

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 29 novembre 2006

En cause de la société anonyme TVi, dont le siège est établi Avenue Ariane 1 à 1200 Bruxelles et de la société anonyme de droit luxembourgeois CLT-UFA, dont le siège social est établi Boulevard Pierre Frieden 45 à 1543 Luxembourg ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 §1^{er} 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel;

Vu les griefs notifiés à la société anonyme TVi et à la société de droit luxembourgeois CLT-UFA par lettre recommandée à la poste le 1^{er} février 2006 :

- « de diffuser les services RTL-TVi et Club RTL sans autorisation, en contravention à l'article 33 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » ;

Vu, pour la société anonyme TVi, le « mémoire en défense » du 29 mars 2006, le « mémoire complémentaire de défense » du 26 mai 2006 et le « deuxième mémoire complémentaire de défense » du 22 septembre 2006 ;

Vu, pour la société de droit luxembourgeois CLT-UFA, le mémoire du 29 mars 2006 et les lettres de Me Dommering des 26 mai 2006, 22 septembre 2006 et 10 octobre 2006 ;

Entendu, en la séance du 29 mars 2006, M. Philippe Delusinne, administrateur délégué et Me François Tulkens, avocat, pour la société anonyme TVi, et Me Egbert Dommering, avocat, pour la société de droit luxembourgeois CLT-UFA ;

Entendu, en la séance du 11 octobre 2006, Monsieur Jérôme de Béthune, directeur juridique, et Me François Tulkens, avocat, pour la société anonyme TVi ;

1. EXPOSE DES FAITS

Depuis 1987, la société anonyme de droit belge TVi, constituée en décembre 1985 à Bruxelles, a demandé et obtenu à plusieurs reprises sa reconnaissance comme éditeur de services de radiodiffusion télévisuelle (précédemment : télévision privée de la Communauté française) autorisée à éditer un, puis deux, puis trois services de radiodiffusion télévisuelle. Le service RTL-TVi a fait l'objet d'une première autorisation le 21 décembre 1987 et d'une deuxième autorisation le 6 janvier 1997, tandis que le service Club RTL a été autorisé le 6 janvier 1997 et que le service Plug TV a été autorisé le 28 janvier 2004. Ces différentes autorisations étant chaque fois délivrées pour une durée de neuf ans, les autorisations des services RTL-TVi et Club RTL, délivrées le 6 janvier 1997 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1997, sont donc arrivées à échéance le 31 décembre 2005.

Entre-temps, le 26 avril 1995, la société de droit luxembourgeois CLT a demandé au gouvernement luxembourgeois et obtenu de celui-ci d'« *associer sa filiale TVi SA à l'exploitation des concessions pour les programmes radiodiffusés à rayonnement international dénommés actuellement RTL TVi et Club RTL* » et d'octroyer à la CLT SA en tant que concessionnaire privé une « concession pour un programme radiodiffusé à rayonnement international dénommé actuellement RTL-TVi » et une autre pour « le programme radiodiffusé luxembourgeois à rayonnement international dénommé actuellement Club RTL ». Ces deux concessions, qui remplacent des concessions antérieures du 13 février 1995, viendront à expiration le 31 décembre 2010.

La société de droit luxembourgeois CLT-UFA (mémoire du 29 mars 2006) soutient qu'elle aurait « *édité depuis 1955 le programme RTL en vertu d'une licence luxembourgeoise, tout d'abord sous le nom de RTL télévision, ensuite sous le nom RTL-TVi* ».

Par ailleurs, il ressort du cahier des charges général contenant les « *dispositions communes aux concessions/permissions et cahiers de charges particuliers octroyés à la CLT* » de 1995 que « *le pouvoir de contrôle du gouvernement est exercé sur l'activité du seul concessionnaire CLT, à l'exclusion de ses filiales directes ou indirectes qu'il associera éventuellement à l'exploitation de ses concessions* », et donc notamment la SA TVi.

Le 13 septembre 2005, le CSA a adressé à la société anonyme TVi un courrier attirant son attention sur le fait que les autorisations pour les services RTL-TVi et Club RTL viendraient à échéance le 31 décembre 2005 et lui suggérant d'entreprendre les démarches nécessaires au renouvellement de ces autorisations. Par courrier du 24 octobre 2005, l'administrateur délégué de la SA TVi a confirmé que, en date du 3 octobre 2005, le conseil d'administration de TVi SA avait pris la résolution unanime de ne pas solliciter le renouvellement de l'autorisation accordée par le gouvernement de la Communauté française à TVi SA, les services RTL TVi et Club RTL étant désormais opérés depuis Luxembourg par la société CLT UFA.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les services RTL-TVi et Club RTL sont édités en Communauté française sans autorisation du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la

Communauté française de Belgique. Selon les déclarations de la société TVi, confirmées par un monitoring des programmes, les services RTL-TVi et Club RTL n'ont pas été modifiés depuis le 1^{er} janvier 2006, restant entièrement ou principalement tournés vers le public de la Communauté française de Belgique.

2. ARGUMENTAIRE DES EDITEURS DE SERVICES

A. Argumentaire de la S.A. TVi

Dans son premier « mémoire de défense » du 29 mars 2006, la SA TVi développe cinq arguments relatifs à la procédure. Elle expose ainsi que :

- il appartient au secrétariat d'instruction de faire le travail d'instruction de tout dossier pour, le cas échéant, libeller un grief précis : TVi considère que le rapport du secrétariat d'instruction est insuffisant et sans « *véritable analyse* » ;
- il ne revient pas au Collège d'autorisation et de contrôle de compléter le dossier : ce faisant, « *le CAC confondrait les missions d'instruction et de jugement, ce qui mettrait en cause l'impartialité dont il ne peut se départir pour assurer le principe du respect du droit au procès équitable* ». TVi ajoute : « *Certes, le CSA n'est pas une juridiction, mais une autorité administrative indépendante qui, lorsqu'elle inflige une sanction, assure une mission proche d'une juridiction répressive. Elle est donc tenue de respecter les règles qui s'imposent à une telle juridiction, dans la mesure où la législation applicable et sa nature d'autorité administrative indépendante n'y font pas obstacle* » ;
- toute notification de grief doit se fonder sur un dossier complet pour permettre, dans le délai imparti, aux parties intéressées de faire valoir leurs observations : TVi considère qu'en l'état, le dossier n'est pas complet ;
- dans l'hypothèse où le Collège d'autorisation et de contrôle estime pouvoir compléter le dossier sans ressaisir le secrétariat d'instruction, il lui revient de fixer avec précision les délais dans lesquels les parties intéressées peuvent présenter leurs observations écrites ;
- il ne revient pas au CAC de compléter les griefs retenus par le secrétariat par d'autres griefs non investigués par celui-ci.

Dans son « mémoire complémentaire de défense » du 26 mai 2006, la SA TVi réitère et développe l'argumentation contenue dans son premier mémoire du 29 mars 2006, et expose que, selon elle, il revient exclusivement au secrétariat d'instruction :

- de réaliser ou de compléter l'analyse juridique faite le 18 janvier 2006 à la lumière des très nombreux documents joints depuis lors au dossier ;
- dans ce cadre, de poser toutes les questions qu'il estimerait utile à l'instruction du dossier ouvert le 2 janvier 2006 ;
- d'ensuite renvoyer le dossier au Collège d'autorisation et de contrôle pour qu'il statue sur base de l'analyse juridique reçue.

Dans son « deuxième mémoire complémentaire de défense » du 22 septembre 2006, la SA TVi considère, quant à la procédure, que « *le travail du Secrétariat d'instruction reste incomplet et non conforme aux principes de bonne administration* », notamment en ce qu'il

ne s'est pas adressé à la CLT-UFA ou aux autorités luxembourgeoises et n'a pas examiné le courrier de CLT-UFA du 26 mai 2006.

Quant au fond, la SA TVi expose d'abord que l'existence d'une autorisation délivrée par le Grand-duché de Luxembourg rend inexistant le grief d'absence d'autorisation en Communauté française.

La SA TVi conteste ensuite le rapport du secrétariat d'instruction d'août 2006 en ce qu'il conclut qu'elle aurait eu jusqu'au 31 décembre 2005 mais aussi conservé depuis le 1^{er} janvier la qualité d'éditeur des services RTL-TVi et Club RTL. Elle ajoute que : *« Par une « convention de production » du 28 septembre 2005, TVi et CLT-UFA ont contractuellement précisé leurs relations, dans la perspective d'un non renouvellement des licences belges (...). Cette convention, correspond à une réalité : les décisions en matière de responsabilité éditoriale de composition de la grille des programmes pour les services RTL-TVi et Club RTL étaient prises par la direction de CLT-UFA, et ce en conformité avec les critères de la directive Télévision sans frontières. Au 1^{er} janvier 2006, cette situation n'a pas été fondamentalement modifiée puisqu'elle était déjà acquise »*. Les interventions de TVi en matière de radiodiffusion télévisuelle constituent des prestations de services prises en exécution des décisions de direction prises par CLT-UFA.

La SA TVi expose enfin que la Communauté française ne pourrait être compétente à son égard dès lors que les décisions de la direction relatives à la composition de la grille des programmes pour RTL-TVi et Club RTL ainsi que l'autorisation de diffusion de ceux-ci sont prises par des employés de CLT-UFA, laquelle est établie au Luxembourg.

B. Argumentaire de la société CLT-UFA

Dans son mémoire du 29 mars 2006, la société de droit luxembourgeois CLT-UFA expose à titre préalable que sa présence à l'audience du même jour reste exceptionnelle et *« ne peut être considérée comme une reconnaissance explicite ou implicite d'une quelconque compétence juridictionnelle du CSA sur les programmes RTL-TVi et Club RTL tels qu'ils sont édités par CLT-UFA. Ceux-ci relèvent exclusivement de la compétence juridictionnelle des autorités luxembourgeoises »*.

Quant à la procédure, CLT-UFA dit partager les objections présentées par l'avocat de la SA TVi.

Quant au fond, CLT-UFA expose qu'elle a toujours été un éditeur domicilié au Luxembourg et rappelle que la directive fournit des critères précis pour déterminer le lieu d'établissement d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle, sous le couvert du respect du principe de l'article 43 du Traité sur l'Union européenne, lequel autorise une liberté de choix d'établissement de toute société dans la Communauté européenne. Elle précise qu'*« obtenir successivement des licences de la part de différents Etats membres pour le même programme n'est pas prohibé par la directive. Ce qui compte, pour l'application de l'article 2 de la directive, ce sont les faits qui permettent de déterminer le critère du pays*

d'origine. CLT-UFA a édité depuis 1955 le programme RTL en vertu d'une licence luxembourgeoise, tout d'abord sous le nom de RTL Télévision, ensuite sous le nom RTL-TVi. Depuis 1995, le programme Club RTL a été inclus dans la licence luxembourgeoise ». CLT-UFA ajoute qu'après la décision de la Cour de Justice dans l'affaire C-15/95 (TF1), elle avait « laissé la situation belge en l'état. Toutefois, lorsque la licence belge a expiré le 31 décembre dernier, il n'y avait pas de nécessité de renouveler cette licence, parce qu'il fallait clarifier une situation de double juridiction ».

Dans son courrier du 26 mai 2006, CLT-UFA précise que les « autorités luxembourgeoises ont examiné la manière et le lieu où la responsabilité éditoriale pour la composition des programmes destinés aux services [RTL-TVi et Club RTL] est réalisée et en ont conclu que CLT-UFA doit être considérée comme l'organisme de radiodiffusion de ces services, au sens de la Directive Télévision sans frontières » : le siège social effectif de CLT-UFA est situé au Luxembourg et « les décisions éditoriales de la direction relatives à la programmation des services considérés sont prises et continueront d'être prises au Luxembourg ». Il y a, pour CLT-UFA, séparation complète entre la production (réalisée en Belgique par la S.A. TVi) et la programmation, déterminée par elle au Grand-duché de Luxembourg. CLT-UFA ajoute que : « Cette situation de fait a été formalisée dans une convention de production conclue entre CLT-UFA et TVi SA. De cette convention, il ressort clairement que TVi SA fournit les services de production de programmes locaux, d'acquisition de droits de production, de production de programmes d'information, des services financiers et autres. CLT-UFA conservant pour sa part la pleine responsabilité et direction relative à la programmation. Il existe également une convention de régie publicitaire par laquelle TVi s'est engagée à vendre des espaces publicitaires au nom et pour le compte de CLT-UFA ».

Dans son courrier du 22 septembre 2006, CLT-UFA, tout en réitérant les arguments déjà développés dans ses précédents écrits, reproche au secrétariat d'instruction d'avoir mené uniquement ses investigations auprès de TVi, en négligeant d'interroger la CLT-UFA d'une part et les autorités luxembourgeoises d'autre part. Elle joint à son courrier deux organigrammes de CLT-UFA Belgian Broadcasting Division et la composition du conseil d'administration de CLT-UFA. Elle expose en outre que l'exercice par le CSA de son autorité sur les services RTL TVi et Club RTL irait à l'encontre du principe fondamental de la directive TVSF selon lequel le pays de réception ne peut pas exercer de contrôle supplémentaire ou parallèle au contrôle exercé par les autorités du pays d'origine de diffusion des programmes.

Enfin, dans son courrier du 10 octobre 2006, le conseil de CLT-UFA réitère ses conclusions : CLT-UFA est valablement en possession de licences luxembourgeoises pour les programmes RTL-TVi et Club-RTL ; seules les autorités de médias luxembourgeoises peuvent exercer leur juridiction sur les activités de CLT-UFA ; le secrétariat d'instruction n'a pas contesté la position de CLT-UFA en qualité de radiodiffuseur de ses programmes au sens de la directive ; le secrétariat d'instruction n'a entrepris aucune investigation quant à l'application des critères de la directive ; en toute hypothèse, le CSA n'est pas autorisé à ajouter unilatéralement sa juridiction au point de créer une situation de double juridiction, puisque les programmes de CLT-UFA relèvent de la juridiction luxembourgeoise. Il termine en affirmant que cette opinion est partagée par le Gouvernement luxembourgeois.

3. DECISION DU COLLEGE D'AUTORISATION ET DE CONTROLE

A. Sur la procédure

Quant aux rôles respectifs du secrétariat d'instruction et du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel

La SA TVi est mal fondée à faire grief au secrétariat d'instruction du caractère succinct du premier dossier d'instruction communiqué le 1^{er} février 2006 dès lors qu'elle était restée en défaut d'apporter une réponse circonstanciée au secrétariat d'instruction quand il lui avait demandé d'exposer ses commentaires quant à une possible violation de l'article 33 du décret du 27 février 2003.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 133 § 6 du décret du 27 février 2003, le Collège d'autorisation et de contrôle peut requérir de toute personne privée ou autorité publique toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

En toute hypothèse, les griefs de procédure développés dans le mémoire de défense du 29 mars 2006 et dans le mémoire complémentaire de défense du 26 mai 2006 sont devenus sans objet dès lors que, en sa séance du 24 mai 2006, le Collège d'autorisation et de contrôle a décidé, compte tenu du nombre élevé de documents divers qui lui étaient parvenus depuis le dépôt du rapport d'instruction, compte tenu des questions nouvelles que suscitaient certains de ces documents, et bien que le règlement d'ordre d'intérieur ne prévoie pas explicitement cette hypothèse, de demander à titre exceptionnel au secrétariat d'instruction un complément d'information portant notamment sur la responsabilité éditoriale des services RTL-TVi et Club RTL et sur les flux financiers entre la SA TVi et la CLT UFA.

Quant au caractère prétendument incomplet des rapports du secrétariat d'instruction

Conformément à l'article 158 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, le secrétariat d'instruction a pour rôle d'assurer l'instruction du dossier lorsqu'un fait susceptible de constituer un manquement visé à l'article 156 § 1^{er} est porté à la connaissance du CSA. Il ressort de l'article 38 1^o du règlement d'ordre intérieur du CSA que le secrétariat d'instruction est maître du contenu de son dossier d'enquête, qui comprendra tout document écrit et tout support sonore ou visuel qu'il juge utile.

Si le Collège d'autorisation et de contrôle estime que le dossier est insuffisant, il a la faculté, conformément à l'article 42 3^o du règlement d'ordre intérieur, de demander un complément d'information au secrétariat d'instruction.

L'éventuel caractère incomplet du dossier d'instruction ne constitue donc pas un motif d'invalidation de la procédure, mais seulement une carence que le Collège

d'autorisation et de contrôle peut, si elle est établie, rencontrer soit en demandant un complément d'information au secrétariat d'instruction, soit en usant de ses propres pouvoirs d'enquête. C'est ainsi par exemple que, par deux courriers du 28 février 2006, la Présidente du CSA a interrogé le Premier ministre et le ministre des Communications luxembourgeois pour connaître leur position dans le dossier et avoir communication de toute information pertinente utile au suivi de ce dossier.

B. Sur le fond

L'article 33 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion énonce que : « *L'éditeur de services doit faire l'objet d'une autorisation délivrée par le Collège d'autorisation et de contrôle pour chacun des services édités* ».

L'article 1^{er}, 13° du décret définit l'éditeur de services comme « *la personne morale qui assume la responsabilité éditoriale d'un ou de plusieurs services de radiodiffusion en vue de les diffuser ou de les faire diffuser* ».

L'article 2 § 2 du décret énonce que : « *Est soumis au présent décret, tout éditeur de services, tout distributeur de services et tout opérateur de réseau qui relève de la compétence de la Communauté française* ».

L'article 2 § 3 du décret énonce que : « *Relève de la compétence de la Communauté française, tout éditeur de services* :

- 1° *Qui est établi en Région de langue française ;*
- 2° *Qui est établi en région bilingue de Bruxelles-Capitale et dont les activités doivent être rattachées exclusivement à la Communauté française ».*

L'article 2 § 4 du décret énonce que : « *Est réputé établi en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'éditeur de services* :

- a) *qui a son siège social effectif en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale où sont prises les décisions relatives à la programmation ;*
- b) *dont une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion opère dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles- Capitale :*
 - *lorsque son siège social effectif est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale et que le lieu où sont prises les décisions de la direction relative à la programmation est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen;*
 - *ou lorsque le lieu où sont prises les décisions de la direction relative à la programmation est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale et que son siège social effectif est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ;*
- c) *qui a son siège social effectif en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, lorsque le lieu où sont prises les décisions de la direction relative à la programmation est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen et alors qu'une partie importante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion est située d'une part, en région de*

langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, et d'autre part, dans un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ; (...) ».

L'article 2 § 7 du décret énonce que : « *Relève de la compétence de la Communauté française, l'éditeur de services qui est établi dans un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen vis-à-vis duquel il a été constaté par le Collège d'autorisation et de contrôle, après consultation de la Commission de l'Union européenne, que ses activités sont entièrement ou principalement tournées vers le public de la Communauté française et qu'il s'est établi dans l'un de ces Etats en vue de se soustraire aux règles qui lui seraient applicables s'il relevait de la compétence de la Communauté française* ».

Mise hors cause de CLT-UFA

C'est à bon droit que la société de droit luxembourgeois CLT-UFA expose (mémoire du 29 mars 2006, p. 4) qu'elle « *a toujours été un éditeur, domicilié au Luxembourg depuis plus de 70 ans* ». Sans préjuger à ce stade de la question de savoir si CLT-UFA est ou non l'éditeur des services RTL-TV*i* et Club RTL, il y a lieu de constater que CLT-UFA est, de façon non contestable, l'éditeur d'autres services tels que RTL Télé Letzebuerg et RTL Télé Letzebuerg 2.

Il y a donc lieu de conclure que CLT-UFA est un éditeur de services établi dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la Belgique et duquel il ne peut être constaté qu'il s'est établi dans cet Etat en vue de se soustraire aux règles qui lui seraient applicables s'il relevait de la compétence de la Communauté française.

Identification de l'éditeur des services RTL-TV*i* et Club RTL

Il ressort des éléments de faits du dossier que, jusqu'au 31 décembre 2005, les services RTL-TV*i* et Club RTL ont vécu sous un régime de double autorisation, non pas à l'initiative des Etats membres concernés (Royaume de Belgique d'une part, Grand-duché de Luxembourg d'autre part), mais à l'initiative des parties à la cause qui, chacune de son côté, ont demandé et obtenu des autorisations pour ces services.

Bien qu'ayant pris elles-mêmes une telle initiative, les parties à la cause soutiennent qu'une telle situation de double autorisation serait contraire à la directive Télévision sans frontières du 3 octobre 1989. Si le quinzième considérant de la directive énonce certes que « (...) *l'obligation de l'Etat membre d'origine de s'assurer que des émissions sont conformes à la législation nationale telle que coordonnée par la présente directive est suffisante, au regard du droit communautaire, pour garantir la libre circulation des émissions sans qu'un second contrôle pour les mêmes motifs soit nécessaire dans les Etats membres de réception* », il s'agit là d'une hypothèse différente de celle du cas d'espèce puisqu'il s'agit d'un second contrôle imposé par un Etat de réception et non, comme ici, d'une double autorisation demandée par l'éditeur du service ou par une personne revendant une pareille qualité. On ne peut donc déduire de ce quinzième considérant qu'il serait interdit à deux sociétés de demander parallèlement à deux Etats distincts, comme l'ont

fait les parties à la cause, deux autorisations de faire fonctionner un même service de radiodiffusion télévisuelle.

Il n'appartient certes pas au Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique de se prononcer sur la légalité ou l'opportunité d'une concession délivrée par un autre Etat membre, en l'occurrence le Grand-duché de Luxembourg. Il lui appartient par contre de vérifier si cette concession suffit, aujourd'hui, à permettre en droit le fonctionnement du ou des services concernés. En effet, le seul constat de l'existence d'une autorisation délivrée par un autre Etat membre pour les services concernés ne suffit pas à conclure que le grief de défaut d'autorisation en Communauté française de Belgique ne serait pas fondé. Il y a lieu en effet de vérifier si l'autorisation existante a été délivrée par l'Etat membre de la compétence duquel relève l'éditeur des services en question. La question centrale est donc de savoir qui, de TVi ou de CLT-UFA, est éditeur des services RTL-TVi et Club RTL.

Nonobstant l'existence de la concession grand-ducale, entre 1995 et 2005, il n'a été contesté ni par la société anonyme TVi, ni par la société de droit luxembourgeois CLT-UFA, ni par les autorités compétentes du Grand-duché de Luxembourg, que les services RTL-TVi et Club RTL étaient des services de radiodiffusion de la Communauté française de Belgique, relevant de la compétence de la Communauté française de Belgique, et que la société anonyme TVi était un organisme de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence de la Communauté française de Belgique. Durant cette période, la SA TVi n'a jamais contesté être l'éditeur des services RTL-TVi et Club RTL, c'est-à-dire « *la personne morale qui assume la responsabilité éditoriale d'un ou de plusieurs services de radiodiffusion en vue de les diffuser ou de les faire diffuser* ».

Même la Commission européenne considérait, durant cette période, que les services RTL-TVi et Club RTL relevaient de la compétence de la Communauté française de Belgique et non de la compétence du Grand-duché de Luxembourg. En effet, le 7 juillet 2004, dans son Avis motivé C (2004)2227 adressé au Royaume de Belgique, la Commission des Communautés européennes écrivait : « *En ce qui concerne la Belgique, un consultant indépendant spécialisé dans la recherche et l'analyse de données relatives au marché de la publicité télévisuelle a effectué, à la demande de la Commission, une étude de la programmation de plusieurs chaînes belges parmi les plus importantes, à savoir les chaînes LA UNE, RTL-TVi, CLUB RTL, TV1, VTM, VT4.* »

Depuis 1987 (s'agissant de RTL-TVi) et depuis 1995 (s'agissant de Club RTL) jusqu'au 31 décembre 2005, la société anonyme TVi a pleinement accepté de se soumettre à la régulation des autorités compétentes de la Communauté française de Belgique : d'abord, jusque 1997, le gouvernement (initialement dénommé Exécutif) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel et, depuis 1997, le seul Conseil supérieur de l'audiovisuel. Dans ce cadre, la société anonyme TVi a notamment transmis chaque année aux autorités compétentes de la Communauté française le rapport annuel permettant de vérifier le bon accomplissement de ses obligations légales, réglementaires et conventionnelles.

Plus encore, il convient de souligner que, en 1996, alors même que les concessions du gouvernement luxembourgeois de 1995 visaient déjà les services RTL-TV*i* et Club RTL, la S.A. TV*i*, consciente de ce que ces concessions ne suffisaient pas à rencontrer la réalité éditoriale des services concernés, a demandé (et obtenu) du gouvernement de la Communauté française de nouvelles autorisations pour ces services. Elle a en outre, depuis lors, sollicité et obtenu du Conseil supérieur de l'audiovisuel une autorisation pour éditer, pour neuf ans et à compter du 1^{er} février 2004, un troisième service dénommé Plug TV.

Il convient donc d'examiner si, depuis le 1^{er} janvier 2006, la S.A. TV*i* a perdu, tant en fait qu'en droit, sa qualité d'éditeur des services RTL-TV*i* et Club RTL.

Rien ne vient étayer un tel changement.

Il appert d'abord qu'aucun acte de transfert de responsabilité éditoriale n'a été passé entre TV*i* et CLT-UFA. Au contraire, les parties à la cause soulignent à plusieurs reprises dans leurs écrits de procédure que rien n'a changé depuis le 1^{er} janvier 2006 : ainsi, dans sa note du 29 juin 2006, la S.A. TV*i* expose : « *Aucun contrat de transfert de la responsabilité éditoriale n'était nécessaire puisque cette responsabilité correspond à une situation de fait établie antérieurement au 1^{er} janvier 2006. CLT-UFA avait déjà, pour les services concernés, la responsabilité éditoriale et les décisions de la direction en matière de programmation étaient prises par elle. Le présupposé de la question, à savoir que la situation aurait été modifiée au 1^{er} janvier 2006, est donc formellement contesté. Rien de réellement neuf n'est intervenu à cette date.* »

S'il y a bien eu conclusion de conventions entre les parties, celles-ci insistent pour souligner qu'il ne s'est agi que de formaliser des relations existant déjà avant le 31 décembre 2005, et donc à une époque où TV*i* ne contestait pas être l'éditeur responsable des services RTL TV*i* et Club RTL.

Tout au contraire, il appert que c'est bien la société TV*i*, située à Bruxelles, qui, dans les faits, rencontre, au regard du droit de la Communauté française, tous les critères de l'éditeur de services. La plupart des fonctions essentielles caractéristiques de la responsabilité éditoriale sont toujours bien exercées dans les locaux de la S.A. TV*i* à Bruxelles, et notamment la direction générale, la direction des programmes, la rédaction en chef, les décisions quotidiennes relatives à l'assemblage des programmes... Ainsi, dans le cadre de son rapport annuel 2004 et des rapports des années précédentes, la SA TV*i* indiquait que, pour réaliser sa programmation, « *Un séminaire annuel est organisé au sein de TV*i* SA regroupant les directions des différents départements concernés par la programmation : administrateur délégué, directeur général, directeur administratif et financier, directeur de la télévision, directeur de la programmation et des achats de fiction, tous basés Avenue Ariane à Bruxelles.* ». Dans le cadre de son rapport annuel 2003, la SA TV*i* précisait : « *La grille des programmes est discutée à l'occasion de cette assemblée où est définie la stratégie à suivre et sont analysées les nouvelles propositions. En cours d'année, des réunions additionnelles sont prévues afin de permettre au Directeur général, au Directeur de la télévision et au Directeur des programmes et des achats de fiction de (TV*i*) de prendre toute décision qu'ils jugeraient utiles dans le cadre de la programmation* ».

Le fait que les titulaires de ces fonctions qui, jusqu'au 31 décembre 2005, apparaissaient dans l'organigramme de la SA TVi tel que fourni en annexe auxdits rapports annuels, soient désormais inscrits dans l'organigramme d'une « Belgian Broadcasting Division » de CLT-UFA n'énervé pas le fait que ces personnes exercent, au quotidien, leurs fonctions dans les locaux de la SA TVi à Bruxelles. Semblablement, c'est de façon assez grossière que, dans son rapport annuel 2005 (rédigé et déposé en 2006, soit *in tempore suspecto*), la SA TVi expose : « *La grille des programmes telle que décidée au sein de CLT-UFA est toujours présentée à l'occasion d'un séminaire annuel regroupant les directeurs des différents départements concernés par la programmation ; l'Administrateur délégué Philippe Delusinne, le Directeur Général Freddy Tacheny, le Directeur de l'Information et des Programmes Stéphane Rosenblatt, le Directeur de la Télévision Michel Joiris, le Directeur Administratif et Financier Guy Rouvroi et le Directeur Juridique Jérôme de Béthune, tous situés au n° 1 avenue Ariane à 1200 Bruxelles.*

Bien qu'ayant fait l'économie de préciser le lieu des décisions dans les rapports annuels antérieurs, nous indiquons que les décisions de programmation relatives aux trois services RTL-TV, Club RTL et PLUG TV sont prises à l'occasion de réunions régulières organisées au siège de CLT-UFA où est définie la stratégie à suivre et où sont analysées les nouvelles propositions de programmes.

Par ailleurs, les grilles de programmes des services RTL-TV et Club RTL font, comme par le passé, l'objet d'une approbation par le Conseil d'administration de CLT-UFA».

Si TVi se sent désormais obligée de préciser, que les directeurs concernés se déplacent à Luxembourg, c'est bien la preuve que leur activité régulière continue à se dérouler à Bruxelles et que c'est donc bien en Belgique que sont prises, au quotidien, les décisions effectives, les décisions prises à Luxembourg restant purement occasionnelles.

Quant à l'approbation des grilles par le conseil d'administration de la CLT-UFA à Luxembourg, elle ne peut pas être considérée comme une véritable prise de décision : il ne s'agit que d'un simple entérinement de décisions préalablement prises par d'autres personnes et en d'autres lieux (en l'occurrence, à Bruxelles), tant il est vrai qu'on imagine mal un conseil d'administration d'un groupe revendiquant 36 chaînes de télévision et 33 chaînes de radio dans 11 pays différents réaliser lui-même les grilles de programmes de tous ces médias lors de réunions occasionnelles.

Semblablement, on ne peut croire la SA TVi quand elle soutient (note du 29 juin 2006) que « *toute modification des programmes se fait toujours et uniquement sur décision de CLT-UFA* » et que « *au sein de TVI, personne ne dispose de l'autorité en la matière* » : interrogée à ce sujet par le secrétariat d'instruction lors de la visite du 6 juillet 2006 et invitée à produire dans ce cadre le document portant autorisation donnée par la CLT-UFA à TV d'insérer un programme urgent bouleversant la grille des programmes et/ou plus précisément l'autorisation relative à la transmission en direct des funérailles d'une victime d'un fait divers violent le lundi 3 juillet, la SA TVi est restée en défaut de produire un tel document, se contentant de soutenir au procès-verbal de visite qu'il s'agissait d'une décision verbale prise par un responsable de CLT-UFA (non autrement désigné) ayant autorité en matière de programmation.

Par ailleurs, il ressort des réponses apportées en février 2006 au courrier du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 3 février 2006 par les distributeurs de services contactés que ceux-ci n'avaient alors été informés ni par la S.A. TVi ni par la société CLT-UFA d'une modification de l'identité de l'éditeur des services RTL-TVi et Club RTL. Ce n'est qu'en mai 2006, soit *in tempore suspecto*, que les distributeurs de services ont reçu « *divers documents justifiant la reprise des trois programmes RTL/TVi, Club RTL et Plug TV par la société de droit luxembourgeois CLT-UFA* ». Encore convient-il d'observer que ces documents, loin de marquer quelque changement de situation de fait ou de droit au 1^{er} janvier 2006, remontent à 1995, soit à une époque où la SA TVi ne contestait nullement être l'éditeur des services RTL-TVi et Club RTL.

Les deux conventions de septembre 2005 conclues par les deux parties à la cause (convention de production et convention de régie publicitaire) et tardivement produites par TVi aux débats n'apportent pas d'éléments nouveaux qui viendraient établir de façon probante que la société de droit luxembourgeois CLT-UFA est réellement l'éditeur des services RTL-TVi et Club RTL. On observera en effet à cet égard les éléments suivants.

D'abord, les parties restent en défaut de produire la convention cadre à laquelle ces deux conventions se réfèrent, en manière telle qu'il n'est pas possible d'avoir de leurs relations contractuelles une appréciation globale.

Ensuite, si la convention de coproduction est présentée (article 7) comme remplaçant et annulant tout contrat ou accord antérieur ayant trait au même objet, il est précisé par la SA TVi qu'aucune convention similaire n'existait préalablement entre les parties.

De plus, la convention de production précise explicitement que : « *TVi exécutera les Services pour son propre compte et à ses propres risques et périls* » (article 2.4).

Enfin, il est pour le moins surprenant de voir un prétendu radiodiffuseur (CLT-UFA) abandonner à une société tierce, en paiement de services de production qu'elle dénie être de la radiodiffusion, la totalité du chiffre d'affaires publicitaire généré par la diffusion de ses programmes (article 4 de la convention de coproduction et article 5.2 de la convention de régie publicitaire).

Il ressort de ce qui précède que TVi ne se contente pas de produire les programmes en Belgique, mais participe de façon prépondérante à la détermination et à la modification du profil, du positionnement et de l'identité de ces programmes. Quand bien même il serait démontré et non simplement affirmé – *quod non* – que les grilles de programmes sont effectivement arrêtées lors de réunions tenues au siège de la CLT-UFA à Luxembourg, il n'y aurait pas encore de quoi démontrer que l'implication de CLT-UFA serait supérieure, en l'occurrence, à celle habituellement admise pour un actionnaire de référence.

Compétence de la Communauté française

Dès lors qu'il a été établi ci-avant qu'il s'impose au CSA que la SA TVi doit bien être considérée comme l'éditeur des services RTL-TVi et Club RTL, il reste à vérifier si la SA TVi relève de la compétence de la Communauté française au sens de l'article 2 du décret du 27 février 2003.

A cet égard, il convient de constater que la SA TVi, tant par son adresse actuelle que par les nouveaux bureaux et studios qu'elle a fait construire et dans lesquels elle doit prochainement s'installer, a son siège social effectif dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il convient également de constater que la SA TVi doit, par ses activités, être rattachée exclusivement à la Communauté française.

Dès lors que les décisions relatives à la programmation sont prises au siège social de TVi, TVi doit être considéré comme un éditeur de services relevant de la compétence de la Communauté française au sens de l'article 2 § 4 A du décret du 27 février 2003.

Quand bien même il se vérifierait – *quod non* – que, comme le soutiennent les parties à la cause, les décisions relatives à la programmation sont prises au siège social de CLT-UFA c'est-à-dire dans un autre Etat membre de l'Union européenne, encore conviendrait-il de constater qu'une partie importante et même prépondérante des effectifs employés aux activités de radiodiffusion des services RTL-TVi et Club RTL opèrent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (au siège de TVi) et que, partant, la société TVi doit être considérée comme un éditeur de services relevant de la compétence de la Communauté française au sens de l'article 2, § 4 B, al. 1^{er} du décret du 27 février 2003.

Quant au défaut d'autorisation

La SA TVi, éditeur des services RTL-TVi et Club RTL relevant de la compétence de la Communauté française de Belgique, est restée en défaut depuis le 1^{er} janvier 2006 de demander le renouvellement des autorisations arrivées à échéance au 31 décembre 2005.

Le grief de diffusion sans autorisation en violation de l'article 33 du décret du 27 février 2003 est donc établi.

Toutefois, compte tenu des circonstances et notamment de la haute complexité juridique du dossier, il convient d'accorder à la SA TVi un délai pour se mettre en ordre en introduisant deux dossiers de demande d'autorisation pour chacun des services RTL-TVi et Club RTL en bonne et due forme.

C. En conclusion

En conséquence, après en avoir délibéré, le Collège d'autorisation et de contrôle constate que, depuis le 1^{er} janvier 2006, la société anonyme TVi diffuse, sans

autorisation et donc en violation de l'article 33 du 27 février 2003, les services RTL-TV*i* et Club RTL dont elle est l'éditeur.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle condamne la société anonyme TV*i* à une amende de cinq cent mille euros (500.000 €). Cette amende ne sera recouvrée que trois mois après la notification de la présente décision si, à cette date, la société anonyme TV*i* n'a pas introduit de demandes d'autorisation de diffuser les services RTL-TV*i* et Club RTL conformément aux articles 33 et suivants du décret du 27 février 2003.

Fait à Bruxelles, le 29 novembre 2006

Opinion minoritaire

Il est établi dans les considérants de cette décision que la société TVi rencontre tous les critères de fait et de droit qui en fait un éditeur de services audiovisuels établi à Bruxelles et relevant de la Communauté française de Belgique, et cela nonobstant le fait que son actionnaire CLT-UFA détient une licence de droit luxembourgeois.

Il apparaît excessif d'imposer une amende alors que TVi a pu croire de bonne foi que la licence luxembourgeoise lui permettait d'émettre légalement (quod non) et le délai de 3 mois laissé à l'éditeur pour se mettre en règle face à une situation aussi complexe est insuffisant.

Pierre Houtmans
Pierre-Dominique Schmidt