satisfait à la fonction, un second appel devrait être possible ;
- Les délais sont courts, eu égard à la nécessité de mobiliser les conseils d'administration des médias de proximité.

1.3.5.2.2.2 Concernant les conditions de révocation d'un directeur ou d'une directrice d'un média de proximité

L'AJP et **le RMDP** s'interrogent sur l'articulation entre les règles de révocation prévues par l'avant-projet avec le droit du travail.

1.3.5.2.2.3 Considérations finales

Le RMDP propose une reformulation de l'article 8 de l'avant-projet comme suit.

Proposition du RMDP

« Le directeur général du média de proximité est désigné par le conseil d'administration dans le respect de la procédure suivante :

1° Le conseil d'administration établit le profil de fonction du directeur général. Ce profil de fonction comprend la définition précise des missions générales y relatives et les objectifs attendus.

2° Le conseil d'administration lance un appel à candidatures. Cet appel contient notamment le profil de fonction et le dépôt d'un projet de gestion par chaque candidat.

3° Le conseil d'administration présélectionne les candidatures sur la base des titres et mérites.

Si aucune candidature ne satisfait aux conditions visées dans l'appel à candidatures, un nouvel appel est lancé, et la procédure se poursuit dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe précédent.

4° Les candidats présélectionnés sont auditionnés par le conseil d'administration, ou par l'organe mandaté pour ce faire par le conseil d'administration, qui désigne ensuite, le candidat retenu pour la fonction de directeur. Si aucune candidature ne satisfait aux conditions visées dans l'appel à candidatures, à l'issue de l'audition, un nouvel appel est lancé, et la procédure se poursuit dans les mêmes conditions que celles visées au présent article.

Le directeur général nommé à l'issue de la procédure visée dans le présent article ne peut être démis de ses fonctions qu'à titre exceptionnel, lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions, et conformément aux règles en vigueur applicables à son statut. »

1.3.6 Sur l'attribution des fréquences provisoires (article 9 de l'avant-projet de décret)

Proposition du Gouvernement

Art 3.5.0-2 § 2. Par dérogation au paragraphe 1er, le Collège d'autorisation et de contrôle peut assigner des radiofréquences, ~~en mode analogique~~, à titre provisoire à des personnes morales, après examen des possibilités techniques par les services du Gouvernement. Seules les radiofréquences examinées et proposées par les services du Gouvernement peuvent être assignées. (...)

L'acte d'assignation comporte les caractéristiques techniques d'utilisation de la radiofréquence, l'objet pour lequel la radiofréquence est assignée à titre provisoire ainsi que la durée maximale d'utilisation de la radiofréquence qui ne peut pas dépasser ~~30 jours. Par dérogation, le Collège d'autorisation et de contrôle peut accorder une autorisation d'une durée de 90 jours en fonction du temps d'allumage d'antenne. 9 mois.~~ (...)

1.3.6.1 Présentation de la disposition

L'article 9 de l'avant-projet de décret apporte deux modifications.

La première modification ouvre la possibilité au Collège d'autorisation et de contrôle d'assigner des radiofréquences provisoires tant en mode analogique qu'en mode numérique, après examen des possibilités techniques par les services du Gouvernement.

La seconde modification prévoit le rallongement de la durée maximale de l'autorisation provisoire, qui passe de 90 jours à 9 mois.

Le commentaire d'article précise que « la modification permet d'autoriser le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'attribuer des fréquences provisoires dans d'autres modes (notamment numérique). La durée est également revue afin de permettre l'utilisation plus longue des radiofréquences. En effet, la durée actuelle n'est pas toujours suffisante pour couvrir certains événements culturels ou sportifs de la Communauté française qui nécessite un temps de préparation en dehors de la durée de l'évènement en public ou pour les événements publics ayant une certaine récurrence ».

1.3.6.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.6.2.1 Commentaires du Bureau du CSA

L'article 9 de l'avant-projet et le commentaire d'article s'y affèrent ne précisent pas si cet article recouvre la possibilité pour le Collège d'autorisation et de contrôle d'assigner à titre provisoire des radiofréquences en mode numérique par voie hertzienne terrestre (DAB+).

Le Bureau du CSA rappelle qu'à l'occasion d'un précédent Collège d'avis, une telle possibilité avait été rejetée par les radios privées en réseau qui s'opposaient à l'utilisation de multiplex communautaires et provinciaux pour des projets provisoires. De façon unanime, ces éditeurs avaient signalé que "les projets temporaires ayant vocation de couvrir toute la Communauté française trouveront mieux leur place en tant que webradios et risqueraient de perturber les auditeurs dans leurs habitudes" (Collège d'avis, Avis n°1/2023, p. 5).

Le Bureau du CSA estime utile, compte tenu de ce qui précède, que l'auteur de l'avant-projet précise, dans les commentaires des articles, la portée de cette disposition.

Concernant l'extension de la durée de l'autorisation provisoire, passant de 3 à 9 mois, cette mesure est susceptible de présenter un risque de dérives éventuelles, qui avait été pointé par le CSA dans le cadre de l'avis n° 1/2020 du Collège d'avis (p. 15). Le Bureau du CSA veillera, en tout état de cause, à l'adéquation entre l'objet de la demande d'autorisation provisoire et la durée de celle-ci.

1.3.6.2.2 Commentaires du secteur :

Aucune contribution écrite du secteur ne porte sur ce point.

1.3.7 Sur la nomination du CSA comme autorité compétente (article 10 de l'avant-projet de décret)

Proposition du Gouvernement

Art 9.1.1-4. Le CSA est désigné comme autorité compétente conformément à l'article 7, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE.

1.3.7.1 Présentation de la disposition

L'article 10 de l'avant-projet de décret désigne le CSA comme autorité compétente conformément à l'article 7, paragraphe 1^{er} du règlement, soit pour contrôler l'application du chapitre III du règlement.

Ce chapitre comprend notamment l'article 22 : le contrôle des concentrations dans le secteur des médias.

Il comprend également l'article 24 qui permet à l'autorité compétente (et donc ici le CSA) d'encourager l'élaboration d'un code de conduite relatif à la mesure de l'audience ou d'encourager les parties prenantes à s'y conformer.

Ce chapitre comprend également l'article 18 qui établit un « privilège des médias » sur les très grandes plateformes en ligne. Dans le cadre d'une procédure permettant aux médias reconnus par les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne d'être notifiés par eux dans le cadre du retrait ou de la limitation de la visibilité de leur contenu (et leur donnant un droit de réponse), les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne peuvent désormais s'adresser au CSA lorsqu'ils doutent qu'un destinataire de leurs services soit (a) soumis à des exigences réglementaires pour l'exercice de la responsabilité éditoriale en Communauté française de Belgique, ou (b) que ce destinataire soit soumis à la supervision du CSA.

Il permet également au CSA de siéger au sein du comité européen pour les services de médias.

Le commentaire de l'article 10 de l'avant-projet de décret précise : « *dès lors qu'il contrôle les règlements européens et que l'on désigne expressément le CSA comme régulateur au sens de l'article 7 du règlement sur la liberté des médias, le conseil supérieur de l'audiovisuel, à ce titre, devra notamment contrôler l'application des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 5, les articles 20, 22, constituer la base de données visée à l'article 6 du règlement sur la liberté des médias* ».

1.3.7.2 Commentaires relatifs à la disposition

1.3.7.2.1 Commentaires du Bureau du CSA :

A la lecture du commentaire d'article, le Bureau du CSA note la volonté du législateur de le désigner compétent pour contrôler l'application des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 5 du règlement.

Cependant, il attire son attention sur le fait que l'article 10 de l'avant-projet désigne le CSA comme autorité compétente conformément à l'article 7 paragraphe 1 du règlement, soit autorité compétente pour contrôler l'application du chapitre III du règlement. Or, l'article 5 du règlement n'est pas inclus dans le chapitre III. A la simple lecture du décret une fois modifié, la compétence du CSA n'apparaîtrait pas clairement en ce qui concerne le contrôle de l'article 5 du règlement.

Or, cet article 5 prévoit en son paragraphe 4, que « *les États membres désignent une ou plusieurs autorités ou organismes indépendants ou mettent en place des mécanismes libres de toute influence politique de la part de gouvernements pour contrôler l'application des paragraphes 1, 2 et 3. Les résultats de ce contrôle sont rendus publics* ». Le règlement demande donc aux Etats membres de nommer une autorité ou de prendre des mesures afin de contrôler l'application de l'article 5.

C'est pourquoi, par soucis de clarté, le Bureau du CSA suggère de supprimer la référence à l'article 7, paragraphe 1 du règlement, élargissant *de facto* la compétence du CSA au contrôle de l'application des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 5 du règlement.

Proposition du Bureau du CSA

« **Art 9.1.1-4.** *Le CSA est désigné comme autorité compétente conformément à l'article 7, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE.* »

1.3.7.2.2 Commentaires du secteur :

L'AJP et le CDJ considèrent que la compétence du CSA devrait être limitée « aux services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence ». Par ailleurs, **L'AJP** considère que devrait être intégré dans ce même article, le fait que le CSA devrait contrôler l'application du règlement en coordination avec d'autres autorités ou organismes ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'auto-régulation, et ce, en application de l'article 7 paragraphe 1 du règlement.

1.3.7.2.3 Réponse du Bureau du CSA :

La compétence du CSA ne saurait être limitée au contrôle de l'application du règlement uniquement pour les services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence. En effet, le règlement tel

qu'adapté par l'avant-projet de décret, élargit la compétence du CSA, notamment en ce qu'il le rend compétent pour encourager « les fournisseurs de systèmes de mesure de l'audience à élaborer des codes de conduite, en collaboration avec les fournisseurs de services de médias, les fournisseurs de plateformes en ligne, les organisations qui les représentent et toute autre partie intéressée, ou encouragent les fournisseurs de systèmes de mesure de l'audience à se conformer aux codes de conduite convenus d'un commun accord et largement reconnus par les fournisseurs de services de médias, les organisations qui les représentent et toute autre partie intéressée » (article 24 du règlement). Le CSA est compétent vis-à-vis des très grandes plateformes en ligne, qui peuvent lui demander confirmation que les fournisseurs de services de médias sont soumis à leur supervision (article 18 du règlement). Le CSA est également compétent vis-à-vis des fabricants, développeurs et importateurs d'appareils et interfaces utilisateurs mettant des appareils et interfaces utilisateurs sur le marché, en ce qu'ils doivent permettre de modifier facilement leur configuration (article 20 du règlement).

L'article 7 paragraphe 1^{er} du règlement ne se limite donc pas au simple contrôle de l'application du règlement pour les services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence. Ces articles inclus dans le chapitre III du règlement (visés donc par l'article 7 paragraphe 1^{er} du règlement), désignent expressément « l'autorité ou organisme de régulation national compétent ». Par souci de clarté le Bureau du CSA est donc d'avis d'intégrer aux commentaires de l'article 10, une référence aux articles 18 et 24 du règlement.

Proposition du Bureau du CSA

Commentaire Art 10. (...) « Dès lors qu'il contrôle les règlements européens et que l'on désigne expressément le CSA comme régulateur au sens de l'article 7 du règlement sur la liberté des médias, le conseil supérieur de l'audiovisuel, à ce titre devra notamment contrôler l'application des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 5, les articles 18, 20, 22, 24, constituer la base de données visée à l'article 6 du règlement sur la liberté des médias. »

1.3.8 Sur les autres propositions des membres du Collège d'avis

Le Collège d'avis considère au vu des nouveaux prescrits du règlement, que le CDJ, la Presse.be ainsi que l'AJP devraient se voir accorder une voix délibérative en son sein. Il souhaite donc modifier l'article 9.1.2-2 en ce sens.

L'AJP appelle à une collaboration étroite avec le CSA dans le but de garantir l'indépendance éditoriale et la liberté et le pluralisme des médias. **LA PRESSE.BE** écrit que les éditeurs membres de la Presse.be insistent pour pouvoir être consultés dans le cadre de l'organisation des compétences des organes de régulation découlant du règlement.

Le RMDP propose que, bien que le décret actuel comprenne certaines dispositions à ce sujet, les articles 5 paragraphe 3 du règlement (sur la transparence et l'objectivité des critères utilisés dans le cadre des procédures de financement des éditeurs de service public) ainsi que l'article 21 du règlement (sur la

justification et la proportionnalité des mesures susceptibles de porter atteinte au pluralisme des médias ou l'indépendance éditoriale des éditeurs) soient mis en œuvre dans le cadre de l'avant-projet de décret.

Les articles 1, 2, 3 et 11 de l'avant-projet de décret n'appellent pas de commentaires.

1.4 CONCLUSION

L'avant-projet de décret modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1083 engendre de nombreux avis divergents concernant ses différents articles : sur les obligations de transparence, l'évaluation des concentrations sur le marché des médias, les procédures de nomination et de révocation des membres du conseil d'administration et de la direction des médias de proximité et sur la nomination du CSA comme autorité compétente.

Toutefois, le Collège d'avis a trouvé un consensus à deux reprises : la scission en deux articles des dispositions relatives aux procédures de concentration et de position significative d'une part ; le fait d'accorder une voix délibérative à l'AJP, le CDJ et à la Presse.be au sein du Collège d'avis.

Deux articles ont fait l'objet de commentaires du Bureau du CSA uniquement : concernant l'évaluation des concentrations dans le cadre d'une fusion entre des radios et concernant l'attribution des fréquences provisoires.

Les articles 1, 2, 3 et 11 de l'avant-projet de décret n'ont pas fait l'objet de commentaires.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité.

La RTBF émet toutefois une réserve et marque son désaccord au sujet de la discussion portant sur la modification de la procédure *ex-post* de l'article 2.2-3. Elle considère en effet qu'une telle modification introduirait un véritable changement de fond dans la procédure, notamment eu égard au terme « notamment » inscrit au paragraphe 2, créant selon elle, une véritable incertitude juridique.

2 CONTRIBUTIONS ÉCRITES

NO. 1

03.10.2025

COMMENTAIRES RMDP /MDP CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE DECRET MODIFIANT LE DECRET SMA (MISE EN ŒUVRE DE L'EMFA)

Article 5 du projet de décret – concentration / position significative

D'accord avec la proposition du CSA.

Article 7 du projet de décret - Conseils d'administration des MDP

Cette proposition d'adaptation se fonde sur l'article 5.2. de l'EMFA :

2. Les États membres veillent à ce que les procédures de nomination et de révocation de la direction ou des membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public visent à garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public.

La direction ou les membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public sont nommés sur la base de procédures transparentes, ouvertes, effectives et non discriminatoires ainsi que des critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés préalablement établis au niveau national. La durée de leur mandat est suffisante pour garantir l'indépendance effective des fournisseurs de médias de service public.

Toute décision de révocation de la direction ou des membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public avant la fin de leur mandat est dûment justifiée, ne peut être prise qu'à titre exceptionnel lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions requises pour l'exercice de leurs fonctions selon des critères préalablement établis au niveau national, fait l'objet d'une notification préalable aux personnes concernées, et prévoit la possibilité d'un contrôle juridictionnel.

- L'EMFA est d'application directe dans les EM et ne nécessite pas de transposition à proprement parler. Les deux nouveaux paragraphes proposés dans l'avant-projet de décret doivent être supprimés dans la mesure où 1/ l'EMFA (d'application directe) s'applique d'ores et déjà à tous les acteurs concernés, depuis son entrée en vigueur le 08.08.25, et 2/ l'article 3.2.3-1. du décret actuel répond déjà suffisamment aux garanties de transparence, objectivité, non-discrimination et proportionnalité exigées par l'EMFA;
- À supposer que de nouveaux paragraphes doivent tout de même être ajoutés (quod non), la question des conseils d'administration des MDP doit être examinée ultérieurement, à savoir durant les discussions qui porteront sur les modifications du décret dans le cadre de la réforme des MDP menée par la ministre des médias. Il est complexe d'évaluer l'impact et les conséquences de la présente adaptation proposée sans tenir compte des modifications proposées dans le contexte plus général de la réforme. Cette dernière comprend en effet un volet spécifique au sujet de la composition des conseils d'administration des MDP;
- La source d'inspiration (voir le « commentaire des articles ») qui a donné lieu à ces propositions d'adaptation, à savoir le décret portant statut de la RTBF, n'est pas appropriée. La RTBF est une entreprise publique autonome créée par un décret de la Communauté française dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique culturelle, alors que la situation juridique des MDP est différente (ASBL privées, bien que subventionnées).
- La formulation des nouveaux paragraphes proposés pose de nombreuses questions :

-que recouvre les notions de «diplômes et compétences adéquats» et de la «connaissance de la gestion publique»? Par ailleurs, ces exigences ne ferment-elles pas la porte à de potentiels candidats compétents, d'autant plus que ces conditions semblent cumulatives. Il est important pour les MDP de conserver la possibilité de pouvoir désigner des administrateurs qui proviennent du tissu local, associatif, ... et qui rattachent donc le MDP à son territoire.

-comment évaluer la notion «d'intégrité»?

-le fait de limiter la révocation d'un administrateur à «une faute ou négligence grave», etc, s'oppose au principe de la révocation ad nutum, consacré par le Code des sociétés et des associations.

- Compte tenu de la difficulté d'appliquer le dispositif de l'EMFA aux asbl privées que constituent les MDP (respect du Code des sociétés et des associations, etc), ne serait-il pas opportun de solliciter un avis du Media Board?

- A supposer que de nouveaux paragraphes doivent être insérés dans l'avant-projet de décret, nous proposons la nouvelle formulation suivante (plus souple et «EMFA compatible») afin de tenir compte des commentaires visés ci-dessus :

« Sans préjudice des règles de composition fixées au présent article, les administrateurs du média de proximité sont désignés dans le cadre d'une procédure transparente, ouverte, effective et non discriminatoire ainsi que sur la base de critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés, tels que définis dans les statuts du média de proximité.

Un administrateur peut être révoqué par l'assemblée générale, notamment lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de sa fonction, ou encore en cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice de son mandat, selon une procédure et des modalités équitables et transparentes, définies dans les statuts du média de proximité. »

Article 8 du projet de décret - Désignation du directeur du média de proximité

Cette proposition d'ajout se fonde sur le même article 5.2. de l'EMFA visé ci-avant.

- La source d'inspiration (voir le «commentaire des articles») qui a donné lieu à cette proposition d'ajout, à savoir le décret portant statut de la RTBF, n'est pas appropriée. La RTBF est une entreprise publique autonome créée par un décret de la Communauté française dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique culturelle, alors que la situation juridique des MDP est différente (ASBL privées, bien que subventionnées).

- La formulation du nouvel article proposé pose de nombreuses questions:

-le lancement obligatoire d'un «appel public à candidatures» permet-il le recrutement interne ?

-l'obligation d'un «collège de trois experts externes» est une procédure lourde et potentiellement coûteuse pour les MDP;

-l'obligation de la présélection de maximum 3 candidatures après l'appel à candidatures, est risquée dans les cas où aucun profil ne satisfait à la fonction. Un second appel à candidatures doit être possible. Au contraire, il peut y avoir plus de 3 bons profils pour la fonction ;

-les délais sont courts, compte tenu que les conseils d'administration doivent se réunir à temps en cours de procédure de recrutement;

-un directeur n'est pas forcément engagé dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée;

-dans le cadre d'un contrat de travail, un employé (en l'espèce le directeur) ne peut être « démis de ses fonctions » que conformément aux règles régissant le droit du travail;
-dans une asbl et conformément au Code des sociétés et des associations, le directeur ne constitue pas une fonction légale mais une fonction de gestion interne.

- Compte tenu de la difficulté d'appliquer le dispositif de l'EMFA aux asbl privées que constituent les MDP (respect du Code des sociétés et des associations, respect du droit du travail, etc), ne serait-il pas opportun de solliciter un avis du Media Board ?

- A supposer qu'un nouvel article doive être inséré dans l'avant-projet de décret, nous proposons la nouvelle formulation suivante (plus souple et « EMFA compatible ») afin de tenir compte des commentaires visés ci-dessus :

« Le directeur général du média de proximité est désigné par le conseil d'administration dans le respect de la procédure suivante :

1° Le conseil d'administration établit le profil de fonction du directeur général. Ce profil de fonction comprend la définition précise des missions générales y relatives et les objectifs attendus.

2° Le conseil d'administration lance un appel à candidatures. Cet appel contient notamment le profil de fonction et le dépôt d'un projet de gestion par chaque candidat.

3° Le conseil d'administration présélectionne les candidatures sur la base des titres et mérites, dans un délai de deux mois à compter de la date d'expiration de dépôt des candidatures visée dans l'appel.

Si aucune candidature ne satisfait aux conditions visées dans l'appel à candidatures, un nouvel appel est lancé, et la procédure se poursuit dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe précédent.

4° Les candidats présélectionnés sont auditionnés par le conseil d'administration, ou par l'organe mandaté pour ce faire par le conseil d'administration, qui désigne ensuite, dans un délai de deux mois, le candidat retenu pour la fonction de directeur. Si aucune candidature ne satisfait aux conditions visées dans l'appel à candidatures, à l'issue de l'audition, un nouvel appel est lancé, et la procédure se poursuit dans les mêmes conditions que celles visées au présent article.

Le directeur général nommé à l'issue de la procédure visée dans le présent article ne peut être démis de ses fonctions qu'à titre exceptionnel, lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions, et conformément aux règles en vigueur applicables à son statut ».

Mise en œuvre du point 3 de l'article 5 et de l'article 21 de l'EMFA dans l'avant -projet de décret

L'article 5.3. de l'EMFA dispose que :

« 3. Les États membres veillent à ce que les procédures de financement des fournisseurs de médias de service public soient fondées sur des critères transparents et objectifs préalablement établis. Ces procédures de financement garantissent que les fournisseurs de médias de service public disposent de ressources financières suffisantes, durables et prévisibles correspondant à l'accomplissement de leur mission de service public et leur permettant de se développer dans le cadre de celle-ci. Ces ressources financières sont de nature à permettre que l'indépendance éditoriale des fournisseurs de médias de service public est préservée. »

L'article 21. de l'EMFA dispose que :

« 1. Les mesures législatives, réglementaires ou administratives prises par un État membre qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le pluralisme des médias ou l'indépendance éditoriale des fournisseurs de services de médias opérant dans le marché intérieur sont dûment justifiées et proportionnées. Ces mesures sont motivées, transparentes, objectives et non discriminatoires.



2. Toute procédure nationale ayant pour finalité l'adoption d'une mesure administrative visée au paragraphe 1 est soumise à des délais fixés à l'avance. Ces procédures sont menées sans retard injustifié.

3. Tout fournisseur de services de médias faisant l'objet d'une mesure réglementaire ou administrative visée au paragraphe 1 qui le concerne individuellement et directement a le droit de former un recours contre cette mesure devant un organe d'appel. Cet organe, qui peut être une juridiction, est indépendant des parties concernées et de toute intervention extérieure ou pression politique de nature à compromettre l'appréciation indépendante des questions dont il est saisi. Il dispose de l'expertise appropriée pour s'acquitter efficacement et en temps utile de ses fonctions.

4. Lorsqu'une mesure réglementaire ou administrative visée au paragraphe 1 est susceptible d'avoir une incidence importante sur le fonctionnement des fournisseurs de services de médias dans le marché intérieur, le comité élabore, de sa propre initiative, à la demande de la Commission ou sur demande dûment justifiée et motivée d'un fournisseur de service de médias individuellement et directement affecté par cette mesure, un avis sur la mesure. Sans préjudice des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités, la Commission peut émettre son propre avis sur la question. Le comité et la Commission mettent leurs avis à la disposition du public.

5. Aux fins de l'élaboration d'un avis au titre du paragraphe 4, le comité et, le cas échéant, la Commission peuvent demander des informations pertinentes à une autorité nationale ou à un organisme national qui a adopté une mesure réglementaire ou administrative visée au paragraphe 1 affectant un fournisseur de service de médias individuellement et directement. L'autorité nationale ou l'organisme national concerné fournit ces informations sans retard injustifié et par voie électronique.»

- Bien que le décret actuel comprenne certaines dispositions à ce sujet, le RMDP et les MDP proposent que ces articles de l'EMFA soient plus précisément mis en œuvre dans le cadre de l'avant-projet de décret. La transparence et l'objectivité des critères utilisés dans le cadre des procédures de financement des éditeurs de service public, ainsi que la justification et la proportionnalité des mesures susceptibles de pouvoir porter atteinte au pluralisme et à l'indépendance des éditeurs, sont en effet des éléments qui méritent que le législateur y apporte la plus grande attention dans le cadre du décret SMA.



Avant-projet de décret modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéo

Avis de l'Association des Journalistes Professionnels

L'Association des Journalistes Professionnels présente ci-dessous ses observations dans le cadre de la demande d'avis faite au Collège d'avis du CSA par la ministre des Médias, sur l'avant-projet de décret du Gouvernement de la Communauté française modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéo (ci-après « décret SMA » ou « décret »), visant à mettre en œuvre le Règlement européen (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (ci-après « l'EMFA » ou « le Règlement »).

La Fédération Wallonie-Bruxelles ne disposant pas, à ce jour, d'un arsenal juridique visant à protéger efficacement l'indépendance éditoriale et le pluralisme des médias en cas de concentration médiatique, dans un contexte où ces concentrations pourtant se multiplient et où les pressions sur les lignes éditoriales augmentent dangereusement, dans toutes les rédactions, une telle initiative est plus que bienvenue.

Commentaire général

Si nous saluons l'adoption de l'EMFA et nous réjouissons de la volonté de la FWB de le mettre en œuvre, nous appelons à une **application bien plus ambitieuse de ses dispositions** par l'avant-projet de décret.

L'AJP constate en effet que les dispositions du texte en projet sont **particulièrement légères** au regard des intentions européennes, des objectifs du Règlement, et (surtout) du contexte médiatique actuel, qui nécessite que les principes de pluralisme et d'indépendance éditoriale soient non seulement rappelés mais surtout développés, exemplifiés et traduits en mécanismes concrets.

Cette observation concerne particulièrement l'article 5 de l'avant-projet de décret¹ : Limiter, pour l'évaluation des concentrations médiatiques, la mise en œuvre du Règlement à la désignation de l'autorité compétente pour y procéder en lui réservant le soin de proposer elle-même les méthodes et les critères d'évaluation² du respect du pluralisme et de l'indépendance éditoriale, nous paraît insuffisant. Il s'agit à notre sens d'une **occasion manquée** de fixer par décret des éléments concrets, tangibles et surtout adaptés au secteur médiatique belge francophone, permettant de garantir efficacement et solidement la protection de l'indépendance éditoriale et du pluralisme en cas de concentration médiatique.

¹ Qui met en œuvre l'article 22 du Règlement.

² En renvoyant seulement aux dispositions de l'EMFA (art 22,§2), qu'il s'agirait à notre sens au contraire de préciser et de développer

Nous constatons également que la notion d'**indépendance éditoriale**, pourtant au cœur de l'EMFA, est quasiment, voire totalement, absente du texte en projet. L'indépendance éditoriale va pourtant main dans la main avec le pluralisme, qu'elle complète. Nous soulignons que si elle complète la notion, l'indépendance ne peut *en aucun cas* être confondue avec le pluralisme : un environnement pluraliste n'implique pas d'office un environnement où l'indépendance éditoriale est garantie. De même, un média *indépendant* au sens du décret SMA³ n'implique pas que ce média ne pourrait pas faire l'objet de pressions, externes ou internes⁴, sur sa ligne éditoriale. L'indépendance éditoriale et le pluralisme sont donc deux éléments distincts, dont le projet de texte ne peut faire l'économie. Nous appelons à ce que l'indépendance éditoriale soit définie dans le décret et que des éléments concrets permettant son évaluation, et surtout *in fine* sa protection et sa garantie, soient inscrits dans le texte.

L'EMFA insiste par ailleurs à maintes reprises, en ce qui concerne la protection de l'indépendance éditoriale, sur l'importance toute particulière des **contenus d'information et d'actualité**⁵. Le CSA n'ayant pas de compétence régulatoire des contenus éditoriaux et d'information, et ne disposant donc a priori pas d'une pratique ou expérience de terrain dans le domaine de la protection de l'indépendance éditoriale, nous insistons sur la nécessité de collaboration étroite avec des acteurs dont les contenus d'information et le respect de l'indépendance éditoriale font partie du quotidien, tant pour fixer les critères d'évaluation que pour supporter leur contrôle. Le contexte médiatique tant national qu'international implique en effet un besoin urgent d'encadrement concret, efficace et adapté des processus de concentrations médiatiques afin de protéger la pluralité et l'indépendance éditoriale des contenus. **Cet encadrement efficace ne peut faire l'économie de l'expertise d'organisations ayant une pratique régulière et une connaissance pointue des processus de décisions éditoriales et des mécanismes de protection de l'indépendance des contenus d'information**⁶.

Le régulateur étant compétent uniquement en matière audiovisuelle en FWB, et les concentrations étant amenées à s'opérer dans des contextes beaucoup plus larges, nous insistons en outre sur le besoin d'aborder les concentrations médiatiques et les difficultés qu'elles posent de manière **transversale**. Par souci de cohérence, nous regrettons, dès lors, que le présent avant-projet de décret ne puisse davantage s'articuler avec les instruments des autres niveaux de pouvoir et de compétences.

³ La notion d'indépendance dans le décret SMA est actuellement fortement liée à l'indépendance en termes économiques et de possession (voir notamment la définition du producteur indépendant). Un média peut être indépendant en termes de possession et de capital, ceci n'implique aucunement que la rédaction, à la base de la production d'information, est indépendante des pressions extérieures ou intérieures.

⁴ Il est à cet égard fondamental de bien différencier la *direction* d'un média, de sa *rédaction*.

⁵ Voir notamment les considérants 14 et 17 du Règlement

⁶ Nous constatons que les principales structures ayant une expertise et une connaissance de terrain des garde-fous permettant de garantir l'indépendance éditoriale dans les contenus d'information n'ont pas de voix délibérative au CAVIS. Il va sans dire que si le CSA devait être désigné comme autorité compétente pour des questions d'indépendance éditoriale, une voix délibérative au CAVIS devrait être accordée à ces structures.

De manière générale, enfin, nous attirons l'attention du Gouvernement sur l'opportunité que représente la mise en œuvre de l'EMFA dans le contexte que nous traversons.

Nous vivons actuellement une crise médiatique que certains qualifient de sans précédent. Les pressions envers les médias, la presse et les journalistes se multiplient de manière inquiétante tant au niveau international que national⁷, alimentant un climat de méfiance voire d'hostilité envers le secteur médiatique, pourtant déjà fragilisé, et contribuant, notamment, à l'évolution de la désinformation, de la polarisation, et plus largement à la fragilisation de nos sociétés démocratiques. Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'EMFA représente une opportunité exceptionnelle de proposer des mesures solides et ambitieuses permettant de réaffirmer et de garantir les principes fondateurs d'une démocratie que sont la liberté de la presse, le pluralisme et l'indépendance éditoriale. Nous invitons le Gouvernement à saisir cette opportunité et à proposer des mesures fortes et concrètes, pour un respect durable de la presse et pour le maintien et le développement d'une information indépendante et de qualité, pierre angulaire du débat démocratique et de l'Etat de droit.

⁷ Voir notamment le [rapport 2025](#) de la plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes. Dans un [communiqué commun](#) du 17 octobre 2024, la Fédération européenne des journalistes, l'Association des Journalistes professionnels et la Vlaamse Vereniging van Journalisten s'inquiétaient d'une « *détérioration sans précédent de la liberté de la presse sur le territoire belge* ». L'organisation européenne Libertés (regroupant les associations de défense des droits humains), souligne quant à elle dans son [rapport sur l'Etat de droit 2025](#), une détérioration globale de la liberté de la presse, et pointe, pour la Belgique, un climat défavorable pour les professionnels de l'information, en raison notamment de procédures en justice abusives contre les médias et les journalistes. Dans son [rapport 2023](#), publié en mai dernier, l'IFDH pointait quant à lui les « *faiblesses en matière de droit à l'information en Belgique* » et s'inquiétait de l'augmentation des violences et poursuites bâillonnées à l'encontre des journalistes. Dans un [communiqué](#) du 18 février 2025, le Conseil de Déontologie Journalistique a quant à lui dénoncé des atteintes à la liberté d'information de Boukè Media par l'autorité communale d'Andenne. Ces derniers mois, plusieurs associations de défense des journalistes ont également dénoncé les menaces et atteintes judiciaires contre des journalistes par certains représentants politiques ou institutions (voir alertes au Conseil de l'Europe pour les [menaces à l'intégrité physique d'un journaliste](#) par le Président du MR ; la [mise en demeure d'un journaliste](#) par ce même président ; la [procédure en justice conjointe de la Ville d'Andenne](#) et de l'ex-bourgmestre de la ville contre une journaliste ; et communiqués de l'AJP sur ces faits [ici](#) et [ici](#)). Voir enfin le dossier relatif aux procédures-bâillonnées et à Mélanie De Groote dans la revue « Journalistes » de l'AJP (en ligne [ici](#)). Lire également l'[article consacré aux atteintes à la presse du rapport 2024 de la Ligue des droits humains](#) (J. Theunissen, janvier 2025) et l'article de M. Simonis publié dans notre revue « Journalistes » (nov 2024).

Analyse des articles

Article 1

Pas de commentaire

Article 2

Pas de commentaire

Article 3

Pas de commentaire

Article 4

Pas de commentaire

Article 5

a) Art.5, a) : Modification de l'article 2.2-3, §1^{er} du décret SMA

L'avant-projet de décret prévoit d'insérer les cas de « *concentrations sur le marché des médias* » dans l'article dédié à la sauvegarde du pluralisme, dans le titre II du décret SMA⁸.

Nous constatons que le projet de texte actuel se limite à inclure la mention des concentrations dans l'appréciation de la transparence et du pluralisme, dont la définition et l'interprétation sont moins précises et moins larges dans le décret SMA⁹ que celles présentes dans l'EMFA.

Il convient donc selon nous, dans l'article 2.2-3, §1^{er} du décret SMA, de prévoir **d'avantage de précisions** sur la notion de pluralisme, à la lumière des apports du Règlement.

Par ailleurs et surtout, comme relevé par le CSA, aucune mention n'est faite dans l'article en projet de **l'indépendance éditoriale**, qui est pourtant mise sur un pied d'égalité par l'EMFA avec la notion de pluralisme des médias¹⁰. Il convient donc de compléter le décret SMA à ce sujet, l'indépendance

⁸ « De la transparence et de la sauvegarde du pluralisme »

⁹ Les termes actuellement utilisés dans le décret SMA nous paraissent en effet imprécis et insuffisants : l'offre pluraliste y est définie en moins de trois lignes (Art. 2.2-3, §1^{er}, al 2 du décret SMA), avec des termes particulièrement flous : On y parle notamment d'une offre « reflétant la diversité *la plus large possible* de courants d'expression », d'une « *pluralité* de médias et de services » sans définir plus précisément la pluralité, etc.

¹⁰ Notamment, l'article 22 de l'EMFA parle de « concentrations susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias **et sur l'indépendance éditoriale** ».

éditoriale ne pouvant aucunement se résumer aux seuls vocables « médias *indépendants* et *autonomes* » tels qu'actuellement présents dans l'article 2.2-3, §1^{er}, al.2 du décret SMA.

Recommandations :

- Il convient d'ajouter la mention de l'indépendance éditoriale dans l'article 5, a) du texte en projet, et de la définir, au regard de l'EMFA et de ses considérants.
- Il convient de préciser la notion de pluralisme, au regard de l'EMFA et de ses considérants.

b) Art 5, b) : Ajout d'un §3 à l'article 2.2-3 du décret SMA

a. Art 5, b), al. 1 : pas de mention des médias audiovisuels

Le projet prévoit que lorsque des personnes morales décident d'opérer une concentration sur le marché des médias, au sens du règlement, ils le notifient au Collège d'autorisation et de contrôle du CSA.

Nous constatons qu'il manque ici la mention de l'adjectif « audiovisuels ».

En l'état en effet, toute concentration sur le marché des médias devrait être notifiée au CSA, même si elle ne concerne pas les médias audiovisuels¹¹. Il n'est pas cohérent, et légalement questionnable, qu'une concentration médiatique qui concernerait uniquement la presse écrite, ou des médias hors FWB, doive être notifiée au CSA¹².

C'est d'ailleurs ce que souligne l'exposé des motifs du texte en projet qui précise que : « *Le CSA sera donc compétent pour contrôler le respect du règlement par les fournisseurs de services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence* ». La formulation actuelle de l'avant-projet ne respecte donc pas l'exposé de ses motifs.

Par ailleurs, limiter la compétence du CSA aux médias audiovisuels s'inscrit en cohérence avec le reste de l'article 5 de l'avant-projet, qui énonce que le CAC « *engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration*¹³ ».

Recommandation :

- Il convient d'ajouter le terme « audiovisuels » après le terme « médias » dans la formulation actuelle de l'alinéa 1 du point b) de l'article 5 en projet.

¹¹ L'article 2 (15) de l'EMFA auquel renvoie la définition du décret concerne en effet toute concentration médiatique sans considération de support ou type de média.

¹² *a fortiori* si le CSA n'a pas de compétence pour évaluer ladite concentration

¹³ On parle donc bien des médias non seulement audiovisuels, mais également **visés** par la concentration, et non ceux qui pourraient, indirectement, connaître des répercussions d'une concentration non-audiovisuelle.

b. Art 5, b), alinéa 2 : Procédure d'évaluation

L'alinéa 2 du point b) de l'article 5 en projet prévoit que le Collège d'autorisation et de contrôle engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration.

Comme développé plus haut, le projet ne fait aucune mention de **l'indépendance éditoriale**. Alors que l'article 22 de l'EMFA, censé être mis en œuvre par l'article 5 de l'avant-projet, mentionne expressément que « *Les Etats Membres établissent dans leur droit national des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale* ».

Nous rappelons que le pluralisme et le respect de l'indépendance éditoriale sont deux notions (très) différentes.

Il convient donc nécessairement d'ajouter cette mention.

Recommandation

→ Il convient d'ajouter la mention de l'indépendance éditoriale à l'alinéa 2 du point b. de l'article 5 en projet.

c. Alinéas 3 et 4

L'alinéa 3 de l'article 5, b) prévoit que l'évaluation engagée par le CSA tient compte des éléments visés à l'art.22 §2 de l'EMFA. L'alinéa 4 du même article prévoit que le Gouvernement peut arrêter, sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis, les critères et modalités utilisés dans cette évaluation.

Nous soulignons **l'insuffisance de cette proposition**, pour une application effective de l'EMFA, de même que **son inadéquation avec l'article 22**, et déplorons le manque d'ambition de l'avant-projet de décret sur ce point, au regard des objectifs poursuivis par le Règlement.

L'article 22 de l'EMFA dispose en effet que « *Les Etats Membres établissent dans leur droit national des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale* ».

Se limiter à prévoir que le CAC sera en charge de l'évaluation prévue à l'article 22 du Règlement et devra tenir compte des éléments visés par l'article 22§2 dans son évaluation, n'est selon nous pas en accord avec le prescrit du règlement. Dans le projet de texte tel que proposé, le Gouvernement n'établit pas de règle de fond, ni réellement de règle de procédure.

Dans le même ordre d'idées, le projet de texte est insuffisant en ce qu'il se limite à prévoir la *possibilité* pour le Gouvernement, sur proposition du Collège d'autorisation ou du Collège d'avis, d'arrêter les critères et modalités utilisés dans l'évaluation. L'EMFA ne prévoit pas une *possibilité* d'arrêter des règles de fond et de procédure, mais bien une *obligation* dans le chef des Etats Membres. Se reposer sur une possibilité d'arrêt de Gouvernement, sur proposition hypothétique du collège d'autorisation et de contrôle *ou* du collège d'avis, n'est pas suffisant.

Nous soulignons par ailleurs ce qui s'apparente selon nous à une compétence exclusive réservée au régulateur audiovisuel, non prévue par l'EMFA, qui nous paraît en désaccord avec l'esprit du Règlement :

Dans la version actuelle du projet, le CSA, et potentiellement uniquement le CAC, *établit* les critères de l'évaluation (en tenant compte de l'EMFA), précise les *modalités* de l'évaluation, et *procède* lui-même à cette évaluation. Or, l'EMFA prévoit que les **Etats** établissent les règles de fond et de procédure¹⁴ et que les **régulateurs**, le cas échéant via des activités de consultation ou de coordination avec d'autres autorités ou organismes, ou lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'autorégulation, veillent à leur application¹⁵.

Pour cette raison, il nous semble essentiel que l'article 5 de l'avant-projet de décret définisse de manière beaucoup plus précise et concrète tant les règles de procédure que les règles de fond permettant d'évaluer les concentrations médiatiques.

Concernant les critères et éléments dont l'autorité de régulation devra tenir compte pour évaluer les concentrations, se limiter à renvoyer aux éléments présentés à l'article 22§2 du Règlement représente par ailleurs, pour l'AJP, une occasion sérieusement manquée de protéger concrètement l'indépendance éditoriale et le pluralisme en fixant, par décret, des éléments et mécanismes de protection concrets et spécifiques au paysage audiovisuel belge francophone¹⁶.

Il conviendrait donc de fixer, dans le décret, des règles de fond et de procédure, précisant et développant les éléments de l'article 22§2, pour évaluer les concentrations susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme et l'indépendance éditoriale.

Fixer ces éléments dans le décret accorderait par ailleurs plus de visibilité, de publicité et donc de force aux règles énoncées. Cela permettrait également davantage d'articulations avec les autres niveaux de pouvoirs et organisations amenés à statuer sur les concentrations médiatiques, afin de prévoir une application cohérente des mesures.

¹⁴ Art 22 du Règlement

¹⁵ Art 7 du Règlement

¹⁶ On pense à des critères comme la nécessité d'avoir une charte rédactionnelle propre à chaque titre, chaîne ou service, validée par des représentants de la rédaction ; le maintien d'une certaine proportion de titres/chaînes/services au sein des groupes amenés à fusionner et le maintien d'une ligne éditoriale propre, l'existence d'un rédacteur en chef au sein de chaque titre, chaîne ou service, le maintien d'une rédaction au sein de chaque titre, chaîne ou service ; l'existence de sociétés de journalistes / sociétés de rédacteurs internes à chaque rédaction, avec droit de regard sur la nomination de la direction de l'information, etc.

Recommandations :

- Il convient de fixer beaucoup plus précisément, dans le décret, des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme et l'indépendance des médias.
- Il convient de préciser et de développer, dans le décret, les éléments de l'article 22§2, pour évaluer les concentrations susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme et l'indépendance éditoriale, en listant des éléments et mécanismes concrets et adaptés au paysage médiatique belge francophone.
- A titre subsidiaire, il conviendrait de prévoir l'obligation pour le Gouvernement d'arrêter les critères et modalités utilisés dans la procédure d'évaluation.
- Le cas échéant, il conviendrait de ne pas réserver au seul CSA (et aucunement uniquement au CAC) la possibilité ou l'obligation de proposer cette liste de critères¹⁷.

c) Article 5, c) : Collaboration avec l'ABC

L'article 5, c) du texte en projet prévoit que dans la procédure d'évaluation, le CSA collabore avec l'Autorité Belge de la Concurrence.

S'agissant d'indépendance éditoriale, en raison de son lien étroit avec les contenus d'information et d'actualité, pour les raisons développées plus haut, il conviendra de ne pas se limiter aux collaborations avec l'ABC mais de prévoir une coordination avec les organismes en charge de ces matières.

L'article 7 de l'EMFA prévoit en effet que l'autorité qui sera en charge de contrôler l'application du règlement devra, le cas échéant, le faire en coordination avec d'autres autorités ou organismes ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'auto-régulation.

Recommandations :

- Il convient de prévoir une collaboration non seulement avec l'Autorité Belge de la Concurrence mais également avec d'autres autorités ou organismes ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'auto-régulation.

Article 6

Pas de commentaire

¹⁷ S'agissant d'indépendance éditoriale, il conviendra d'associer les organismes experts de ces matières à l'établissement des critères d'évaluation (avec une voix délibérative si cela passe par le Collège d'avis).



Article 7

Cet article prévoit dans son 1^{er} alinéa des règles de nomination des administrateurs de médias de proximité, prévoyant que ceux-ci doivent justifier de diplômes ou compétences adéquats, d'une intégrité et d'une connaissance de la gestion publique. Il prévoit en son 2^e alinéa des règles de révocation des administrateurs, insistant sur le besoin de procédures équitables, transparentes et définies dans les statuts du média de proximité.

a) Alinéa 1

Nous soulignons le caractère peu précis et sujet à très large appréciation, voire à opportunisme, des notions de « diplômes et compétences adéquats », d'« intégrité » et de « connaissance de la gestion publique ».

Ces notions, mises en parallèle avec l'avant-projet de décret modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéo – réforme médias de proximité (ci-après « avant-projet MDP ») qui prévoit, outre la diminution du nombre de médias de proximité, le retour de la possibilité pour des mandataires politiques de siéger dans les conseils d'administration des médias de proximité, nous paraissent particulièrement dangereuses et sujettes à des appréciations de pure opportunité¹⁸.

Par ailleurs, nous soulignons que l'EMFA prévoit l'obligation, pour les Etats, de veiller à ce que les procédures de nomination (et de révocation) de la direction ou des membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public visent à garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public.

Concernant la nomination des directions et des membres des conseils d'administration des médias de service public, le Règlement prévoit plus précisément que ceux-ci sont nommés sur la base de procédures transparentes, ouvertes, effectives et non discriminatoires ainsi que de critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés préalablement établis au niveau national.

Prévoir que les administrateurs devront faire preuve d'intégrité, de diplômes adéquats et d'une connaissance de la gestion publique ne nous paraît pas (du tout) refléter le prescrit du Règlement, voire entre en contradiction avec celui-ci.

Il nous semble que le décret SMA, qui encadre actuellement principalement la composition des CA¹⁹, pourrait bénéficier, dans son article 3.2.3-1, de davantage de précisions permettant aux procédures de nomination d'être transparentes, ouvertes, effectives et non discriminatoires. Il est utile également de préciser les critères mentionnés dans le Règlement. A notre sens, n'aborder que la composition des CA ne suffit pas à rencontrer le prescrit de l'EMFA.

¹⁸ S'il ne revient pas de rédiger un texte en fonction d'un seul cas d'application, cet élément de contexte indique à quel point il est important de faire preuve de prudence dans l'adoption de textes portant des termes larges et sujet à appréciation

¹⁹ En fixant, notamment, les proportions de mandataires publics au sein de ceux-ci

Recommandation :

- Il convient de supprimer les notions d' « intégrité », « diplômes et compétences adéquats » et « connaissance de la gestion publique » du projet, pour éviter toute instrumentalisation.
- Il convient de préciser, dans l'article 3.2.3-1, les procédures de nomination des administrateurs en prévoyant leur transparence, leur ouverture, leur effectivité et leur non-discrimination et de prévoir des critères transparents, ouverts, effectifs et non discriminatoires.

b) Alinéa 2

Recommandation :

- Il conviendrait de vérifier la compatibilité de cet article avec les règles propres au droit des sociétés, régissant les ASBL (structures des conseils d'administration des médias de proximité).

Article 8

L'article 8 de l'avant-projet de décret insère un article qui définit la procédure de nomination et révocation de la direction des services de médias publics.

Nous nous étonnons que la procédure ne prévoie pas la possibilité de lancer un appel interne à candidatures. Il conviendrait de prévoir cette possibilité.

Nous nous étonnons également, dans le présent avant-projet, du degré de précision très variable des procédures de nomination entre ce qui est prévu pour les directions (article 8) (très précis) et ce qui est prévu pour les membres des conseils d'administration (article 7) (autrement plus large et sujet à interprétation) des médias de proximité, alors même qu'ils sont concernés par les mêmes dispositions de l'EMFA.

Nous nous interrogeons sur cette différence de traitement, et soulignons le but premier de l'EMFA dans son article 5 §2 : veiller à ce que les procédures de nomination de la direction et des membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public visent à garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public.

Concernant le §2 (procédure de révocation), dans la mesure où ce texte instaure un mécanisme dérogatoire aux règles régissant la rupture du contrat de travail (Loi du 3 juillet 1978), il s'agira de vérifier dans quelle mesure la FWB peut prendre des dispositions qui s'écartent des normes nationales en matière de droit du travail et s'il n'est pas davantage approprié de prévoir une procédure en matière de licenciement plutôt qu'un nouveau régime de travailleur protégé.

Recommandation :

- Il conviendrait de prévoir la possibilité de candidatures internes.
- Il convient de vérifier la compatibilité du §2 de l'article 8 avec le droit du travail.

Article 9

Pas de commentaire

Article 10

L'article 10 insère un article dans le décret SMA désignant le CSA comme autorité compétente pour contrôler l'application du règlement sur la liberté des médias.

Il manque ici le rappel du cadre des médias « audiovisuels ». Notre commentaire se place dans le même ordre d'idée que celui de l'article 5. Nous y renvoyons donc.

Par ailleurs, l'article 7 de l'EMFA prévoit que l'autorité qui sera en charge de contrôler l'application du règlement devra, le cas échéant, le faire en coordination avec d'autres autorités ou organismes ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'auto-régulation. Nous insistons sur la nécessité d'inscrire ces mentions à l'article 9.1.1-4 du décret SMA.

Recommandation :

- Il convient de compléter l'article par « pour les services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence ».
- Il convient également de compléter l'article par « le cas échéant, en coordination avec d'autres autorités ou organismes ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'auto-régulation »

Article 11

Pas de commentaire.



Bruxelles, 3 octobre 2025

Collège d'avis – Modification du décret SMA-SPV du 4 février 2021
Intégration du Règlement EMFA (2024/1083)
Position des éditeurs membres de LA PRESSE.be

Remarque générale

Le Règlement EMFA est le premier texte à réglementer, au niveau européen, la presse écrite. Cette nouveauté nécessite une organisation inédite en termes de mise en œuvre et de compétences de différents organes, tant au plan européen qu'en Belgique.

Outre les charges nouvelles que fait directement peser sur eux le Règlement EMFA, les éditeurs membres de LA PRESSE.be font face à une grande insécurité juridique liée à l'absence totale de clarté quant à la manière dont l'Etat belge va mettre en œuvre ses obligations nouvelles et à la manière dont différents régulateurs vont être impliqués dans ce processus. De même, la manière dont certains textes, à ce jour limités à la régulation des médias audiovisuels, risqueraient d'une manière ou d'une autre d'avoir un impact sur leurs activités, reste totalement floue.

Dans un environnement médiatique soumis à des pressions de toutes parts, une telle insécurité fait peser une charge supplémentaire sur les éditeurs. Les membres de LA PRESSE.be rappellent la spécificité du marché de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur lequel ils évoluent : sa taille extrêmement réduite ; l'empiètement sur son territoire de médias étrangers, notamment français ; la concurrence à tous niveaux (tant en vue de l'attention des consommateurs que sur le marché publicitaire) de plateformes internationales d'une taille sans commune mesure ; celle exercée par les médias publics ; la récente suppression de la concession postale et les défis économiques et organisationnels qu'elle a engendrés, dans l'urgence.

En dépit de cette situation qui n'a fait que s'aggraver depuis les 25 dernières années, le marché francophone de la presse connaît encore un pluralisme inégalé dans de nombreux autres territoires de même taille où deux titres, souvent, se partagent le marché en presse quotidienne alors que la Belgique francophone dispose toujours de six publications dont deux offrant toute une déclinaison régionale. Le maintien de cette offre multiple est la preuve de l'attachement des groupes de presse, entreprises familiales, ancrées en Belgique, au pluralisme, au maintien d'une offre dans laquelle les citoyens peuvent se reconnaître, dans leur diversité d'attentes.

Les mesures d'économie auxquelles les éditeurs ont déjà été contraints par le passé ont toujours été mises en œuvre en veillant à préserver au maximum cette réalité. Elles ont toujours été prises sous la pression des défis économiques grandissants, avec un objectif de maintien du pluralisme le plus large alors que le risque était la disparition pure et simple de certains titres faute d'un modèle économique soutenable. Cette ligne n'a pas changé.

En tant qu'acteurs responsables et conscients de l'ensemble des enjeux que recouvrent la liberté et le pluralisme des médias, les éditeurs membres de LA PRESSE.be insistent pour pouvoir être

consultés dans le cadre de l'organisation des compétences des organes de régulation découlant du Règlement EMFA, notamment dans le cadre de la rédaction de l'accord de coopération entre les niveaux de pouvoir et les organes désignés par ceux-ci.

De même, compte tenu de leur régulation nouvelle sous l'empire de l'EMFA, ils demandent que LA PRESSE.be puisse désormais disposer, au sein du Collège d'avis du CSA, d'une voix délibérative et non plus consultative.

Remarque sur l'article 4 (b) de l'avant-projet de décret

Dans le cadre de l'analyse de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 4 février 2021 SMA-SPV, LA PRESSE.be ne comprend pas le remplacement, dans l'article 2.2-2 du décret, de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, par le paragraphe suivant « Le Gouvernement peut arrêter sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis une liste d'informations complémentaires à celles visées à l'alinéa 1^{er} ».

Le Règlement 2024/1083 uniformise à l'échelle de l'Union européenne les obligations pesant sur les médias. Les discussions qui ont précédé son adoption ont clairement laissé paraître l'objectif visé de tenter de mettre fin à des dérives rencontrées dans quelques Etats membres. Les Etats où de tels problèmes n'étaient jamais apparus ont été mis sur le même pied à travers le Règlement. Celui-ci a permis d'engranger certaines avancées précieuses en termes de liberté des médias vis-à-vis d'ingérences extérieures notamment. Il a cependant aussi augmenté les charges qui pèsent sur ces médias.

Dans ce contexte, LA PRESSE.be ne comprend pas pourquoi la Fédération Wallonie-Bruxelles souhaiterait faire peser sur les médias actifs sur son territoire des obligations plus lourdes ou plus nombreuses que celles supportées par les médias à travers l'UE. Comme indiqué plus haut, le territoire de la FWB est déjà un des plus complexes pour le développement de médias pérennes. A l'opposé de l'objectif du Règlement - la liberté des médias et leur développement -, une augmentation des charges pesant sur ceux-ci ne peut que les fragiliser.

En toute hypothèse, si des informations complémentaires à la liste harmonisée s'avéraient nécessaires en FWB, celles-ci devraient être définies par les médias dans leur ensemble, réunis au sein du Collège d'avis et non par le Collège d'autorisation et de contrôle. S'agissant d'aller au-delà de ce que le Règlement impose, une telle procédure de co-régulation paraît la seule acceptable.

Remarque sur l'article 5 (b) de l'avant-projet de décret

La même remarque vaut pour le dernier paragraphe de l'article 5 (b) de l'avant-projet de décret. Les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation (d'une position dominante ou d'une concentration) devraient faire l'objet d'une élaboration concertée et non d'une décision du seul Collège d'autorisation et de contrôle.

RADIO-TELEVISION BELGE DE
LA COMMUNAUTE FRANCAISE

Brigitte Paquay
Direction juridique
Le 3 octobre 2025
2025-10-01-0316

OBJET : Avant-projet de décret modifiant le décret SMA / Mise en œuvre de l'EMFA / Propositions des services du CSA au Collège d'Avis / Commentaires de la RTBF

Le Collège d'Avis a été saisi par le Cabinet de Madame la Ministre Galant afin de rendre un avis en urgence sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos afin de mettre en œuvre le Règlement (UE) 2024/1083 sur la liberté des médias et établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur.

A l'occasion de sa séance de travail en assemblée plénière du 24/09/2024, les services du CSA ont donné une présentation sur le projet de décret contenant des propositions d'amendements soumis aux commentaires des membres du Collège d'Avis.

La présente note reprend donc les commentaires de la RTBF par rapport aux propositions de décret ainsi qu'à celles formulées par les services du CSA en séance, principalement en ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 22 de l'EMFA (article 5 du projet de décret).

1) Avant-projet de décret :

L'article 5 de l'avant-projet de décret propose d'apporter les modifications suivantes (en rouge dans le texte) dans l'article 2.2-3 du décret du 04/02/2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos :

« Art. 2.2-3.-§1^{er} L'exercice d'une position significative par un éditeur de services ou un distributeur de services, à l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité, ou par plusieurs de ceux-ci détenus par une même personne physique ou morale, ou l'existence d'une concentration sur le marché des médias au sens de l'article 1.3-1,10°/1, ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de médias audiovisuels. (...) »

§3 Lorsque des personnes morales décident d'opérer une concentration sur le marché des médias, ils le notifient au préalable au Collège d'Autorisation et de Contrôle.

Le Collège d'Autorisation et de Contrôle engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration.



L'évaluation tient compte des éléments visés au paragraphe 2 de l'article 22 du Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE.

Le Gouvernement peut arrêter, sur proposition du Collège d'Autorisation et de Contrôle ou du Collège d'avis, les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation. (...)

§7 Dans le cadre de la procédure visée au présent article, le Collège d'Autorisation et de Contrôle veille à ~~consulter l'Autorité Belge de la Concurrence ou ses services~~ collaborer avec l'Autorité Belge de la concurrence ou ses services et, le cas échéant, avec les autres autorités de régulation des médias. »

2) Propositions des services du CSA

Les services du CSA proposent notamment de modifier de l'article 2.2-351^{er} du décret : d'une part en rédigeant un article adaptant l'article 22 de l'EMFA distinct de l'article 2.2-3 et d'autre part en supprimant l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité afin de pouvoir contrôler en ex-post l'exercice d'une position significative des médias dont la concentration a été contrôlée en ex-ante et de veiller à une cohérence législative.

3) Position de la RTBF

La RTBF souscrit à l'objectif de mise en œuvre de l'article 22 de l'EMFA qui impose aux Etats membres de prévoir des critères et procédures pour l'analyse des concentrations de médias en distinguant cette évaluation du droit général de la concurrence.

Par ailleurs, la RTBF adhère à l'objectif d'intelligibilité de l'article repris dans la proposition des services du CSA de rédiger un article distinct visant à mettre en œuvre l'article 22 du Règlement EMFA, **en précisant toutefois que cette nouvelle section s'applique sans préjudice de l'article 2.2-351 sur la position significative dont le champ d'application et les exclusions demeurent inchangées.**

En revanche, la RTBF émet des vives réserves quant à l'approche consistant à supprimer « l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité » dans le contrôle dit ex-post telle que proposé par les services du CSA. La cohérence législative n'implique pas l'extension du périmètre.

Les considérants 64-66 de l'EMFA visent à harmoniser le traitement des concentrations, pas à réécrire les tests nationaux des positions significatives d'un opérateur. Etendre le régime de l'article 2.2-3 aux médias de service public n'est ni requis, ni nécessaire à la mise en œuvre de l'EMFA.

Le Collège d'Avis est saisi sur la mise en œuvre de l'EMFA. Or introduire, par ce vecteur, une réforme de politique interne (à savoir la suppression d'une exclusion discutée et justifiée en 2021, voir point 4 ci-dessous) excède l'objet de la saisine et brouille le débat démocratique. Si le législateur souhaite revisiter



l'exclusion des médias de service public, cela doit faire l'objet d'un cadre séparé, avec étude d'impact complète sur les hypothèses envisagées, consultation dédiée de tout le secteur et paramétrage des effets (en ce compris au regard du contrat de gestion et des équilibres du secteur).

4) Contexte et analyse de la disposition actuelle

L'adoption du Règlement (UE) 2024/1083 du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (« EMFA ») impose aux États membres de mettre en place des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les **concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir des effets sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale** (article 22 EMFA) (contrôle ex-ante).

En Fédération Wallonie-Bruxelles, le dispositif existant de l'article 2.2-3 du décret SMA prévoit un **mécanisme d'évaluation du pluralisme en cas de constatation d'une « position significative »** par un éditeur ou un distributeur de services de médias audiovisuels (contrôle ex-post). Ce mécanisme **exclut expressément** la RTBF et les médias de proximité de son champ d'application pour des raisons structurelles.

L'exclusion des médias de service public de ce contrôle ex-post a été introduite lors de l'adoption du décret du 04/02/2021. Les travaux préparatoires indiquent que « la RTBF et les Médias de Proximité ne relèvent pas du champ d'application de cette disposition en raison du fait qu'ils constituent des services d'intérêt économique général (SIEG) soumis à des dispositions spécifiques du droit de la concurrence notamment »¹. Traiter les médias de service public comme des acteurs du service privé reviendrait à négliger leur mission spécifique.

En outre, vouloir « aligner » ce régime avec l'article 22 de l'EMFA reviendrait à mélanger deux objet juridiques distincts.

Si la procédure d'évaluation de position significative ne devrait a priori s'appliquer, selon les termes de l'article 2.2-3§2 que dans les hypothèses prévues à l'article, nous notons que les situations énumérées dans l'article 2.2-3 du Décret ne constituent qu'une liste d'exemples, ce qui laisse à penser que le CSA pourrait engager une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans d'autres situations que celles listées de manière non limitative², ce qui représente une insécurité pour les médias de service public.

A noter également que l'on peut s'étonner de ce que les services du CSA s'attellent à proposer de modifier quelques lignes de l'article 2.2-3 sans s'interroger – question pourtant essentielle – sur le périmètre actuel d'une position significative qui en terme d'audience semble s'être arrêtée à l'audience cumulée des services télévisuels alors que (i) l'ABC s'interroge, elle, sur le marché concerné (linéaire, non linéaire et digital), que (ii) le CIM s'oriente vers une mesure d'audience unique englobant précisément les audiences du digital et

¹ Projet de Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, 187 (2020-2021), session 2020-2021 – 12 janvier 2021

² cfr utilisation du terme « notamment » en introduction de la liste figurant au §2.



que (iii) le Reg. 2024/1083 fait précisément mention de l'environnement en ligne. Il conviendrait de proposer d'ajuster le périmètre du marché à prendre en considération et d'y inclure le digital également.

5) L'article 22 de l'EMFA n'impose pas la remise en cause du champ d'application de l'exception de position significative :

L'article 22 de l'EMFA institue une obligation nouvelle à charge des États membres : adopter des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer **les concentrations** sur le marché des médias **susceptibles d'avoir un impact significatif sur le pluralisme et l'indépendance éditoriale**.

L'EMFA renvoie à cet égard explicitement au règlement sur les concentrations, lequel distingue deux catégories : les fusions et les acquisitions³. Le périmètre de l'EMFA se situe par conséquent sur le plan du **droit de la concurrence**, et principalement des **concentrations**.

C'est donc au moment d'une **concentration** – et uniquement dans ce cadre – que l'EMFA impose aux régulateurs média audiovisuels (en l'espèce le CSA) **de coopérer avec les autorités nationales de concurrence afin que l'impact d'une concentration sur le pluralisme soit analysé**.

C'est sous cet angle que la proposition d'amendement ajoute un §3 à l'article 2.2-3 du Décret SMA et prévoit que :

« §3. Lorsque des personnes morales décident d'opérer une concentration sur le marché des médias, ils le notifient au préalable au Collège d'autorisation et de contrôle.

Le Collège d'autorisation et de contrôle engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration.

L'évaluation tient compte des éléments visés au paragraphe 2 de l'article 22 du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE.

Le Gouvernement peut arrêter, sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis, les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation ».

C'est d'ailleurs dans le même ordre d'idées que la Flandre a finalisé son projet de décret (actuellement soumis pour avis au Conseil d'Etat) qui transpose notamment l'article 22 du Règlement EMFA et se limite, dans ce cadre, à

³ L'article 3 définit la concentration : « Une concentration est réputée réalisée lorsqu'un changement durable du contrôle résulte :

a) de la fusion de deux ou de plusieurs entreprises ou parties de telles entreprises, ou

b) de l'acquisition, par une ou plusieurs personnes détenant déjà le contrôle d'une entreprise au moins ou par une ou plusieurs entreprises, du contrôle direct ou indirect de l'ensemble ou de parties d'une ou de plusieurs autres entreprises, que ce soit par prise de participations au capital ou achat d'éléments d'actifs, contrat ou tout autre moyen. (...) »

étendre les missions du VRM qui devra, sur demande de l'Autorité belge de la concurrence, évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'affecter le pluralisme et l'indépendance éditoriale :

« 31° op verzoek van de Belgische Mededingingsautoriteit en met toepassing van artikel 22, lid 1, van de Europese verordening mediavrijheid oordelen over concentraties op de mediamarkt die van aanzienlijke invloed zouden kunnen zijn op de pluriformiteit van de media en op de redactionele onafhankelijkheid, rekening houdend met de elementen, vermeld in artikel 22, lid 2, van de voormelde verordening » (art. 12 du projet de Décret) ».

Pareillement, en France, la [Loi Léotard](#) prévoit déjà en son article 41-4 une collaboration entre l'ARCOM et l'autorité de la concurrence française⁴. L'ARCOM confirme qu'elle vient d'être saisie par le Gouvernement de l'avant-projet de loi inspiré des travaux des Etats généraux de l'information, qui procédera à cette adaptation. Elle rendra son avis dans quelques semaines et appelle de ses vœux une adoption rapide du projet de loi. Il sera intéressant d'observer si la France apporte des modifications à la loi Léotard.

Aucune référence n'est faite d'ailleurs, dans l'EMFA, à la notion de « position significative » d'un fournisseur de médias.

⁴ « Lorsqu'une opération de concentration concernant, directement ou indirectement, un éditeur ou un distributeur de services de radio et de télévision fait l'objet d'un examen approfondi en application [de l'article sur les concentrations], l'Autorité de la concurrence recueille [...] l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. [...] L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique transmet ses observations à l'Autorité de la concurrence dans le délai d'un mois suivant la réception de cette communication.

L'Autorité de la concurrence recueille également l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique sur les pratiques anticoncurrentielles dont elle est saisie dans les secteurs de la radio, de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande. Elle lui communique, à cet effet, toute saisine sur de telles affaires. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique lui transmet ses observations dans le délai d'un mois suivant la réception de cette communication.

L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique saisit l'Autorité de la concurrence des pratiques anticoncurrentielles dont elle a connaissance dans les secteurs de la radio, de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande. Cette saisine peut être assortie d'une demande de mesures conservatoires dans les conditions prévues à l'article L. 464-1 du code de commerce.

Elle peut saisir pour avis l'Autorité de la concurrence des questions de concurrence et de concentration dont elle a la connaissance dans le secteur de la radio, de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande.

Sans que le secret des affaires puisse y faire obstacle, les informations dont disposent l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et l'Autorité de la concurrence sont librement communicables entre ces deux autorités pour l'application du présent article ».

Ainsi, l'article 22 de l'EMFA vise exclusivement l'évaluation des concentrations sur le marché des médias, entendues comme des opérations ponctuelles de fusion ou d'acquisition entre acteurs, susceptibles d'affecter la structure du marché et, par ricochet, le pluralisme. Rien n'ouvre la porte à la refonte de régimes nationaux hors du champ des concentrations.

Ce mécanisme est de nature différente du contrôle instauré par l'article 2.2-3 du décret SMA, qui organise un examen de l'existence d'une « position significative » sur le marché, indépendamment de toute opération de concentration et de manière régulière (au moins tous les deux ans). Par conséquent, l'argument de services du CSA visant à dire qu'il faut une cohérence de contrôle des opérateurs qu'ils ont contrôlés en ex-anté, ne tient pas.

Il convient donc de ne pas confondre d'une part un contrôle structurel permanent (ex-post) d'une position significative dans l'audiovisuel et d'autre part un contrôle ex-anté, limité aux concentrations de médias, avec une coordination avec les autorités de la concurrence.

Assimiler ces deux dispositifs alors que l'analyse de la position significative relève exclusivement du droit interne revient à étendre artificiellement le champ d'application de l'EMFA. Une distinction doit donc être faite entre le test de la position significative et celui de l'analyse du pluralisme dans le cadre des concentrations. Ceci vaut pour tant pour les médias privés que pour les médias de service public.

6) Les médias de service public, en tant qu'entités publiques, ne doivent pas être inclus dans le contrôle ex-post du pluralisme :

- a) Les médias de service public promeuvent intrinsèquement le pluralisme en respectant les obligations imposées par la Communauté Française de Belgique :

En effet, par exemple la RTBF fournit une offre par nature pluraliste et ce par son statut ([Décret RTBF](#)) et par le contrat de gestion qu'elle conclut avec la CFB.

Le service public est par ailleurs reconnu comme garant du pluralisme dans de nombreux textes. Cette mission fondamentale est notamment mise en évidence par⁵ :

⁵ [Résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur la concentration et le pluralisme dans les médias dans l'Union européenne \(2007/2253\(INI\)\)](#) 2010/C 8 E/16.

- **La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle**⁶ et par le **protocole d'Amsterdam**⁷ conformément auquel « *la radiodiffusion de service public dans les États membres est inextricablement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société, ainsi qu'à la nécessité de garantir le pluralisme dans les médias, tandis que les États membres ont la charge de déterminer la mission de la télévision publique et de prendre en charge son financement* ».
- **La communication de la Commission Européenne de 2001 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État**⁸ qui « *reconnaît pleinement le rôle central joué par les organismes publics de radiodiffusion pour promouvoir le pluralisme (...) et souligne que lors de l'examen des aides d'État en question, la Commission appliquera des critères tels que l'importance de la promotion de la diversité et de la culture et de la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de toute société* ».
- **La résolution du Conseil de l'Europe du 25 janvier 1999**⁹ qui « *réaffirme le rôle vital du service public de radiodiffusion pour assurer le pluralisme et demande aux États membres de lui donner un large mandat de manière à refléter le rôle important qu'il joue (...)* ».
- **La recommandation Rec (2007)2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe**¹⁰ « *souligne le rôle spécifique du service public de radiodiffusion en tant que source d'informations et d'observations impartiales et indépendantes, et de contenus innovants et variés répondant à des normes éthiques et de qualité élevées, ainsi qu'en tant que forum pour un débat public et moyen de promouvoir une participation démocratique plus large des individus* ».
- **La résolution du Parlement européen sur la concentration et le pluralisme dans les médias** qui précise que « *l'expérience a montré qu'un système fondé uniquement sur la concurrence de marché n'est pas en mesure de garantir à lui seul le pluralisme (...)* » que « *le modèle à deux piliers fondé sur les services publics et privés (...) a fait ses preuves en Europe* » et que « *le modèle audiovisuel européen doit rester fondé sur l'équilibre entre un service public fort, indépendant et pluraliste et un secteur commercial « dynamique » (...) que la pérennité de ce modèle est indispensable à la vitalité et à la qualité de la création, au*

⁶ Convention de l'Unesco de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

⁷ Protocole au traité d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.

⁸ Communication de la Commission de 2001 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État.

⁹ Résolution du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion.

¹⁰ Recommandation Rec (2007)2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 31 janvier 2007 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias.



pluralisme des médias, ainsi qu'au respect et à la promotion de la diversité culturelle (...) ».

- **Le Règlement EMFA** qui rappelle notamment que « les fournisseurs de médias de service public contribuent à la promotion du pluralisme des médias et favorisent la concurrence dans ce secteur en produisant un large éventail de contenus qui répondent à une diversité d'intérêts, de perspectives et de groupes démographiques ainsi qu'en offrant d'autres points de vue et choix de programmes, ce qui permet de proposer une offre riche et unique »¹¹.

Ainsi, l'ensemble de ces instruments converge vers une même idée : **le service public constitue, par nature et par mission, une garantie institutionnelle du pluralisme. Il est donc justifié de lui appliquer un régime distinct de celui des acteurs privés.**

Dans ce contexte, il apparaît paradoxal de vouloir fragiliser le service public en l'assimilant aux opérateurs commerciaux, alors qu'il est précisément conçu pour remplir des obligations de pluralisme et de diversité beaucoup plus strictes que celles imposées au secteur privé. La comparaison entre la grille des programmes des médias de service public, encadrée par leur contrat de gestion (et le décret RTBF), et l'offre des diffuseurs privés suffit à mettre en évidence cette spécificité.

b) Soumettre les médias de service public au même régime que les éditeurs de SMA privés pourrait amener à des contradictions :

Dès lors que les médias de service public sont soumis, à la base, aux obligations de pluralisme via d'autres textes et moyens (décret rtbf, contrat de gestion, décret gouvernance, etc)¹², ils ne peuvent être soumis à d'autres règles au risque par ailleurs de faire face à des contradictions entre les différents textes et d'insécurité juridique. C'est précisément la raison de ce traitement distinct, fondé sur la mission d'intérêt général confiée aux média public.

Il est utile de noter à cet égard qu'en tant qu'entreprise exerçant un service public, la RTBF est également protégée par l'article IV.12 du Code de droit économique qui prévoit que les entreprises publiques et les entreprises auxquelles les autorités publiques accordent des droits spéciaux ou exclusifs sont soumises aux dispositions du droit de la concurrence dans la mesure où cette application ne fait pas échec, en droit ou en fait, à la mission particulière qui leur a été impartie par ou en vertu de la loi.

¹¹ Considérant (29).

¹² Les instruments garantissant le pluralisme éditorial des média de service public imposent déjà une représentation équilibrée des courants d'idées et d'opinion, une indépendance éditoriale vis-à-vis du pouvoir politique et des intérêts économiques, une mission de cohésion sociale et culturelle qui dépasse largement le rôle d'un éditeur privé.

c) Soumettre les médias de service public au même régime que les éditeurs de SMA privés constituerait une discrimination :

Le principe d'égalité et de non-discrimination s'oppose à ce que soient traitées de manière identique des personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée¹³, sont essentiellement différentes, à moins que cette différence ne soit justifiée.

En l'espèce, l'article 2.2-3 du Décret SMA vise à encadrer l'exercice d'une position significative afin de préserver le pluralisme. Si l'exigence de pluralité s'impose pareillement pour les deux secteurs (public et privé), rien n'impose qu'elle soit mise en œuvre selon les mêmes modalités. Or, en cette matière, la situation de la RTBF par exemple diffère fondamentalement de celle des acteurs privés:

- La RTBF est soumise au Décret RTBF comportant de nombreuses obligations de pluralisme, de règles relatives aux nominations des membres du conseil d'administration, ainsi qu'une procédure à suivre en cas d'implémentation de nouveaux services ou de modification de ceux-ci ;
- La RTBF est également soumise à un contrat de gestion qui lui impose des obligations étendues et précises en matière de pluralisme, de diversité culturelle, de représentation politique et sociale, de programmation éducative et de soutien à la création ;
- Elle est en outre régie par des règles spécifiques de concurrence applicables aux services d'intérêt économique général (SIEG), qui encadrent ses activités commerciales et ses financements publics ;
- Elle est détenue à 100% par l'Etat ;
- Ces contraintes statutaires et contractuelles constituent des garanties structurelles et permanentes de pluralisme, qui n'existent pas pour les opérateurs privés.

Ces mécanismes constituent déjà des garde-fous adaptés. Ni la directive SMA, ni le Règlement EMFA n'imposent une telle duplication des contrôles.

Dès lors, la logique qui justifie un encadrement spécifique des positions significatives dans le secteur privé – à savoir éviter qu'un acteur dominant ne limite l'accès du public à une offre pluraliste – ne trouve pas à s'appliquer à la RTBF. Au regard de l'article 2.2-3 du Décret SMA, **la RTBF et les opérateurs privés se trouvent donc dans des situations essentiellement différentes.**

¹³ C. const n° 65/98 du 10 juin 1998 ; C. const. N° 27/95 « B.5. Les agents statutaires ne sont, en principe, pas comparables aux agents contractuels puisqu'ils se trouvent dans des situations juridiques fondamentalement différentes. Toutefois, il ressort des motifs de l'arrêt à quo que l'appelant a assigné son employeur pour être indemnisé du préjudice que celui-ci lui a causé en n'appréciant pas ses mérites sur la base de critères objectifs. Il se trouve, à cet égard, dans une situation qui n'est pas différente de celle d'un agent statutaire qui agirait pour le même motif contre l'intercommunale qui l'emploie. Les règles juridiques différentes qui régissent la relation de travail de l'une et l'autre catégories d'agents n'empêchent pas qu'ils se trouvent, par rapport à la question de droit posée par leur action, dans une situation comparable. »

Le Règlement EMFA confirme cela dans **son considérant 10** dans le cadre duquel il souligne que **les fournisseurs de SMA publics ne peuvent être assimilés aux fournisseurs de SMA privés, même si ces derniers « ont accepté d'exécuter, dans le cadre d'une partie limitée de leurs activités, certaines tâches spécifiques d'intérêt général moyennant paiement »**.

Un traitement similaire de personnes se trouvant dans une situation différente ne pourrait être autorisée que si la mesure est justifiée en tenant compte **du but et des effets de celle-ci, ainsi que de la nature des principes en cause**. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe **pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé**¹⁴.

Or, au regard de l'article 2.2-3, la finalité du mécanisme est d'éviter qu'un acteur en situation de domination de marché ne mette en péril l'accès du public à une offre pluraliste. Cette logique ne peut s'appliquer à la RTBF, dont la mission de service public est précisément d'assurer ce pluralisme et dont les activités sont déjà encadrées par un contrat de gestion et des règles spécifiques de concurrence.

Dès lors, étendre à la RTBF le mécanisme prévu pour les opérateurs privés **ne poursuit aucun objectif pertinent et crée une contrainte supplémentaire sans rapport raisonnable de proportionnalité avec le but du décret**. Comme le rappelaient d'ailleurs les travaux préparatoires du décret de 2021, l'exception accordée à la RTBF et aux médias de proximité reposait sur leur statut de services d'intérêt économique général (SIEG) et sur les obligations spécifiques déjà attachées à leur mission. Ces justifications demeurent pleinement d'actualité et militent pour le maintien de l'exception.

=> La question centrale est donc de savoir quelle justification objective permettrait de retirer à la RTBF (et aux médias de proximité) l'exception que le législateur lui avait expressément reconnue en 2021 ? Les services du CSA n'apportent aucun élément de nature à démontrer la nécessité de cette suppression si ce n'est une cohérence législative. Plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle nous semblent aller en ce sens¹⁵.

¹⁴ Voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 4/92 du 23 janvier 1992 (B.2.3).

¹⁵ Arrêt n°107/2004 : « B.9.2. S'il appartient en règle au législateur d'apprécier si un changement législatif doit s'accompagner de mesures transitoires, il ne peut cependant restreindre sans justification objective les droits qu'il avait lui-même créés, par une disposition transitoire, en vue de sauvegarder les espérances légitimes d'une catégorie de personnes, en supprimant cette disposition avant que celle-ci ait produit tous ses effets. B.9.3. Or, ni les travaux préparatoires, ni les mémoires déposés par le Gouvernement de la Communauté française ne font apparaître - et la Cour n'aperçoit pas non plus - la justification du traitement identique actuel de situations que le législateur traitait, auparavant, différemment » ; Arrêt n°32/2018 : « Or, les travaux préparatoires cités en B.7.3 restent en défaut d'étayer cet objectif d'instaurer une mesure généralisée d'aide aux locataires, pas plus qu'ils ne démontrent la nécessité d'une telle mesure qui déroge à l'équilibre entre les parties que tend à garantir le principe d'indexation des loyers. »

En l'espèce, les services du CSA se trouvent dans une situation analogue aux arrêts référencés : ils n'apportent aucune justification objective à l'instauration d'une mesure généralisée soumettant indistinctement les acteurs privés et les médias de service public au mécanisme de l'article 2.2-3 du Décret SMA.

Or, les médias de service public se distinguent précisément des opérateurs privés par leurs statuts de service public et par les obligations spécifiques – contractuelles et légales – qui garantissent déjà le pluralisme. En visant les médias de services publics, la mesure déroge à l'équilibre que le législateur avait établi entre public et privé en 2021, sans que la nécessité de ce revirement soit démontrée.

La mesure est d'autant moins justifiable que les médias de service public sont déjà soumis à de lourdes obligations en matière de pluralisme, à la fois en tant que service d'intérêt économique général et via leurs contrats de gestion, qui encadrent strictement leur fonctionnement. C'est précisément pour cette raison que le législateur a introduit en 2021 l'exception actuelle : il avait estimé qu'imposer aux médias de service public un mécanisme supplémentaire de contrôle du pluralisme n'était pas souhaité compte tenu des garanties déjà attachées à leur mission de service public.

De la même manière, il serait déraisonnable d'étendre aux médias de service public le mécanisme de l'article 2.2-3 du Décret SMA, alors que la nécessité de mesures identiques ne se fait pas sentir de façon comparable, compte tenu des obligations spécifiques qui pèsent déjà sur ces opérateurs publics¹⁶.

* * *

¹⁶ Cour constitutionnelle, Arrêt 107/2004.



Avis du CDJ

sur la proposition de modification du décret SMA-SPV du 4 février 2021
intégrant le Règlement EMFA (2024/1083)
ainsi que sur les propositions des services du CSA y relatives

1. L'avant-projet de décret

- article 4 (b)

Le CDJ retient que le règlement européen veille à uniformiser l'obligation de transparence de manière à poser des garde-fous destinés à favoriser la fourniture de services de médias de qualité et d'informations fiables (art. 6 EMFA).

Il constate cependant que si l'avant-projet de décret substitue l'ancienne disposition (art 2.2-2) relative aux « informations de base » par le renvoi aux « informations visées à l'article 6, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) 2024/1083 », il maintient la possibilité pour le gouvernement d'« arrêter sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis une liste d'informations complémentaires » à celles-ci.

Ainsi, alors que l'objectif du législateur européen vise à préciser et circonscrire lesdites informations pour protéger les médias de toute contraintes excessives, l'avant-décret maintient la possibilité d'élargir le spectre de ces informations (et de leur contrôle), contrevenant ainsi au devoir des Etats membres de respecter indépendance et pluralisme et d'adopter les mesures nécessaires à l'établissement d'un « environnement médiatique favorable » tel que posé à l'art. 3 du Règlement.

Pour autant que nécessaire, le CDJ note que si une telle possibilité devait être envisagée, elle devrait être le fait de la corégulation (Collège d'avis) et non du Collège d'autorisation et de contrôle de manière à agir au bénéfice du secteur, en préservant son équilibre et sa liberté.

- article 5 (b)

Le CDJ note qu'il en va pas autrement de la disposition reprise à l'article 5b dont le dernier paragraphe étend la possibilité pour le Gouvernement d'élargir les critères et modalités fixés par le Règlement européen pour la procédure d'évaluation « sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou du Collège d'avis ».

Ici aussi, la disposition ramène de l'incertitude là où le Règlement entendait la limiter en circonscrivant l'action des Etats dans le souci de protéger l'indépendance et le pluralisme des services de médias.

Pour autant que nécessaire, le CDJ note que si une telle possibilité devait être envisagée, elle devrait être également le fait de la corégulation (Collège d'avis) et non du Collège d'autorisation et de contrôle de manière à agir au bénéfice du secteur, en préservant son équilibre et sa liberté.

2. Propositions du CSA

Les services du CSA relèvent l'utilité de scinder en deux articles distincts les dispositions relatives aux procédures de concentration et de position significative (art 2.2-3).

S'il note qu'il est effectivement plus opportun de procéder de la sorte, le CDJ relève que les services du CSA indiquent également dans leur présentation que « la notion de "pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels" ne correspond pas au prescrit de l'EMFA qui parle de "pluralisme des

médias et d'indépendance éditoriale". Faute de précisions sur ce point, les services du CSA n'ayant pas formulé de propositions de texte, le CDJ s'interroge sur la formule applicable, au vu de la répartition des compétences entre entités en matière de médias : ne faut-il pas davantage parler de "pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale pour l'audiovisuel" plutôt que de reprendre la formule générale qui ouvre le champ à l'ensemble des médias ? Si la seconde option est privilégiée par les services du CSA, cela signifie-t-il que l'action du régulateur serait plus large en matière de concentration qu'en matière de position significative (le texte lié à ce point restant alors *a priori* inchangé) ?

Art. 2.2-3. - § 1er. *L'exercice d'une position significative par un éditeur de services ou un distributeur de services, à l'exclusion de la RTBF ou des médias de proximité, ou par plusieurs de ceux-ci détenus par une même personne physique ou morale, ou l'existence d'une concentration sur le marché des médias au sens de l'article 1.3-1, 10°/1, ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de médias audiovisuels. [...]*

§3. Lorsque des personnes morales décident d'opérer une concentration sur le marché des médias, ils le notifient au préalable au Collège d'autorisation et de contrôle.

Le Collège d'autorisation et de contrôle engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de médias audiovisuels visés par la concentration.

3. Proposition du CDJ

Considérant qu'avec l'intégration proposée, le rôle du régulateur évolue en ce qu'il sera chargé de questions qui sont susceptibles d'impacter le pluralisme, l'indépendance éditoriale et la liberté journalistique, le CDJ estime nécessaire de donner désormais aux acteurs directement concernés par ces enjeux (soit l'AJP et le CDJ) une voix décisionnelle et non plus consultative dans le Collège d'avis. Il importe en effet que ces représentants puissent peser véritablement dans les décisions qui seront prises lors des travaux de l'instance les concernant directement, au-delà de simples avis consultatifs. Le CDJ considère que cette mesure donnerait également vigueur supplémentaire au droit général à l'indépendance éditoriale et au pluralisme des médias tel que mis en avant dans l'art. 3 du Règlement européen. Il propose donc que l'intégration du Règlement européen dans le décret se traduise aussi par une modification de l'art. 9.1.2-2, conférant tant à l'AJP qu'au CDJ une voix délibérative au sein du Collège d'avis.

Bruxelles, le 3 octobre 2025



CONTRIBUTION ECRITE

RTL Belgium SA

Avant-projet de décret

Modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1083 sur la liberté des médias et établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur

03 octobre 2025

Monsieur le Président,

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après, en conformité avec le délai imparti, les commentaires écrits de RTL Belgium SA sur l'Avant-projet de décret modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1083 sur la liberté des médias et établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur transmis par Madame la Ministre Jacqueline Galant.

Ceux-ci sont repris selon la numérotation des articles pour votre facilité.

1. Article 2.2-2

La modification apportée à cet article a pour finalité de mettre en œuvre l'article 6 du Règlement 2024/1083 relatif aux obligations des fournisseurs de services de médias. Ce règlement impose à ces fournisseurs de rendre accessibles, de manière aisée et directe, un ensemble d'informations les concernant aux destinataires de leurs services.

L'article 6 énumère de façon précise et exhaustive les informations devant être communiquées. Cette liste est limitative et ne prévoit aucune faculté pour les États membres d'ajouter des exigences supplémentaires.

Dès lors, il semble peu pertinent d'aller au-delà du cadre réglementaire, celui-ci étant déjà contraignant.

Si toutefois des informations supplémentaires devaient être envisagées, nous recommandons que seule l'initiative du Collège d'avis soit retenue à cet effet, afin de rester fidèle à l'esprit du Règlement.



2. Article 2.2-3

La modification apportée à cet article vise à mettre en œuvre l'article 22 du Règlement européen 2024/1083 relatif à l'évaluation des concentrations sur le marché des médias.

Nous comprenons que ce projet d'article renferme deux procédures :

- une procédure relative à l'exercice d'une position significative (*ex post*)
- une procédure relative à l'existence d'une concentration sur le marché des médias (*ex ante*)

Afin de garantir la lisibilité du dispositif et d'en clarifier les finalités respectives, nous recommandons d'inscrire ces deux procédures dans des articles séparés. Cette dissociation permettra d'identifier avec précision les objectifs poursuivis par chacune d'elles et d'éviter toute ambiguïté quant à leurs champs d'application.

À cet égard, il est impératif que la procédure *ex ante* respecte pleinement le périmètre défini par le Règlement européen. Celui-ci englobe l'ensemble des services de médias, définis comme « *services tels que définis aux articles 56 et 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour lesquels l'objet principal du service proprement dit ou d'une partie dissociable de ce service est la fourniture de programmes ou de publications de presse au grand public, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de service de médias, par quelque moyen que ce soit, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer* ».

Il en découle que toute exclusion de certains acteurs, tels que la RTBF ou les médias de proximité, dans le cadre de la procédure *ex ante* serait contraire au Règlement 2024/1083. Celui-ci prévoit certes des dispositions spécifiques applicables aux médias de service public, en raison de leurs missions particulières, mais celles-ci ne sauraient justifier une restriction du champ d'application général de l'évaluation des concentrations.

L'objectif du Règlement 2024/1083 réside dans l'établissement d'un cadre commun pour l'évaluation des concentrations sur le marché des médias dans l'ensemble de l'Union, que ces médias soient privés ou publics.

Enfin, pour assurer la sécurité juridique du dispositif, il est essentiel de désigner une autorité unique compétente pour arrêter les critères et modalités d'évaluation. Ce rôle doit être confié au Collège d'avis.

