

Collège d'autorisation et de contrôle

Recommandation relative au droit de distribution obligatoire (« *must-carry* »)

1. Contexte

Le Collège d'autorisation et de contrôle est confronté à un problème récurrent lié aux négociations non abouties entre l'opérateur-distributeur intégré Belgacom et certaines télévisions locales. En 2007, après le lancement de l'offre de Belgacom TV, seulement 6 télévisions locales (No Télé, Télé MB, Canal Zoom, Canal C, Télé Bruxelles et Antenne Centre) sur les 12 existantes en Communauté française ont conclu un contrat de distribution avec le distributeur. A ce jour, des télévisions non encore distribuées sur le réseau xDSL, seule TV COM a finalement signé un contrat de diffusion en mai 2009. Par conséquent, RTC Télé-Liège, Télésambre, Télévesdre, Télé Lux et MAtélé ont marqué leur volonté de ne pas être distribués sur la plateforme TV du nouvel entrant. La situation demeure bloquée sans que des objections précises ne soient présentées.

Le suivi du contrôle annuel du respect des obligations des distributeurs a permis dès 2006, pour l'exercice 2005, de mettre en exergue cette situation. A cette époque, le décret sur la radiodiffusion contraignait tous les distributeurs sur les plateformes câblées (coaxiale pour les câblodistributeurs historiques ou bifilaire pour Belgacom) à distribuer l'offre de base composée essentiellement des télévisions de service public francophone et flamand (articles 81 et suivants du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion). Par la suite, une procédure d'infraction avait été ouverte par le Collège à l'encontre de Belgacom sur cette base légale. Cependant, le Collège avait jugé le 6 mars 2008 que la disposition édictée à l'article 81 §1^{er} du décret était disproportionnée pour une entreprise telle que Belgacom, eu égard à sa qualité de nouvel entrant sur le marché de la livraison de services audiovisuels. Le Collège estimait en effet qu'une application inconditionnelle de cet article à ces deux plateformes, pourtant technologiquement distinctes et dont les pénétrations sur le marché de la livraison de services audiovisuels différaient considérablement, était contraire au principe de proportionnalité selon lequel les actes ne doivent pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché.

Depuis cette décision et jusqu'à la récente modification de cet article du décret, le Collège continuait à appliquer cette jurisprudence, faute d'instruments législatifs efficaces pour pallier au problème constaté : un distributeur de services, soumis à une obligation de *must carry*, ne peut s'y conformer, suite au refus de plusieurs éditeurs de services bénéficiant de ce droit de distribution obligatoire (les télévisions locales précitées) de toute relation commerciale, et ce en dépit précisément de la volonté du distributeur concerné d'intégrer les services de ces éditeurs dans son offre de services. Cette situation lèse des citoyens alors que ces derniers contribuent au financement des dites télévisions locales.

Conformément à l'article 65 du décret sur les services de médias audiovisuels, les télévisions locales ont une mission de service public qu'elles exercent dans leur zone de couverture. C'est précisément pour accomplir ces missions de service public que le Gouvernement octroie une subvention annuelle et que d'autres subsides sont également versés par les collectivités publiques locales (Province, Région, Communes...). Par conséquent, restreindre la diffusion d'une télévision locale sans raison objective va à l'encontre des principes généraux du droit découlant des missions de service public de l'éditeur local : principe d'égalité d'accès des citoyens, principe de neutralité, respect de l'intérêt général...

Par ailleurs, l'absence de *must offer* dans le chef des éditeurs de services bénéficiaires avait été à l'époque déjà évoquée par le distributeur de services.

2. Analyse de la législation

Depuis lors, une réforme législative a été effectuée en vue de fournir une transposition plus fidèle de la lettre de la directive « service universel » et en particulier de son article 31 selon lequel « *Les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffuser, pour la transmission des chaînes ou des services de radio et de télévision spécifiés, aux entreprises qui, sous leur juridiction, exploitent des réseaux de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision, lorsqu'un nombre significatifs d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision. De telles obligations ne peuvent être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis et doivent être proportionnées et transparentes. Ces obligations sont soumises à un réexamen périodique* ».

Désormais, pour la distribution obligatoire des services autres que les services publics audiovisuels, le gouvernement doit procéder à leur désignation motivée, en fonction des contraintes et/ou des caractéristiques techniques des réseaux de communications électroniques concernés. En outre, seuls des services de télévision linéaire d'éditeurs privés conventionnés avec le gouvernement pourraient bénéficier d'un droit de distribution. Les nouvelles dispositions prennent en effet en compte l'évolution des services, grâce à la distinction entre la distribution obligatoire de services linéaires et de services non linéaires.

En outre, le concept de « nombre significatif de personnes » utilisant le réseau des opérateurs visés comme moyen principal de réception est un nouvel apport dans la législation de la Communauté française et s'avère être une simple transposition du dispositif législatif européen. L'article 81 §1^{er} précise en effet :

« Pour autant qu'un nombre significatif de personnes utilisent leurs réseaux comme moyen principal de réception de services de médias audiovisuels, les opérateurs de réseau visés à l'article 97 garantissent la distribution sur leurs réseaux d'une offre de base comprenant au moins les services faisant l'objet d'une distribution obligatoire visés à l'article 82.

L'offre de base est fournie par un distributeur de services. A défaut, les opérateurs de réseau sont tenus d'exercer l'activité de distributeur en fournissant l'offre de base. »

En pratique, Belgacom ne dispose pas encore, actuellement, du nombre significatif d'utilisateurs pour être soumis à la disposition décrétales. Néanmoins, sa progression sur le marché de la livraison de services audiovisuels est telle que son taux de pénétration pourrait rapidement atteindre le seuil requis pour se voir imposer une obligation de distribution de l'offre de base. Le problème précédemment constaté (c'est-à-dire le fait que certaines télévisions locales refusent d'être distribuées sur la plateforme de Belgacom) serait à nouveau rencontré. Or l'article 81, bien que reprenant plus fidèlement les dispositions européennes, ne fait peser aucune contrainte sur les éditeurs visés par l'article 82. Cette absence de contrepartie à charge des éditeurs bénéficiaires du *must carry* entrave la bonne application de la règle édictée à l'article 81.

Le Collège d'autorisation et de contrôle a néanmoins décidé d'activer ce 25 juin 2009 la procédure fixée à l'article 7 du décret et relative au respect du pluralisme. Pour rappel, il s'agit du principe général suivant :

« L'exercice d'une position significative dans le secteur de l'audiovisuel par un éditeur de services autorisé ou un distributeur de services déclaré en vertu du présent décret, ou par plusieurs de ceux-ci contrôlés directement ou indirectement par un actionnaire commun, ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion. Par offre

pluraliste, il faut entendre une offre médiatique à travers une pluralité de médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées. »

Cependant, le processus de cette procédure « pluralisme » est relativement long en raison de la succession de plusieurs phases nécessitant la remise au Collège de plusieurs rapports.

3. Recommandation

Face à ces constatations, le Collège souhaite soumettre au législateur de la Communauté française les recommandations suivantes :

- le Collège recommande l'inclusion dans le décret sur les services de médias audiovisuels d'une obligation, à la charge des éditeurs de services, à tout le moins publics, de mise à disposition (*must offer*) du service bénéficiant du *must carry* ;
- le Collège préconise l'insertion également dans le décret d'une procédure de règlement des différends sous l'égide du CSA en cas de désaccord entre un éditeur de services et un distributeur de services dans le cadre de la mise en œuvre des articles relatifs au *must carry* et au *must offer* (suivant la disposition précédente). L'une des parties pourrait ainsi saisir le CSA et les parties pourraient remettre au CSA leurs observations respectives et leurs propositions de règlement. La procédure de conciliation pourrait également prévoir si, dans un délai déterminé, le différend ne rencontre pas d'issue entre les parties, l'imposition aux parties de conditions objectives, équitables et non discriminatoires de mise à disposition de service fixées par le Collège ;
- le Collège réitère la proposition énoncée dans son avis du 5 février 2009 relatif à la réalisation de l'obligation de la télévision locale RTC Télé-Liège en matière de composition de son conseil d'administration, à savoir une révision de l'article 72 du décret sur les services de médias audiovisuels qui permettra de remettre en adéquation le souci de promotion des intérêts de la télévision locale et des citoyens qui contribuent à son financement avec l'évolution du secteur de la distribution et le développement de la concurrence sur ce marché.

Fait à Bruxelles, le 25 juin 2009.