

Collège d'autorisation et de contrôle

Avis n°02/2014

Suivi des avis relatifs au droit de distribution obligatoire (« *must-carry* »)

1. Rétroactes

Conformément à ses avis n°16/2009 du 25 juin 2009 et n°122/2012 du 22 novembre 2012 relatifs au droit de distribution obligatoire (« *must-carry* »), le Collège procède à une réévaluation de la situation du paysage de la distribution audiovisuelle en Communauté française et dans la région de langue française en particulier en vue de déterminer quels distributeurs sont soumis à l'obligation de distribution de l'offre de base au sens des articles 82 et 87 du décret sur les services de médias audiovisuels.

Pour mémoire, le Collège concluait dans son avis précité que l'obligation de distribution ou « *must carry* » devait être mise en œuvre par l'AIESH, Brutélé, Tecteo et Telenet, distributeurs par câble coaxial, chacun dans leurs zones de diffusion respectives, dans lesquelles ils disposaient de plus de 25 % de parts de marché. Quant à Belgacom, distributeur par câble bifilaire, le Collège concluait à l'application des règles de *must-carry* à son égard dans les zones de Telenet et Tecteo et de l'AIESH, dans lesquelles il disposait également de plus de 25 % de parts de marché.

2. Objectif et dispositif

Pour mémoire, les principales dispositions du décret précité relatives à l'obligation de *must-carry* sont énoncées comme suit :

Article 82 :

« §1^{er}. 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 83.

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.

§ 2. *Tout distributeur de services ne peut proposer d'offre complémentaire de services de médias audiovisuels qu'aux utilisateurs qui ont un accès à l'offre de base ».*

Article 83 :

« § 1^{er}. Les distributeurs de services visés à l'article 82, § 1^{er}, 2^e alinéa, doivent distribuer au moment de leur diffusion et dans leur intégralité les services télévisuels linéaires suivants :

- 1° les services de la RTBF destinés prioritairement au public de la Communauté française;
- 2° les services des télévisions locales dans leur zone de couverture;
- 3° les services, désignés par le Gouvernement, des éditeurs de services internationaux au capital desquels participe la RTBF;
- 4° deux services du service public de la Communauté flamande pour autant que les distributeurs de services de cette Communauté soient tenus de transmettre deux services télévisuels de la RTBF;

5° un ou des services du service public de la Communauté germanophone pour autant que les télévisuels de la RTBF.

Les distributeurs de services visés à l'article 82, §1er, 2ème alinéa, doivent distribuer au moment de leur diffusion et dans leur intégralité les services télévisuels non linéaires suivants :

- 1° les services de la RTBF désignés par le Gouvernement ;
- 2° les services, désignés par le Gouvernement, des télévisions locales, dans leur zone de couverture ;
- 3° les services, désignés par le Gouvernement, des éditeurs de services internationaux au capital desquels participe la RTBF.

§ 2. Les distributeurs de services visés à l'article 82, § 1er, 2ème alinéa, doivent distribuer au moment de leur diffusion et dans leur intégralité les services télévisuels linéaires des éditeurs de services déclarés ou autorisés en vertu du présent décret et bénéficiant d'un droit de distribution obligatoire.

§ 3. Les distributeurs de services visés à l'article 82, § 1er, 2ème alinéa, doivent distribuer au moment de leur diffusion et dans leur intégralité les services télévisuels désignés par le Gouvernement de tout éditeur de services de l'Union européenne et qui ont conclu avec celui-ci une convention relative à la promotion de la production culturelle en Communauté française et dans l'Union européenne prévoyant notamment une contribution financière à cette promotion.

§ 4. Les distributeurs de services visés à l'article 82, § 1er, 2ème alinéa, doivent distribuer au moment de leur diffusion et dans leur intégralité les services sonores linéaires suivants :

- 1° les services de la RTBF émis en modulation de fréquence ;
- 2° deux services du service public de la Communauté flamande pour autant que les distributeurs de services de cette Communauté soient tenus de transmettre deux services sonores de la RTBF ;
- 3° un service du service public de la Communauté germanophone pour autant que les distributeurs de services de cette Communauté soient tenus de transmettre un service sonore du service public de la Communauté française.

Les distributeurs de services visés à l'article 82, § 1er, 2ème alinéa, doivent distribuer les services sonores non linéaires de la RTBF désignés par le Gouvernement (...) ».

Article 87

« 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 aux articles 123 et 125 garantissent la distribution sur leur réseau, au moment de leur diffusion et dans leur intégralité, des services de médias audiovisuels linéaires de la RTBF et des services linéaires, désignés par le Gouvernement, des éditeurs de services internationaux au capital desquels participe la RTBF. Ils garantissent également la distribution sur leur réseau des services de médias audiovisuels non linéaires, désignés par le Gouvernement, de la RTBF et des éditeurs de services internationaux au capital desquels participe la RTBF.

Ces services sont fournis par un distributeur de services. A défaut, les opérateurs de réseau sont tenus d'exercer l'activité de distributeur en fournissant les services de médias audiovisuels visé à l'alinéa 1^{er} ».

a. Destinataires de l'obligation de must-carry

L'objectif poursuivi par le CSA, précisé dans son avis 16/2009, a été de déterminer, par zone géographique, au moins un distributeur soumis au *must-carry* pour la plateforme câble (coaxial et bifilaire confondus).

Compte tenu du découpage géographique des réseaux de câble coaxial, on peut relever actuellement l'existence de quatre marchés géographiques dans la région de langue française : la zone de Brutélé, la zone de Tecteo, la zone de Telenet, et enfin la zone de Coditel, ce dernier opérateur s'étant vu attribuer une concession de service public exclusive pour l'exploitation du réseau câblé de la part l'AIESH de puis le 1^{er} octobre 2012¹.

Pour chacune des zones ainsi définies, les parts de marché de chaque distributeur peuvent être déterminées sur la base du nombre d'abonnés au 30 septembre 2013 afin de garantir la meilleure mise à jour des données quantitatives.

Le dispositif retenu par le Collège dans son avis n° 16/2009 du 25 juin 2009 est pour rappel le suivant : un distributeur dispose d'un nombre significatif d'utilisateurs et est soumis à l'application des règles de *must-carry* dès lors qu'il dispose de plus de 25 % de parts de marché.

Dans le cadre de la présente réévaluation, le Collège entend apporter certaines précisions quant à l'interprétation de cette obligation, afin de tenir compte des récentes évolutions sur le marché de la télédistribution ainsi que des règles d'accès aux réseaux de radiodiffusion télévisuelle adoptées le 1^{er} juillet 2011 par la Conférence des régulateurs du secteur des communications électroniques, à l'égard des opérateurs du câble coaxial (Coditel, Brutélé, Tecteo et Telenet)² et bifilaire (Belgacom)³. Ces évolutions permettent en effet l'apparition de nouveaux opérateurs et/ou distributeurs sur les réseaux de télédistribution de ces opérateurs, sur base d'une offre régulée ou non et dans le cadre d'un partage des signaux⁴ de radiodiffusion de l'opérateur fournissant l'accès à son réseau. Ceci renforce la possibilité de dissociation totale ou partielle des rôles d'opérateur et de distributeur sur un même réseau⁵. Ainsi a-t-on récemment vu apparaître un nouveau distributeur en la personne de Base Company (anciennement KPN Group Belgium), offrant ses services de télédistribution sous la marque SNOW grâce à un accès réseau du câble bifilaire de Belgacom, concédé sur base négociée.

L'article 82, § 1^{er}, du décret précité vise pour rappel à rendre un certain nombre de services (définis à l'article 83 du décret) disponibles sur les *réseaux* de télédistribution utilisés par un nombre significatif de personnes comme moyen principal de réception de services de médias audiovisuels. Ces services doivent être inclus dans l'offre de base fournie par les distributeurs. A défaut, c'est aux opérateurs eux-mêmes qu'il revient de s'assurer de la fourniture de cette offre de base.

Un nouvel opérateur et/ou distributeur choisissant d'offrir ses services via le réseau de télédistribution d'un autre opérateur (par exemple du câble) dans le cadre d'un partage de signaux de radiodiffusion, se trouve dès lors soumis à l'obligation de distribution dans la mesure où ce dernier réseau est lui-même utilisé par un nombre significatif de personnes comme moyen principal de réception des services de médias audiovisuels (représentant donc plus de 25 % d'abonnés suivant le dispositif

¹ La déclaration de la société Coditel en tant que distributeur de services et d'opérateur de réseau sur le réseau concédé par l'AIESH a été actée par le Collège en date du 11 juillet 2013. Coditel commercialise ses services sous la marque *Numéricable*.

² [Décision de la CRC du 1^{er} juillet 2011](#) concernant l'analyse du marché de la radiodiffusion télévisuelle sur le territoire de la région de langue française.

³ [Décision de la CRC du 1^{er} juillet 2011](#) concernant l'analyse des marchés large bande.

⁴ Un tel partage implique que plusieurs distributeurs utilisent les mêmes signaux porteurs de services de médias audiovisuels sur le réseau pour la fourniture de ces services, le cas échéant en utilisant des systèmes d'accès conditionnels distincts lorsqu'il s'agit de signaux numériques.

⁵ Il importe de distinguer ici les situations où plusieurs distributeurs proposent des offres de bases propres et distinctes sur un même réseau (et sont donc potentiellement tenues de répondre à l'obligation de *must-carry*) de celles – à l'exemple de Be TV – où un distributeur propose des offres nécessairement complémentaires à des opérateurs/distributeurs qui fournissent eux-mêmes l'offre de base.

applicable), alors même qu'il n'aurait pas lui-même acquis à lui seul une part de marchés de 25 % pour ses propres services.

Dans un tel cas, outre le taux de pénétration du réseau lui-même, le Collège estime néanmoins devoir tenir compte également du nombre d'abonnés d'un nouveau distributeur à son offre de télédistribution propre avant de lui imposer l'obligation de *must-carry*, afin de tenir compte du caractère ou non significatif du nombre de ses utilisateurs propres et dans un souci de veiller à la proportionnalité de la mesure. A dater du 1^{er} janvier 2015, il appliquera dès lors un double test afin de déterminer quels distributeurs ou opérateurs sont soumis à l'obligation de distribution inscrite à l'article 82, § 1^{er}, du décret :

- 1° Conformément au dispositif existant, le Collège examinera tout d'abord le taux de pénétration des *réseaux* en déterminant les parts de marché des distributeurs offrant leurs services sur ce réseau. Si ces parts de marché cumulées dépassent 25% sur une ou plusieurs zones identifiées, le réseau en question sera considéré comme étant utilisé par un nombre significatif de personnes dans la/les zone(s) concernée(s). Si ce n'est pas le cas, les opérateurs et distributeurs actifs sur ce réseau ne seront pas soumis au *must-carry*.
- 2° Dans un second temps, le Collège se penchera sur les nombres d'abonnés respectifs des différents *distributeurs* qui utilisent, en partage de signal, un réseau utilisé par un nombre significatif de personnes. Ce n'est que dans le cas où un tel distributeur dépasse lui-même 25% de part de marché sur la zone identifiée ou qu'il a acquis plus de 50.000 utilisateurs sur l'ensemble du territoire de langue française qu'il sera soumis à la règle du *must-carry*. Dans ce dernier cas, le distributeur sera soumis à l'obligation de distribution sur l'ensemble de sa zone de couverture en territoire de langue française.

Dans sa recommandation du 25 juin 2009 relative au droit de distribution obligatoire, le Collège mettait en balance l'obligation de *must-carry* dont bénéficiaient les télévisions locales et une obligation de *must-offer* qui devait être le corollaire du financement public des missions locales de service public dont celles-ci étaient investies au profit des citoyens de leur zone de couverture. Il recommandait l'inclusion de cette obligation de *must-offer* dans la législation et recommandait d'y prévoir également une procédure de règlement des différends entre éditeurs de services et distributeurs de services. Ces recommandations ont été prises en compte par le législateur qui, par l'adoption du décret du 1^{er} février 2012, a confirmé cette obligation en précisant au dernier alinéa de l'article 65 du décret SMA que « *toute télévision locale doit mettre ses services télévisuels à la disposition des distributeurs de services soumis à l'obligation de distribution de ces services* ». Cette dernière disposition garantit aux distributeurs soumis au *must-carry* le droit de distribuer les services des télévisions locales bénéficiant d'une obligation de distribution, moyennant le respect de l'article 81 du décret sur les services de médias audiovisuels.

b. Mode de distribution

Comme précisé précédemment par le Collège dans ses avis 108/2011 et 122/2012, le mode de diffusion des services télévisuels bénéficiaires de l'obligation de distribution dépend de l'utilisation par les abonnés :

- en mode numérique sur les réseaux de Belgacom et d'Alpha Networks (IPTV) ;
- en mode analogique pour les distributeurs du câble coaxial, avec une extension possible au mode numérique dès lors que la technologie numérique représenterait une majorité des abonnés dans la zone de chaque distributeur ou en mode numérique exclusivement dans des circonstances exceptionnelles reconnues par le Collège.

3. Evaluation

a. Distributeurs soumis au must-carry

Au vu de la répartition des parts de marché (en annexe du présent avis), le Collège d'autorisation et de contrôle constate que dans toutes les zones définies, les opérateurs et distributeurs du câble coaxial (Brutélé, Coditel, Tecteo et Telenet) disposent de plus de 25 % de parts de marché.

Quant au réseau du câble bifilaire de Belgacom, il représente plus de 25 % de parts de marché dans la zone de distribution de Telenet (avis n°6/2010), dans la zone de Tecteo (avis n°108/2011), dans la zone de Coditel (anciennement AIESH) (avis n°122/2012), ainsi que désormais dans la zone de Brutélé suivant les parts de marchés calculées au 30 septembre 2013 (voy. annexe). Ce distributeur est donc soumis à l'obligation de distribution sur l'ensemble du territoire de langue française.

b. Mode de distribution

Dès lors que le mode de distribution numérique représente aujourd'hui effectivement plus de 50 % des abonnés respectifs à la télédistribution de Brutélé et Tecteo, le Collège considère, conformément à ses avis antérieurs (voy. ci-dessus) que les services faisant l'objet d'une distribution obligatoire visés à l'article 83 du décret doivent être fournis par ces deux derniers distributeurs à la fois en mode analogique et en mode numérique. Quant à Coditel et Telenet, leur nombre d'abonnés respectifs sur le territoire de langue française n'a pas encore atteint le seuil de 50%. Ils restent donc actuellement soumis à l'obligation de distribution dans le seul mode analogique.

Des dérogations à cette obligation de diffusion en mode analogique ou dans les modes analogique et numérique peuvent toutefois être consenties par le Collège dans des circonstances exceptionnelles reconnues par le Collège et justifiant une distribution en mode numérique exclusivement. L'existence de telles circonstances exceptionnelles a pour rappel été reconnue par le Collège dans le cas de la distribution du service télévisuel de la BRF. Brutélé, Tecteo et Telenet ont en effet sollicité et obtenu l'autorisation exceptionnelle et temporaire de distribuer ce service en numérique exclusivement dans les zones où cet éditeur ne serait pas encore distribué en mode analogique, compte tenu de l'état actuel de l'évolution vers le numérique et en particulier (i) des problèmes de capacités que rencontre le distributeur dans la composition de son offre analogique, (ii) de la durée limitée des émissions de la BRF, (iii) de la volonté émise par ces distributeurs de promouvoir l'émergence de services innovants sur le numérique, (iv) de la tendance des consommateurs à s'orienter vers le choix d'offres groupées (ou *multiplay*) et numériques, (v) du risque de pénaliser les abonnés par la suppression de chaînes davantage demandées par les consommateurs, et, enfin, (vi) dans le cas de Telenet⁶, du nombre limité d'abonnés concernés par cette diffusion dans sa zone de couverture⁷.

4. Conclusions

En conclusion, le Collège d'autorisation et de contrôle constate que l'obligation de distribution prévue aux articles 82 et 83 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels doit être mise en œuvre par Coditel, Brutélé, Tecteo et Telenet, chacun sur leur zone de distribution, ainsi que par Belgacom sur l'ensemble de ces zones de distribution.

⁶ Il est en outre précisé dans le cas de ce distributeur que la mise en œuvre de l'obligation de distribution est subordonnée à la confirmation par la BRF de son intérêt pour la distribution de son signal.

⁷ Voy. avis du Collège n°125/2012, 126/2012 et 127/2012 du 22 novembre 2012 et n°99/2013, 101/2013 et 103/2013 du 26 septembre 2013.

Les services bénéficiant de l'obligation de distribution doivent être fournis à la fois en mode analogique et en mode numérique par Brutélé et Tecteo et en mode analogique uniquement dans le cas de Coditel et Telenet, sauf circonstances exceptionnelles reconnues par le Collège et justifiant une distribution en mode numérique exclusivement.

Le respect de l'obligation de distribution par les différents distributeurs qui y sont soumis suivant le présent avis est évalué annuellement dans le cadre des avis annuels du Collège relatifs au contrôle de la réalisation des obligations.

Afin de tenir compte des récentes évolutions sur le marché de la télédistribution ainsi que des règles d'accès aux réseaux de radiodiffusion télévisuelle adoptées par la Conférence des régulateurs du secteur des communications électroniques, le Collège appliquera, à dater du 1^{er} janvier 2015, un double test afin de déterminer quels distributeurs ou opérateurs sont soumis à l'obligation de distribution inscrite à l'article 82, § 1^{er}, du décret :

- 1° Le Collège examinera tout d'abord le taux de pénétration des différents *réseaux* de télédistribution en déterminant les parts de marché des distributeurs offrant leurs services sur ce réseau. Si ces parts de marché cumulées dépassent 25% sur une ou plusieurs zones identifiées, le réseau en question sera considéré comme étant utilisé par un nombre significatif de personnes dans la/les zone(s) concernée(s). Si ce n'est pas le cas, les opérateurs et distributeurs actifs sur ce réseau ne seront pas soumis au *must-carry*.
- 2° Dans un second temps, le Collège se penchera sur les nombres d'abonnés respectifs des différents *distributeurs* qui utilisent, en partage de signal, un réseau utilisé par un nombre significatif de personnes. Ce n'est que dans le cas où un tel distributeur dépasse lui-même 25% de part de marché sur la zone identifiée ou qu'il a acquis plus de 50.000 utilisateurs sur l'ensemble du territoire de langue française qu'il sera soumis à la règle du *must-carry*. Dans ce dernier cas, le distributeur sera soumis à l'obligation de distribution sur l'ensemble de sa zone de couverture en territoire de langue française.

Le Collège procédera annuellement à une réévaluation de la situation à la lumière de l'évolution du nombre d'abonnés et des parts de marché des différents réseaux et des distributeurs actifs sur ces différents réseaux.

Fait à Bruxelles, le 13 mars 2014.

ANNEXE : Parts de marché en région de langue française (au 30 septembre 2013)
[version non confidentielle]

Réseau ⇒	Câble coaxial				Câble bifilaire	Câble bifilaire dégroulé	Satellite
	Opérateur(s)/ Distributeur(s) ⇒	Brutélé	Coditel	Tecteo	Telenet	Belgacom (Scarlet inclus) et Base Company	Alpha Networks
Zone de Brutélé	[>25%]	-	-	-	[>25%]	[<25%]	[<25%] de parts de marché évaluées sur l'ensemble du territoire de langue française ⁸
Zone de Coditel	-	[>25%]	-	-	[>25%]	[<25%]	
Zone de Tecteo	-	-	[>25%]	-	[>25%]	[<25%]	
Zone de Telenet	-	-	-	[>25%]	[>25%]	[<25%]	

⁸ Données précises et par zone indisponibles.