

Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel

AVIS n°2/2019

- **Avis relatif aux modifications apportées à la liste des événements d'intérêt majeur figurant en annexe de l'arrêté du 8 juin 2004 qui fixe leurs modalités de diffusion**

Introduction

Le 27 juin 2019, conformément aux articles 4 §§ 1^{er} et 5, et 135 §1^{er} 4° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Ministre des médias de la Fédération Wallonie-Bruxelles saisit le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une demande d'avis relative à un projet d'arrêté du Gouvernement modifiant l'arrêté du 8 juin 2004 fixant la liste des événements d'intérêt majeur et leurs modalités de diffusion.

Cette saisine est consécutive à l'adoption du projet d'arrêté en première lecture par le Gouvernement en date du 7 février 2018.

Le Ministre apporte deux éléments de contexte pour justifier cette évolution :

- la liste date de 2004 et nécessite des ajustements pour intégrer les événements qui trouvent actuellement un écho particulier auprès des publics de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- la nécessité de corriger d'éventuelles inégalités de genre dans la liste précédente, notamment en application de l'article 2, §2, 2° du décret du 7 janvier 2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française.

Seule l'annexe de l'arrêté connaît des modifications, c'est-à-dire la liste en tant que telle, les modalités de diffusion restent quant à elles inchangées.

Cadre réglementaire

1. La Directive SMA

L'article 14 de la Directive prévoit la possibilité pour les Etats membres de légiférer afin de garantir l'accès par un public large aux retransmissions télévisuelles d'événements qualifiés « *d'intérêt majeur* »¹.

Dans ses lignes directrices relatives à la mise en œuvre de cette disposition, la Commission européenne considère qu'un événement d'intérêt majeur doit répondre à deux des quatre critères suivants :

- il rencontre un écho particulier auprès du public de l'Union, d'un État membre ou d'une partie d'un État membre ;
- il participe de l'identité culturelle nationale ;
- s'agissant d'une compétition de sport collectif, l'équipe nationale y participe ;
- il fait traditionnellement l'objet d'une retransmission sur une télévision à accès libre et mobilise un large public dans l'État membre.

¹ En vertu du considérant 52, il s'agit d'événements « *extraordinaires qui présentent un intérêt pour le grand public (...) et organisés à l'avance par un organisateur d'événements qui a légalement le droit de vendre les droits relatifs à ces événements* ».

Ces événements ne peuvent pas faire l'objet d'une retransmission exclusive sur un service qui en priverait l'accès à une partie importante du public. Leur diffusion sur des services « à accès libre » doit être privilégiée.

La Directive impose également le respect, par les éditeurs de services, de la liste des événements d'intérêt majeur en vigueur dans les États dans lesquels ils sont distribués mais non établis.

La liste arrêtée par chaque État doit faire l'objet d'une validation par la Commission.

2. Le décret SMA

L'article 4 du décret transpose le droit d'accès du public aux événements d'intérêt majeur.

Section II – Droit d'accès du public, dans les services télévisuels linéaires, aux événements d'intérêt majeur

Art. 4.

§ 1^{er}. *Après avoir pris l'avis du CSA, le Gouvernement peut arrêter une liste des événements qu'il juge d'intérêt majeur pour le public de la Communauté française. Ces événements ne peuvent faire l'objet d'un exercice de droits d'exclusivité par un éditeur de services télévisuels linéaires ou par la RTBF, de manière telle qu'une partie importante du public de cette Communauté soit privée d'accès à ces événements par le biais d'un service télévisuel linéaire à accès libre.*

§ 2. *Un événement est considéré d'intérêt majeur pour le public de la Communauté française lorsqu'il répond au moins à deux des critères énoncés ci-après :*

- 1° l'événement a un écho particulier auprès du public de la Communauté française en général et non auprès du public qui suit habituellement un tel événement ;*
- 2° l'événement a une importance culturelle globalement reconnue par le public de la Communauté française et constitue un catalyseur de son identité culturelle ;*
- 3° une personnalité ou une équipe nationale participe à l'événement concerné dans le cadre d'une compétition ou d'une manifestation internationale majeure ;*
- 4° l'événement fait traditionnellement l'objet d'une retransmission dans un programme d'un service télévisuel linéaire à accès libre en Communauté française et mobilise un large public.*

§ 3. *Un service télévisuel linéaire est considéré comme étant à accès libre lorsqu'il est diffusé en langue française et peut être capté par 90% des foyers équipés d'une installation de réception de services télévisuels linéaires, situés dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Hormis les coûts techniques, la réception de ce service ne peut être soumise à un autre paiement que l'éventuel prix d'abonnement à l'offre de base d'un service de distribution par câble.*

§ 4. *Les éditeurs de services et la RTBF s'abstiennent d'exercer des droits d'exclusivité, qu'ils auraient acquis après le 30 juillet 1997, de manière telle qu'ils priveraient d'accès, par le biais d'un service télévisuel linéaire à accès libre, à des événements d'intérêt majeur, dont la liste a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes, une partie importante du public d'un Etat membre de l'Union européenne. Ils se conforment aux conditions particulières fixées à l'occasion de la publication des listes précitées et qui concernent l'accès en direct, en différé, en totalité ou par extraits.*

§ 5. *Le Gouvernement, après avoir pris l'avis du CSA, arrête les modalités d'application du présent article en déterminant :*

- si l'accès au public doit être garanti en direct, en différé, totalement ou partiellement pour chaque événement listé ;*

- les conditions dans lesquelles un éditeur de services télévisuels linéaires à accès libre peut différer la diffusion d'un événement pour lequel il a acquis un droit de transmission en direct et en intégralité ;
- les conditions dans lesquelles un éditeur de services télévisuels linéaires à accès non libre détenteur d'un droit d'exclusivité sur un événement doit proposer de céder ce droit à un éditeur de services télévisuels linéaires à accès libre.
- les conditions dans lesquelles un éditeur de services télévisuels linéaires à accès non libre détenteur d'un droit d'exclusivité sur un événement peut diffuser cet événement.

3. L'arrêté du Gouvernement

En application de l'article 4 du décret, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles définit une liste des événements d'intérêts majeurs ainsi que leurs modalités de diffusion. L'arrêté initial en la matière date de 2004. Des modifications ont été apportées en janvier 2013. L'avis du Collège est systématiquement sollicité.

Principes de la procédure :

- l'éditeur qui entend exercer un droit d'exclusivité qu'il a acquis sur un événement d'intérêt majeur peut le diffuser sur un service à accès non libre 1. s'il a proposé de rétrocéder les droits aux éditeurs de services télévisuels linéaires à accès libre, dans un délai raisonnable et à des conditions (notamment financières), tenant compte du marché des droits de retransmission 2. cette proposition n'a pas suscité d'intérêt dans un délai raisonnable.
- en cas de désaccord, notamment sur les conditions financières de la cession de droits, les éditeurs soumettent le litige à arbitrage ou à l'autorité juridictionnelle ou administrative compétente.
- lorsqu'un éditeur à accès libre a acquis des droits de retransmission selon la procédure décrite ci-dessus, mais décide de différer la diffusion de l'événement², l'éditeur à accès non libre qui a cédé son exclusivité peut quant à lui retransmettre l'événement en direct sur un service à accès non libre.

Ce texte n'édicte en aucun cas une obligation d'achat des droits de retransmission des événements d'intérêt majeurs par les services de télévision à accès libre. Il établit simplement une procédure au terme de laquelle ces services ont la possibilité de racheter les droits aux éditeurs de services à accès restreint, lorsque ces derniers n'envisagent pas de diffuser l'événement de telle manière qu'il soit accessible au plus grand nombre de téléspectateurs.

Modifications

Les modifications soumises à avis concernent l'annexe de l'arrêté, c'est-à-dire la liste des événements d'intérêt majeur. Les modalités de diffusion restent quant à elles inchangées.

12 événements sportifs font leur apparition sur la liste :

- les jeux paralympiques ;
- FOOTBALL : les matches de l'équipe nationale féminine, les tours finaux des Coupes du Monde et d'Europe féminines ;
- TENNIS : l'US Open et l'Australian Open ;
- HOCKEY : les matches des équipes nationales féminine et masculine, les tours finaux des Coupes du Monde et d'Europe féminines et masculines.

² Ceci est autorisé dans 3 cas de figure : l'événement se déroule entre 0 heure et 8 heures (heure belge), l'événement se déroule pendant la diffusion d'un journal d'information générale habituel, l'événement se compose d'éléments simultanés.

1 événement sportif est supprimé de la liste :

- FOOTBALL : la finale de la Coupe de Belgique.

La liste passe en conséquence de 25 à 36 occurrences.

Après comparaison avec les listes des événements d'intérêt majeur en vigueur sur les marchés voisins (Flandre et France), deux principaux constats apparaissent :

- Hormis le hockey, les nouveaux événements d'intérêt majeur figurent déjà sur la liste en Flandre, en France ou sur les deux marchés, ce qui est de nature à conforter leur adéquation avec les critères légaux puisque les États Membres doivent transmettre leurs listes pour validation à la Commission.
- Les spécificités de la pratique sportive en Belgique et en Fédération Wallonie-Bruxelles font que l'ajout du hockey à la liste paraît conforme aux critères de l'article 4 § 2 du décret, de la même manière, par exemple, que le législateur français, tenant compte du contexte sportif dans l'Hexagone, fait figurer sur sa liste le rugby, le handball ou encore le volley.

Avis

Quant aux modifications envisagées à la liste

Une majorité des membres du Collège considère que chacun des ajouts proposés rencontre a minima deux des quatre critères fixés à l'article 4 §2 du décret SMA et peuvent dès lors être qualifiés d'événements d'intérêt majeur au regard de la législation belge francophone. Le Collège rappelle néanmoins que la validation de la liste par la Commission, étape prévue à l'article 14, 2. de la Directive SMA, pourrait ultérieurement nécessiter la fourniture de justifications complémentaires, notamment les audiences des événements ajoutés à la liste et leurs modalités habituelles de diffusion.

Les membres du Collège formulent les observations suivantes :

- Un éditeur rappelle que la qualification d'événement d'intérêt majeur reste très dépendante du contexte et qu'aucune garantie n'existe quant au maintien du caractère fédérateur porté par certaines disciplines, notamment le hockey.
- Le Collège s'interroge quant aux motifs de la suppression de la liste de la finale de la Coupe de Belgique de football.
- Le Collège considère que la liste des événements d'intérêt majeur est un outil de politique culturelle. À ce titre, il juge bénéfique qu'une place plus importante y soit réservée aux sports pratiqués par des femmes ou par des personnes en situation de handicap.
- Les actuels détenteurs de droits des compétitions internationales de hockey manifestent leur total désaccord quant à l'ajout des matches des équipes nationales féminine et masculine. Leur argumentaire est intégralement reproduit en annexe du présent avis.

Conformément aux articles 4 §§ 1^{er} et 5, et 135 §1^{er} 4^o du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège formule un avis globalement favorable par rapport aux modifications envisagées à l'arrêté du Gouvernement modifiant l'arrêté du 8 juin 2004 fixant la liste des événements d'intérêt majeur et leurs modalités de diffusion. Cependant, l'ajout du hockey ne fait pas l'unanimité. Le Collège réfère sur ce point à l'argumentaire cosigné ci-dessous.

Quant à l'arrêté fixant les modalités de diffusion

Le Collège profite de la sollicitation du Ministre pour formuler d'initiative trois remarques par rapport à l'arrêté fixant les modalités d'accès :

- Premièrement, en cohérence avec son avis 01/2012, portant sur une modification antérieure de l'arrêté, le Collège, s'agissant de la résolution des litiges susceptibles de survenir en cas de désaccord entre un éditeur de service à accès non libre titulaire de droits d'exclusivité et un éditeur de service à accès libre, concernant les conditions, notamment financières, de cession des droits, retient la mention faite à l'arbitrage et invite dès lors le Gouvernement à encourager explicitement les éditeurs à recourir de façon prioritaire aux modes non contentieux de résolution des litiges. Le Collège considèrerait d'ailleurs comme utile que des compétences en matière de conciliation sur ce point puissent être confiées au CSA.
- Deuxièmement, le Collège s'interroge sur le champ d'application de l'article 4 du décret. Il relève notamment le fait que l'obligation de rétrocéder les droits ne s'impose qu'aux services « linéaires », à savoir ceux « *dont les programmes sont destinés à être reçus simultanément par l'ensemble du public (...) au moment décidé par l'éditeur, sur base d'une grille de programmes élaborée par lui* »³. Selon l'interprétation du Collège, le critère déterminant pour la qualification est le fait que la programmation soit proposée en direct. Un service ne doit dès lors pas forcément diffuser des programmes en continu pour être qualifié de « linéaire ». Dès lors, afin de garantir un maximum de sécurité juridique, dans un contexte où les pratiques du marché audiovisuel évoluent, le Collège demande au Gouvernement d'ajuster l'arrêté relatif aux modalités de diffusion des événements d'intérêt majeur afin que les plateformes internet à accès payant qui diffusent des manifestations sportives en direct et à la demande soient explicitement incluses dans les services linéaires destinataires de l'obligation de rétrocession.
- Troisièmement, le Collège considère que les contours du concept de « service à accès libre » pourraient être clarifiés dans le contexte spécifique d'internet. L'arrêté pourrait notamment apporter des précisions quant au statut, au regard de la définition prévue à l'article 4 § 3 du décret, d'une plateforme internet gratuite proposant des retransmissions sportives en direct.

³ Cf. article 1^{er} 49° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.

Annexes

Réponse de VOO, Betv, Brutélé, Telenet, concernant la modification de la liste des évènements d'intérêt majeur et la communication commerciale dans le cadre de la transposition de la directive SMA

COMMENTAIRES RELATIFS AUX THEMES DISCUTES EN GROUPE DE TRAVAIL LE 16 OCTOBRE 2019

Vous trouverez ci-dessous les commentaires de VOO, Betv, Brutélé et Telenet concernant les aspects de la directive SMA discutés lors du Groupe de travail du 16 octobre dernier (communication commerciale et liste des événements d'intérêt majeur).

Nous espérons que nos remarques pourront être prises en compte dans le projet d'avis qui sera soumis au Collège d'avis pour adoption finale le 29 octobre. Dans l'éventualité où différents points de vue divergents seraient exprimés au sein du Collège d'avis, nous demandons que ces points de vue soient clairement et de manière égale reflétés dans l'avis final. Les commentaires soumis ci-dessous constituent par ailleurs une première analyse. Nous reviendrons vers vous le cas échéant avec des remarques complémentaires en vue de l'avis final qui sera adopté le 19 novembre prochain.

Liste d'évènements majeurs

Commentaires de VOO, Betv, Brutélé et Telenet

Globalement nous estimons qu'il ne faut pas étendre la liste d'évènements majeurs car contraire au business model des chaînes à péages.

La proposition du CSA d'ajout d'évènements majeurs nuirait au modèle commercial des chaînes à péage telles que Betv/VOOsport, Brutéléou Telenet Play Sport, pour qui les évènements sportifs sont la base de leur modèle et qui ont investi depuis des années dans les droits d'évènements.

En particulier, l'ajout du hockey dans les évènements majeurs est très problématique car Betv/VOO, Brutélé et Telenet ont investi pendant des années dans ce sport auquel d'autres acteurs ne se sont pas intéressés, et il n'est pas acceptable que ceux-ci devraient désormais accorder les droits à d'autres acteurs. C'est tout à fait contraire au principe des droits et au business des chaînes à péage.

De plus, l'ajout du hockey créerait un impact important en Flandre car ce domaine sportif ne fait pas partie des évènements majeurs en Flandre et Telenet Play Sport a investi dans les droits exclusifs et la production du hockey international.

Dans le cas où un acteur exprimerait la demande auprès de Betv/VOO, Brutélé d'octroyer l'accès à un maximum de consommateurs, Betv/VOO/Brutélé serait prêt à discuter avec celui-ci des conditions pour permettre cet accès.

Par ailleurs, il n'est pas justifié d'imposer un cadre réglementaire qui influencerait la négociation commerciale alors que toutes les autres négociations de droits (droits des chaînes, droits d'auteurs,

droits du championnat national de football, etc) ne sont pas réglementées. Pourquoi créer une différence de régime dans ce cas particulier de droits sportifs du hockey ?

Par ailleurs, l'objectif poursuivi, certes louable, de vouloir augmenter la notoriété et la visibilité de ce sport risque très fort d'avoir un effet inverse:

- D'une part, les chaînes à péage se désintéresseront totalement de ce sport (des équipes nationales et du championnat de Belgique) dans lequel elles ont investi pendant de nombreuses années et se tourneront vers d'autres sports, encore accessibles dans le modèle de la chaîne à péage.
- D'autre part, les rencontres des compétitions internationales auxquelles participent les équipes nationales belges sont très nombreuses et seules les chaînes à péage sont en mesure d'intégrer un tel volume de diffusion (par exemple, le match des Red Panthers en Chine ce 24/10/2019 à 10h heure belge diffusé sur VOOSport). Les chaînes en clair n'ont pas suffisamment de créneaux dans leurs grilles de programmes.

Cette mesure est par conséquent contre-productive pour le hockey en général et donc aussi pour le public intéressé qui ne pourra plus accéder à une offre complète sur le marché.

Et en ce qui concerne les matchs attirant davantage de téléspectateurs tels que les demi-finales et finales des tournois internationaux auxquels participent les équipes nationales belges, les autres acteurs du marché peuvent s'adresser chez VOO pour convenir des conditions d'accès.

Une autre question se pose quant au montant de la rétrocession des droits à une chaîne en clair. A l'inverse des droits en cinéma, en série ou pour les documentaires par exemple, le montant des droits sportifs est difficilement mesurable. Un événement sportif n'a pas de valeur intrinsèque : il ne vaut que par rapport à ce que la chaîne ou sa concurrente est prête à payer... Ce qui explique les fréquentes enchères sur le marché des droits sportifs. Fixer un montant juste tenant compte des coûts d'acquisition, de l'investissement dans les moyens de production et en marketing pendant plusieurs années pour fidéliser des abonnés sur une offre complète dans ce sport est une réelle gageure.

Enfin, les droits de hockey ont été acquis par Betv/VOO, Brutélé et Telenet. Une modification de la législation aurait des répercussions concrètes importante : premièrement, quid des droits payés jusqu'en 2022 ? et deuxièmement, après 2022, la ligue de hockey aurait un problème car Betv/VOO et Telenet ne seraient plus prêt à payer pour les droits.

Plus précisément par rapport à la modification des évènements qui sont envisagés :

- Ajout du Hockey : problème très critique et concret car BeTV/VOO, Brutélé et Telenet Play Sports disposent depuis des années des droits des matchs des équipes nationales masculine et féminine belges et des droits du championnat belge. Voir commentaires ci-dessus.
- Ajout du Tennis – US Open et Australian open : pas de problème concret aujourd'hui car BeTV/VOO et Telenet ne disposent pas des droits de ces masters mais certes, contraire au principe du business model des chaînes à péage. On ne connaît pas l'intérêt futur des chaînes à péage.

- Ajout du football féminin : pas de problème concret aujourd'hui car BeTV/VOO, Brutélé et Telenet ne disposent pas des droits de ces masters mais certes, contraire au principe du business model des chaînes à péage. On ne connaît pas l'intérêt futur.
- Ajout paralympique : pas de problème. On est d'accord pour que ce domaine sportif doive rester accessible à tous.
- Retrait de la liste de la finale de la Coupe de Belgique de football : nous en prenons bonne note mais nous ne comprenons pas la logique

Contribution de PmH

Nous estimons que la restriction au droit d'exclusivité dans le cadre d'événements majeurs ne doit s'appliquer que pour les services linéaires. Le système prévoit déjà la possibilité, pour l'utilisateur, de regarder les programmes des événements en clair et en différé (en fonction de l'événement en question), ce qui garantit l'intérêt général.

Contribution de Bel RTL – Inadi

Bien que cette disposition ne fasse pas l'objet d'une modification dans le cadre de la transposition de la Directive 2018/1808, nous considérons que cet article 4 ne reflète pas adéquatement l'esprit de la directive 2010/13.

En effet, les organismes de radiodiffusion peuvent acquérir des droits d'exclusivités pour des événements d'intérêts majeurs à la condition que leur retransmission ne prive pas une partie importante du public de la possibilité de suivre ces événements en direct ou en différé sur une télévision à accès libre.

Le libellé de l'article 4 semble contredire l'esprit de cette disposition.