

## Collège d'avis

### Avis n°2/2012

#### **Objet : Avis sur l'opportunité et la faisabilité d'un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise sur les services de médias audiovisuels en Fédération Wallonie-Bruxelles**

Le 6 mars 2012, la ministre de l'Audiovisuel demandait au Collège d'avis du CSA, conformément à l'article 135 du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, de se prononcer sur l'éventualité de l'introduction d'un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise sur les ondes des radios publiques et privées de la Fédération Wallonie-Bruxelles et d'estimer quel serait l'impact de l'introduction d'un tel quota sur les autorisations en cours des radios indépendantes et en réseau.

Cette demande d'avis, consécutive à une question parlementaire qui mettait en avant la nécessité de s'ouvrir à la culture de l'autre communauté qui compose le pays, nécessitait, avant d'être discutée, de revenir en quelques mots sur les fondements, l'histoire et l'état actuel des quotas existants, tant en radio qu'en télévision. C'est l'objet de la présente note.

#### **1. Réglementation en vigueur**

Les éditeurs de services de médias audiovisuels linéaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qu'ils soient sonores ou télévisés, sont actuellement soumis à différents quotas réglés par des dispositions législatives qui visent à valoriser l'identité linguistique et culturelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les quotas ne s'appliquent pas aux services non linéaires (à la demande)<sup>1</sup>.

##### **1.1. Quotas radios**

Suivant le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, **les éditeurs de services sonores privés** indépendants et en réseaux ont ainsi l'obligation, entre autres, de diffuser :

- sur le plan linguistique :
  - 100% de leurs programmes en langue française, hors la diffusion de musique préenregistrée (art. 53 §2 1° c) ;
  - au moins 30% d'œuvres musicales en langue française (art. 53 §2 1° d));
- en ce qui concerne l'origine :
  - au moins 4,5% d'œuvres musicales émanant de compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs indépendants dont le domicile, le siège d'exploitation ou le siège social est

<sup>1</sup> Les articles 53 §2 1° et 61 du décret SMA, notamment consacrés aux quotas musicaux sur les services sonores, précisent que les services concernés sont les services autorisés et diffusés par voie hertzienne terrestre analogique, ainsi que, pour les services recourant à d'autres moyens de diffusion, ceux qui sont distribués via une plateforme de distribution fermée. En ce qui concerne les services télévisuels, le cas des services non linéaires est abordé à l'article 46 du décret SMA.

situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale (art. 53 §2 1° d)).

Dans les faits, ces obligations minimales sont généralement dépassées. En effet, pour être autorisés et recevoir une ou plusieurs fréquences, les éditeurs de services sonores privés FM ont répondu à un appel d'offre dans le cadre duquel ils devaient préciser leur offre de programmes. Ce faisant, la plupart d'entre eux se sont engagés à rencontrer des obligations plus élevées que celles fixées par les textes légaux. Par exemple, pour ce qui concerne les radios privées en réseaux, les engagements les plus élevés atteignent 50% de musiques chantées en français pour Sud Radio et 6% d'œuvres émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour Twizz Radio. Pour les radios privées indépendantes, Radio Bonheur s'est engagée à diffuser 87,6% de chansons chantées en français et Radio Salamandre 66% d'œuvres émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles...

L'article 53 §2 1° c) et d) du décret SMA prévoit également que les quotas peuvent faire l'objet d'une dérogation motivée accordée par le Collège d'autorisation et de contrôle en vue de favoriser la diversité culturelle et linguistique des services.

- Une vingtaine de radios bénéficient actuellement de dérogations pour le quota de 100% des programmes en langue française. Cette dérogation vaut pour une durée de trois ans renouvelable. Ces radios, qui sont souvent associatives ou communautaires<sup>2</sup>, diffusent entre 5% (pour toutes les radios qui le souhaitent et le justifient), 25% (pour les radios associatives, avec obligations de bilinguisme) et 50% (pour les radios communautaires) de leur programmation dans des langues aussi variées que l'espagnol, le néerlandais, l'anglais, l'allemand, le yiddish, l'hébraïque, le marocain, l'arabe, le lingala, l'albanais, le turc, l'italien, le persan, le portugais, le grec, le chinois, le syriaque, le ghanéen, l'amazigh, ainsi que différents dialectes.

Les arguments invoqués par les radios pour justifier ces dérogations sont également de tous ordres : offrir un espace d'expression aux minorités culturelles ou aux étrangers (tels que les étudiants par exemple), promouvoir l'idée européenne, proposer des programmes didactiques, entrer en contact avec les populations ciblées par les radios communautaires ou avec un groupe linguistique spécifique dans certaines zones de diffusion (que ce soit la forte immigration dans certaines régions ou les vacanciers sur des sites touristiques proches), favoriser le dialogue interculturel ou encore échanger des programmes intéressants avec l'étranger.

- Aucune radio n'a actuellement obtenu, ou demandé, une dérogation lui permettant de diffuser moins de 4,5% d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
- Quelques radios ont obtenu une dérogation pour la diffusion de musiques chantées en français. C'est ainsi que les radios musicales thématiques dédiées à la musique électro ne doivent diffuser que 5% de musiques chantées en français, tandis qu'une radio communautaire doit en diffuser 20%. Le Collège d'autorisation et de contrôle a répondu positivement à ces demandes dans la mesure où elles contribuent à la diversité culturelle du paysage radiophonique en permettant à ces chaînes de ne pas déformer la spécificité de leur programmation pour pouvoir rencontrer les quotas.

---

<sup>2</sup> Cf. les définitions des formats de radios proposées dans la Recommandation relative à la diversité et à l'équilibre des formats de radios dans le traitement des offres en application de l'article 56 alinéa 2 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, pp. 6 à 10 : <http://www.csa.be/documents/775>.

Etant donné qu'elles sont, par nature, destinées à s'adresser à l'ensemble des citoyens de la Fédération Wallonie-Bruxelles et à valoriser les cultures qui s'y côtoient, les radios de service public ont de nombreuses obligations liées à la valorisation de l'identité linguistique et culturelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les radios de la RTBF doivent notamment diffuser des concerts ou spectacles musicaux produits en Fédération Wallonie-Bruxelles (art. 20.3.b).2 du contrat de gestion de la RTBF) ou encore diffuser un minimum d'œuvres soutenues par le Fonds d'aide à la création radiophonique (art. 43.3 du contrat de gestion de la RTBF).

Certaines de ces obligations prennent la forme de quotas (art. 20.4 du contrat de gestion). La RTBF doit ainsi diffuser en radio :

- sur le plan linguistique :
  - au moins 40% d'œuvres de musiques non classiques sur des textes en langue française et au moins 30% d'œuvres de musiques non classiques sur des textes en langue française sur chaque chaîne généraliste ;
  - au moins 15% d'œuvres de musiques non classiques sur des textes en langue française sur la programmation musicale d'une de ses chaînes musicales, qu'elle désigne [Classic 21] ;
- en ce qui concerne l'origine :
  - sur l'ensemble de la programmation musicale de ses chaînes généralistes et d'une autre de ses chaînes musicales qu'elle désigne [Pure FM], autre que celle visée ci-dessus, au moins 10% d'œuvres de musiques non classiques émanant de compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs dont le domicile, le siège d'exploitation ou le siège social est situé en Région de langue française ou en Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

La RTBF ne rencontre guère de problème pour atteindre ces différents quotas.

Par contre, depuis la mise en route du plan FM 2008, le CSA a pu se rendre compte de la difficulté éprouvée par les radios privées pour rencontrer les objectifs chiffrés auxquels elles s'étaient engagées dans leur demande d'autorisation.

Les obstacles que rencontrent les chaînes privées sont de natures diverses :

- il manque d'œuvres éligibles correspondant à la ligne éditoriale propre à chaque radio ;
- les informations utiles pour identifier les œuvres éligibles au quota Fédération Wallonie-Bruxelles sont difficiles à trouver. Aucune base de données référençant les œuvres éligibles n'est actuellement accessible ;
- il n'y a pas de politique générale coordonnée de promotion des artistes de la Fédération Wallonie-Bruxelles alors que les radios en réseau ne se positionnent pas comme des « starters » et souhaitent diffuser des artistes déjà connus du grand public ;
- les coûts et les efforts nécessaires pour atteindre les quotas de manière systématique sont importants, principalement pour les radios indépendantes (diffusion automatisée respectant les pourcentages prescrits, achat des CDs, grande rigueur des bénévoles qui doivent rendre les playlists intégrales des morceaux diffusés manuellement, etc.).

A cela s'ajoute le fait que le paysage de la production musicale de la Fédération Wallonie-Bruxelles n'est pas aussi florissant qu'en Flandre. Les labels et producteurs belges admettent investir majoritairement dans les artistes du nord du pays, situation qui entraîne une légère raréfaction des œuvres musicales produites.

Le quota d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles ne peut être efficace que si un effort conjoint est consenti par l'ensemble des représentants de l'industrie culturelle de Fédération Wallonie-Bruxelles, de manière à ce que la mesure actuellement appliquée aux radios s'accompagne d'autres

actions coordonnées visant à soutenir et dynamiser la production musicale locale. Des propositions concrètes dans ce sens, formulées par les acteurs de ce secteur, seront prochainement adressées à la Ministre de l'Audiovisuel.

## 1.2. Quotas télévisuels

Les éditeurs de services télévisuels sont également soumis à des quotas linguistiques ou consacrés à l'origine des œuvres.

Les quotas appliqués aux **éditeurs de services télévisuels linéaires privés** sont définis aux articles 43 et 44 du décret SMA. Ces éditeurs doivent assurer :

- sur le plan linguistique :
  - au moins 20% du temps de diffusion (hors informations, manifestations sportives, jeux, publicités, autopromotions, télé-achat) consacré à des programmes dont la version originale est d'expression française ;
  - au moins 50% de programmes en langue française (hors programmes musicaux) ;
- en ce qui concerne l'origine :
  - au moins 4,5% de la programmation musicale, le cas échéant, composée d'œuvres de compositeurs, artistes-interprètes, ou producteurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
  - au moins 50% de programmes européens, en ce compris de la Fédération Wallonie-Bruxelles (hors informations, manifestations sportives, jeux, publicités, autopromotions, télé-achat) ;
  - au moins 10% de programmes européens émanant de producteurs indépendants (sur base de la même assiette éligible) ;
  - au moins 10% de programmes européens émanant de producteurs indépendants dont la production est postérieure à 5 ans avant leur diffusion (sur base de la même assiette éligible).

Les quotas consacrés aux programmes d'origine européenne ne s'appliquent pas aux douze télévisions locales de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ni aux chaînes programmant plus de 80% de production propre, ni, le cas échéant, aux chaînes proposant exclusivement ou principalement (80%) des programmes non européens, ni aux chaînes dont les programmes sont exclusivement destinés à être captés en-dehors de l'Union européenne (art. 44 §3 du décret SMA).

A l'instar des radios de service public, **les services télévisés de la RTBF** doivent remplir de nombreuses obligations relatives à la valorisation de l'identité culturelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Outre les obligations de collaborations ou coproductions avec les producteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles, la RTBF doit accorder une attention particulière aux créateurs, auteurs, artistes, interprètes, éditeurs, producteurs, réalisateurs et distributeurs, ainsi qu'aux talents émergents de la Communauté française (art. 20.2 du contrat de gestion de la RTBF) ; diffuser des œuvres qui valorisent les auteurs, producteurs, artistes-interprètes, réalisateurs et distributeurs de la Communauté française (art. 20.5.e) du contrat de gestion de la RTBF) ; diffuser des spectacles vivants, musicaux ou de scène, produits en Fédération Wallonie-Bruxelles (art. 20.3 du contrat de gestion de la RTBF) ; ou encore diffuser des courts-métrages émanant de jeunes auteurs, réalisateurs ou producteurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles (art. 20.3 du contrat de gestion de la RTBF).

La RTBF doit par ailleurs rencontrer plusieurs quotas en télévision. Au nombre de ceux-ci figurent les quotas d'origine européenne cités plus haut, mais également d'autres quotas qui lui sont propres et qui sont définis aux articles 15 et 20 du contrat de gestion. Elle doit ainsi s'assurer que :

- sur le plan linguistique :
  - au moins 35% du temps de diffusion soit consacré à des programmes dont le tournage ou la production déléguée sont assurés par des professionnels d'expression française ;
- en ce qui concerne l'origine :
  - au moins 55% du temps de diffusion soit consacré à des programmes européens, en ce compris de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
  - au moins 50% des œuvres de fiction diffusées soient européennes ;
  - au moins 10% du temps de diffusion soit consacré à des programmes européens émanant de producteurs audiovisuels indépendants, en ce compris de la Fédération Wallonie-Bruxelles ; la production de ces programmes ne pouvant être antérieure à cinq ans avant leur première diffusion.

En 2009 et en 2010, deux chaînes privées n'ont pas rencontré l'ensemble des quotas. Une chaîne basant sa ligne éditoriale sur les films et les séries cultes n'arrivait pas à atteindre le quota d'œuvres européennes indépendantes récentes. L'autre, spécialisée dans la musique pour les jeunes et dépendante pour une large part des programmes de sa maison mère, n'atteignait pas le quota d'œuvres européennes.

Les autres chaînes n'ayant pas respecté un quota l'une ou l'autre année était :

- une chaîne sportive dont l'assiette de programmes éligibles au calcul des quotas étaient excessivement petite et donc peu représentative de la programmation ;
- une chaîne spécialisée dans le cinéma, qui était juste sous le quota, estimait que les échantillons n'étaient pas représentatifs de ce qui avait été diffusé tout au long de l'année ;
- une chaîne ayant trop peu de moyens pour investir suffisamment dans l'achat d'œuvres récentes.

Durant ces deux années, les chaînes du service public ont rencontré leurs quotas, sur la programmation générale et sur les œuvres de fiction.

## **2. Petite histoire des quotas en Fédération Wallonie-Bruxelles**

### **2.1. Quotas musicaux**

Les quotas existent en Fédération Wallonie Bruxelles depuis que l'audiovisuel y est régulé, bien avant que le CSA n'acquière sa nature indépendante.

Ainsi, le décret de 1987 prévoyait déjà que les radios, pour être autorisées, concluent des conventions avec le Gouvernement sous la forme d'un cahier des charges. Ce dernier devait mentionner les proportions minimales d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles de musiques chantées en français dans la programmation musicale, ainsi que l'obligation d'émettre en langue française. Néanmoins, les proportions de quotas musicaux n'avaient alors pas été fixées, et ces conventions ne furent, dans les faits, jamais conclues.

En 1994 (avis n°156) et en 1997 (avis n°202)<sup>3</sup>, le CSA décide de se pencher sur les quotas musicaux. Il s'inspire alors, dans ses travaux, des réglementations européennes qui prévoient des quotas articulés autour de deux axes : des quotas de diffusion d'œuvres musicales nationales et des quotas de

<sup>3</sup> Le CSA avait déjà, dans son avis 154 de 1993 consacré à un projet de convention, répété l'importance des quotas musicaux. Il avait proposé au Gouvernement de se pencher sur cette question dans un avis ultérieur. Ce qui fut fait en 1994 et en 1997.

diffusion d'œuvres dans la langue du pays, lorsque cette langue est également parlée dans d'autres pays.

Sur base des déclarations des éditeurs quant à la diffusion de telles œuvres, les quotas sont alors fixés à 25% d'œuvres de musiques chantées en langue française dont 15% d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Dans son avis, le CSA préconisait de ne pas établir des quotas trop élevés qui ne seraient jamais respectés, et de leur préférer des quotas raisonnables que les radios pourraient rencontrer.

Le CSA proposait également que le Gouvernement module ses quotas en fonction des « classes culturelles<sup>4</sup> » attribuées à chaque radio et souhaitait que la moitié des œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles aient été produites dans les deux ans avant leur diffusion. Il proposait que les radios qui ne rencontreraient pas ces quotas puissent s'en dédouaner par une aide financière octroyée au FACR (Fonds d'aide à la création radiophonique).

Il insista également, dans cet avis, pour que les obligations des radios s'accompagnent d'une politique plus globale d'incitation et de promotion de la culture musicale en Fédération Wallonie-Bruxelles, tant aux niveaux de la création et de la production que de la diffusion. En effet, la mise en place de ces quotas visait à mettre en valeur le patrimoine culturel ainsi que les artistes et créateurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles et des Etats membres des Communautés européennes. Or, offrir aux compositeurs, auteurs et artistes-interprètes une plateforme de diffusion ne semblait pas suffisant pour dynamiser le secteur de la production musicale.

Enfin, le CSA notait que ces obligations destinées aux radios privées devraient également figurer dans le décret fixant le statut de la RTBF (soit par convention soit dans un cahier de charges).

Après discussion, le Gouvernement établit finalement les quotas à 30% d'œuvres en langue française dont 15% d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sans adopter les autres éléments proposés par le CSA. Les quotas, linguistique et d'origine, imposés aux radios furent étendus et adaptés aux éditeurs de télévision dans le décret de 2003. Le quota musical d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles s'applique depuis lors aux chaînes de télévisions. Ce décret introduit également l'obligation pour les éditeurs télévisuels de garantir une proportion majoritaire de programmes dans la langue maternelle des téléspectateurs (le sous-titrage en français étant assimilé à l'usage de la langue française dans ce cadre). C'est toujours dans le décret de 2003 que les termes « *le cas échéant* » ont été ajoutés, pour permettre aux éditeurs ne proposant pas de programmation musicale d'échapper aux quotas.

En 2008, les dérogations motivées accordées par le Collège d'autorisation et de contrôle en ce qui concerne les quotas musicaux furent intégrées aux textes. C'est la dernière modification dont les quotas musicaux ont été l'objet jusqu'à présent.

## 2.2. Quotas d'œuvres européennes

Dès 1987, le décret sur l'audiovisuel transpose la directive européenne « Télévision sans frontières » en adoptant des quotas relatifs à l'origine européenne des œuvres audiovisuelles. Bien que la directive laisse alors la possibilité aux Etats membres d'aller au-delà du seuil de 50% qu'elle fixe, le décret traduit la disposition en droit interne en un simple principe et non en une obligation ferme.

<sup>4</sup> Cf. article 5 de l'Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française relatif à la reconnaissance des radios privées du 24 décembre 1991, qui définit les radios privées selon les 5 classes culturelles suivantes : généraliste, culturelle, socio-culturelle, associative et de communauté.

En revanche, un quota linguistique, sous-quota de l'obligation européenne, est également imposé aux éditeurs télévisuels, qui sont désormais invités à diffuser un minimum d'un tiers d'œuvres européennes en langue française.

En 2003, la Fédération Wallonie-Bruxelles soutient le principe des quotas lors des renégociations de la directive européenne. Les quotas, que les éditeurs rencontraient sous le régime du principe, se muent alors en une obligation ferme.

Dans son avis 01/2008 sur la transposition de la directive SMA, le Collège d'avis proposera de traduire les termes « *chaque fois que cela est réalisable* », présents dans la directive, dans une réglementation graduée. Cette proposition ne sera pas suivie par le Gouvernement, pour éviter qu'un traitement différencié fondé sur des critères fragiles, fluctuants et ambigus (critère d'impact, de nature du service et de service amateur) ne biaise la concurrence, importante dans ce secteur.

Le décret coordonné le 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, qui transpose la directive SMA, intègre néanmoins la possibilité de déroger aux quotas d'œuvres européennes, œuvres européennes indépendantes et œuvres européennes indépendantes récentes, en dressant une liste d'exceptions (télévisions locales, etc.<sup>5</sup>), élargissant ainsi l'article 18 de la directive SMA.

Le quota d'œuvres européennes en langue française y subit aussi différentes modifications, tant sur la teneur du quota que sur la nature des programmes pris en compte. L'adaptation se fait par souci d'équité envers les éditeurs privés dont le quota était jusque-là plus important que celui imposé à la RTBF par son contrat de gestion. Désormais, le quota s'élève à 20% et s'applique, non plus aux œuvres audiovisuelles au sens strict, mais à l'ensemble des programmes, exceptés certains types d'émissions tels que les programmes d'information, les retransmissions sportives, les jeux, l'autopromotion, etc.

Enfin, le décret SMA de 2009 intègre l'avènement des services audiovisuels non linéaires, suivant la directive SMA. L'article 13 de cette dernière laisse la possibilité aux Etats membres de choisir entre différentes mesures celles qu'ils jugent les plus adéquates pour transposer les quotas des services linéaires au non-linéaire (quotas de catalogue, investissements, mise en valeur). La Fédération Wallonie-Bruxelles choisira de ne pas imposer de quota classique. Elle estime que cela s'opposerait aux opportunités novatrices des éditeurs de ces nouveaux services, tout en ne favorisant pas spécialement la consommation des œuvres européennes.

La nature des services non linéaires étant de proposer des catalogues les plus complets possibles, le législateur<sup>6</sup> a estimé que les œuvres européennes y seraient présentes par défaut. En revanche, une certaine éditorialisation est nécessaire pour guider le consommateur dans ses choix, pour que ces œuvres soient effectivement regardées. C'est dès lors la mise en valeur des œuvres européennes et de la Fédération Wallonie-Bruxelles par une présentation attrayante qui a été privilégiée, avec l'aval du Comité de concertation du CCA (Centre du cinéma et de l'audiovisuel) regroupant les associations représentatives du secteur de la production et de la création audiovisuelle.

---

<sup>5</sup> Cf. article 44 § 3 du décret SMA : « *Les § 1er et § 2 ne s'appliquent pas aux services télévisuels linéaires destinés à un public local et ne faisant pas partie d'un réseau national ainsi qu'aux services télévisuels linéaires qui par nature ont pour objet de proposer exclusivement ou principalement des œuvres non européennes. Par principalement, il faut entendre au moins 80 % du temps de diffusion visé au § 1er. Ils ne s'appliquent pas non plus aux services télévisuels linéaires utilisant exclusivement une langue autre que les langues officielles ou reconnues par les Etats de l'Union européenne et dont les programmes sont exclusivement destinés à être captés en dehors de l'Union européenne et qui ne sont pas reçus directement ou indirectement par le public d'un ou de plusieurs Etats membres. Le § 2 ne s'applique pas aux services télévisuels linéaires dont le temps de diffusion visé au § 1er se compose d'au moins 80 % de production propre* ».

<sup>6</sup> Cf. article 63 du commentaire des articles du projet de décret modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

### 2.3. Contrat de gestion RTBF

Le premier contrat de gestion de la RTBF, en 1997, mentionnait déjà en son article 14 : « *Tant en radio qu'en télévision, dans les émissions consacrées aux variétés, l'Entreprise s'attache à donner une place significative à la chanson d'expression française et à présenter et mettre en valeur les artistes de la Communauté française, en particulier les nouveaux talents* ». Cet article précisait que les chaînes de radio du service public étaient tenues de diffuser 30% de musique sur des textes francophones dont 15% émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

L'article 29 insistait sur ce point en indiquant : « *En radio, l'Entreprise diffuse quotidiennement des œuvres d'auteurs, de compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs de la Communauté française* ».

Le contrat de gestion suivant, portant sur les années 2002 à 2006, relevait, pour la radio, le quota d'œuvres sur des textes en langue française à 40%, excepté pour deux chaînes dédiées à des programmes thématiques (désignées par la RTBF), mais abaissait le quota d'œuvres émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles à 10%, excepté sur une chaîne thématique, choisie par la RTBF (article 13.2.c) et e) du contrat de gestion).

En télévision, la RTBF était tenue de produire et diffuser « *au moins 20 émissions de variété par an, dans lesquelles elle s'attache à donner une place significative à la chanson d'expression française et à présenter et mettre en valeur les artistes de la Communauté Wallonie-Bruxelles* » (article 17). Par ailleurs, la RTBF devait diffuser sur l'ensemble de sa programmation, hors infos, manifestations sportives, jeux, publicité, télétexte et mire, 51% de programmes européens dont des programmes émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que 33% de programmes dont le tournage, la réalisation ou la production déléguée sont assurés par des professionnels d'expression française (articles 30 et 31). Enfin, 50% des œuvres de fiction qu'elle diffusait devaient être d'origine européenne (article 20 §2).

Les quotas qui seront adoptés dans le contrat de gestion suivant, toujours en vigueur actuellement (cf. supra), prolongeront ces modifications, les rendant encore plus spécifiques et adaptés à la ligne éditoriale de chaque chaîne, en ce qui concerne la radio.

### 2.4. Commentaire

Bien que les différents quotas s'appliquent à des matières, des éditeurs et des échelles différentes, ils partagent un même double objectif : sauvegarder et promouvoir l'identité culturelle des citoyens et favoriser le secteur de la production audiovisuelle régionale :

- En premier objectif, les quotas linguistiques permettent aux citoyens de garder une relation privilégiée avec leur langue maternelle, tandis que les quotas consacrés à l'origine leur donnent à connaître les artistes et courants artistiques de leur région. Ils œuvrent ainsi à la découverte d'une composante fondamentale de leur identité culturelle.
- Le second objectif poursuivi par ces quotas est lié au tissu créatif et entrepreneurial des différentes régions ciblées. En effet, les quotas induisent l'existence d'œuvres éligibles, qui doivent être produites par des professionnels des régions visées. Ils ont dès lors une incidence sur la création, l'existence et la pérennité de petites, moyennes ou plus grandes entreprises dans le secteur de l'audiovisuel.

Les différentes évolutions observées, au fil des décrets et contrats de gestion, soulignent la volonté du législateur d'adapter au maximum les quotas aux réalités précises des différents éditeurs de services tout en gardant des règles les plus équitables possibles. De ce fait, les nouvelles mentions qui



apparaissent dans les textes ont progressivement permis des exceptions, des dérogations... et même, si l'on considère les services non linéaires, la disparition des quotas au profit de la mise en valeur des œuvres européennes.

Les considérants de la directive SMA affichent cette même volonté, permettant l'adoption de dispositifs spécifiques nationaux (considérant 73<sup>7</sup>), prônant la progressivité et une certaine souplesse dans l'application des mesures, prenant en compte les réalités économiques des éditeurs (considérant 67<sup>8</sup>), appelant de ses vœux la constitution de marchés de taille suffisante pour que les productions télévisuelles des États membres puissent amortir les investissements nécessaires, encourageant l'activité et le développement de la production et de la distribution des œuvres européennes en soutenant l'émergence de producteurs indépendants (considérants 65,66,68<sup>9</sup>).

### 3. Petit tour d'horizon d'autres législations

#### 3.1. La Flandre<sup>10</sup>

Il n'y a pas, en Flandre, d'obligation liée à la diffusion ou la production d'œuvres ou d'émissions à caractère bilingue ou émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, bien qu'il arrive à la VRT de collaborer avec la RTBF, notamment pour le magazine « Quai des Belges/Vlaamse Kaai » et l'évènement « La Collection RTBF/De Canvas collectie ».

Il est à noter, d'ailleurs, que les éditeurs radiophoniques privés ne sont soumis à aucun quota, tant d'origine que linguistique.

En revanche, les radios de la VRT sont soumises à des obligations de diffusion musicale qui répondent à ces deux objectifs de manière distincte :

- 25% de la musique doivent être produits en Flandre,
- 15% de la musique doivent être chantés en néerlandais sur Radio 1,
- 30% de la musique doivent être chantés en néerlandais sur Radio 2.

Enfin, la transposition en Flandre des dispositions relatives aux œuvres d'origine européenne figurant dans la directive SMA mentionne simplement qu'une attention particulière doit être portée aux œuvres européennes de langue néerlandaise. Il n'y a donc pas de quota à proprement parler.

<sup>7</sup> Considérant 73 : « Des dispositifs nationaux de soutien au développement de la production européenne peuvent être appliqués dans la mesure où ils sont conformes au droit de l'Union ».

<sup>8</sup> Considérant 67 : « Les proportions d'œuvres européennes doivent être atteintes en tenant compte des réalités économiques. Par conséquent, un système de progressivité est nécessaire pour réaliser cet objectif ».

<sup>9</sup> Considérant 65 : « Il importe dès lors de promouvoir la formation de marchés qui aient une taille suffisante pour que les productions télévisuelles des États membres puissent amortir les investissements nécessaires, non seulement en établissant des règles communes ouvrant les marchés nationaux les uns aux autres, mais aussi, chaque fois que cela est réalisable, en œuvrant par les moyens appropriés pour que les productions européennes soient majoritaires dans les émissions de télévision des États membres. (...) » ; Considérant 66 : « Il importe de rechercher les instruments et procédures appropriés et conformes au droit de l'Union qui favorisent la réalisation des objectifs de la présente directive en vue de l'adoption des mesures qui s'imposent pour encourager l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelles européennes, notamment dans les pays à faible capacité de production ou à aire linguistique restreinte » ; considérant 68 : « Le fait de s'engager à diffuser, dans la mesure du possible, une certaine proportion d'œuvres indépendantes réalisées par des producteurs indépendants des organismes de radiodiffusion télévisuelle encouragera l'apparition de nouvelles sources de production télévisuelle, notamment la création de petites et moyennes entreprises. Il en résultera de nouvelles possibilités et de nouveaux débouchés pour le génie créatif, pour les professions culturelles et pour les travailleurs du secteur de la culture ».

<sup>10</sup> Source : Vlaamse Regulator voor de Media - VRM

### 3.2. La Suisse<sup>11</sup>

La Suisse partage avec la Belgique certaines caractéristiques structurelles : c'est un petit pays entouré de nations qui rayonnent culturellement (France, Allemagne, Italie) et caractérisé par un multilinguisme, alliant français, allemand, italien et romanche.

Historiquement, le paysage audiovisuel du pays s'est dessiné autour de la volonté du législateur de maintenir des ponts entre les différentes langues. Il a cependant préféré le faire par le biais de la diffusion de programmes dans les différentes langues plutôt que par celui des quotas.

Ainsi, la SSR (Société Suisse de radiodiffusion) qui est **l'éditeur de service public** du pays, n'a pas été « découpée » en entités propres aux différentes Communautés linguistiques. C'est donc à l'ensemble du territoire qu'est destiné le service public, qui a pour obligation de diffuser au moins un programme de radio et un programme de télévision en allemand, en français et en italien. Il doit en outre produire un programme de radio en langue romanche, diffusé en FM dans le Canton des Grisons, en DAB+ sur l'ensemble du territoire et par satellite en Europe. En télévision, des émissions en romanche doivent être diffusées sur les chaînes germanophones, francophones et italophones de la SSR.

**Les éditeurs de services radiophoniques et télévisuels privés** ne sont soumis à aucune obligation de nature linguistique et émettent généralement dans la langue majoritaire de la région linguistique de leur zone de diffusion.

Il existe cependant certaines exceptions, tant en radio qu'en télévision. Des éditeurs produisent des programmes en différentes langues. Cette production, qui est définie dans les concessions de diffusion délivrées par le DETEC (Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication), est prise en compte pour déterminer le montant de la quote-part des recettes de la redevance qu'ils perçoivent.

En radio, un éditeur local et deux stations privées, établis dans des régions bilingues, ont de ce fait pour obligation de produire un certain nombre de programmes dans chacune des langues présentes dans la région (en général au minimum un programme dans chaque langue).

En télévision, trois éditeurs régionaux ont également l'obligation d'assurer une présence minimale des minorités linguistiques dans le paysage audiovisuel. Ces obligations sont de différentes natures : la diffusion aux heures de grande écoute d'informations de qualité équivalente dans deux langues pour l'une, la production de fenêtres quotidiennes de 30 minutes à l'intention de la population linguistiquement minoritaire pour une autre et enfin, l'obligation de simplement tenir compte de manière adéquate des besoins des minorités linguistiques pour la troisième, accompagnée de l'obligation d'informer le régulateur de la nature et du volume des émissions produites à cette fin dans le cadre d'un rapport annuel.

---

<sup>11</sup> Source : Office fédéral de la communication (OFCOM, Suisse).

## 4. Les quotas de chansons flamandes d'expression néerlandaise en perspective

### 4.1. Quotas, liberté éditoriale et liberté de circulation des services

Les quotas résultent d'une volonté politique forte, ayant pour objectif de soutenir et de valoriser les fondements de l'identité culturelle des citoyens. Les adopter s'apparente à une mesure d'autant plus rare et mesurée, qu'elle s'immisce dans la liberté éditoriale des éditeurs de services et dans la libre circulation des services.

La liberté éditoriale est une composante de la liberté d'expression. En vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), la liberté d'expression – et donc la liberté éditoriale – peut être restreinte dans certains cas précis<sup>12</sup>. Les mesures qui vont à l'encontre de la liberté éditoriale doivent alors être dûment motivées et justifiées au regard des restrictions autorisées par la CEDH.

Les quotas doivent également être motivés sous l'angle du droit communautaire. Dès lors que la directive SMA ne vise que les services télévisuels et non les services sonores, ce n'est pas dans cette directive, mais dans le droit commun de l'Union qu'il faut rechercher les principes à respecter. En l'occurrence, ce sont les principes de liberté d'établissement et de libre circulation des services, garantis par les articles 49 et 56 TFUE, qui semblent être en jeu.

A l'occasion d'une question qui lui avait été posée, la Commission a eu l'occasion de se prononcer sur la question des quotas musicaux en radio et a indiqué quelles étaient les règles à respecter par de telles mesures (réponse de Nelie Kroes du 20 mai 2011, E-003410/2011). Tout d'abord, le quota ne peut pas être fondé sur un critère de nationalité car toute discrimination sur pied de la nationalité est expressément prohibée par l'article 18 TFUE. Il ne s'agit donc pas de favoriser, par exemple, la musique belge. En revanche, un quota musical peut être admis sur la base d'un motif culturel tel la défense de la langue officielle d'un Etat membre.

Plus précisément, la Commission a fait référence à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour exposer qu'un quota musical devait satisfaire aux trois critères suivants<sup>13</sup> :

- poursuivre un objectif d'intérêt général ;
- être approprié pour atteindre cet objectif ;
- ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

Un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise devrait donc être justifié par le fait qu'il s'agit d'un moyen approprié et proportionné à un objectif d'intérêt général, par exemple culturel. Comme il ne s'agit pas ici de défendre un accès privilégié à la langue maternelle et aux fondements de l'identité culturelle des citoyens de la Communauté française, il faudrait développer une autre motivation satisfaisante – et peut-être inédite – à la mesure envisagée.

<sup>12</sup> Cf. article 10 §2 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (signée à Rome le 4 novembre 1950) : « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire » ; et article 17 : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

<sup>13</sup> Cf. CJUE, 28 novembre 1989, C-379/87, Groener et CJUE, 5 mars 2009, C-222/07, UTECA.

## 4.2. Faisabilité juridique

L'imposition d'un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise aux éditeurs établis en Fédération Wallonie-Bruxelles nécessite l'adoption d'un décret modifiant le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels. En ce qui concerne la RTBF, un tel quota serait envisageable via une modification du contrat de gestion.

On relèvera toutefois que les radios bénéficiant actuellement d'une autorisation du CSA ne se sont pas engagées dans leur dossier de candidature à diffuser un certain pourcentage d'œuvres musicales flamandes d'expression néerlandaise. En vertu de la hiérarchie des normes, une modification du décret sur ce point peut suffire à les y soumettre dès son entrée en vigueur. Ce n'est cependant pas sans poser question sur le plan moral et pratique.

Si un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise devait être introduit, une phase transitoire devrait à tout le moins être requise, le temps pour les éditeurs de se composer une discographie de chansons flamandes d'expression néerlandaise adaptées à leur format musical.

## 4.3. Un soutien à l'industrie culturelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles

L'une des facettes du double objectif poursuivi par les quotas est de faire émerger, soutenir et pérenniser les industries de création culturelle et audiovisuelle de la Communauté. Or l'introduction d'un quota de musique néerlandophone émanant de Flandre ne favoriserait en rien cet objectif, en raison de l'absence de base de données complète référençant les œuvres éligibles aux différents quotas (cf. supra).

L'obstacle, déjà connu pour les œuvres « éligibles au quota Fédération Wallonie-Bruxelles », risque de se retrouver pour qualifier les œuvres éligibles à un éventuel quota d'œuvres néerlandophones émanant de Flandre. Sans compter que ce nouveau quota risque à terme de déforcer le quota d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles. En effet, ce dernier n'est lié à aucune obligation linguistique. De ce fait, de nombreux artistes émanant de Flandre, mais ayant un producteur Bruxellois, par exemple, sont considérés comme éligibles au quota d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les nouveaux morceaux qui seront diffusés dans le cadre d'un quota néerlandophone émanant de Flandre seront, pour certains, également éligibles pour le quota d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles, laissant moins de place aux artistes actuellement diffusés...

Pour éviter de déforcer le soutien à l'industrie culturelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles induit par le quota d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'introduction d'un quota néerlandophone émanant de Flandre ne serait envisageable que dans la cadre d'un accord réciproque, engageant les radios flamandes à une ouverture aux œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## 4.4. Elargissement du quota à la Communauté germanophone

L'introduction d'un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise poserait inévitablement la question de l'introduction d'un quota germanophone<sup>14</sup>. Ce quota supplémentaire contribuerait sans aucun doute à diluer davantage la pertinence et l'efficacité des quotas existants en exacerbant les problèmes décrits ci-dessus : atteinte à la liberté éditoriale, dilution des quotas, manque d'œuvres éligibles correspondant aux lignes éditoriales, saupoudrage de l'activation des industries culturelles de la Fédération Wallonie-Bruxelles, manque de bases de données et d'informations pour qualifier les œuvres, modification des règles en cours de route, empiètement sur le quota d'œuvres de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

<sup>14</sup> Cette question relative à la « Création d'un quota d'œuvres musicales germanophones, à côté des néerlandophones, sur les radios francophones » a d'ailleurs été posée oralement par M. Marc Elsen, le 17 avril 2012 en Commission de la Culture, de l'Audiotvisuel, de l'Aide à la presse, du Cinéma, de la Santé et de l'Égalité des chances du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, cf. CRIc, P.C.F., 2011-2012, Cult. 15, p. 14.

De plus, comme l'a souligné la ministre de l'Audiovisuel récemment, dans la réponse qu'elle adressait à une question orale relative à la « Création d'un quota d'œuvres musicales germanophones, à côté des néerlandophones, « le service public de radiodiffusion de la Communauté germanophone, le BRF, dispose d'émetteurs FM au nord de Bruxelles, à Liège et à Namur ».

## 5. Conclusions

Sur l'opportunité d'introduire un quota d'œuvres néerlandophones et germanophones, la ministre de l'Audiovisuel déclarait dans la réponse parlementaire citée ci-dessus que « la RTBF doit renforcer « son rôle d'ouverture et de collaboration avec la Flandre et la Communauté germanophone ». Dans ce cadre, parce que trois communautés culturelles ont décidé de maintenir une destinée commune au sein d'un même pays, il importe que des espaces soient réservés dans les politiques culturelles et audiovisuelles à des regards sur les cultures des deux autres communautés. Dans cette perspective, je ne suis pas convaincue que des quotas de diffusions constituent la meilleure solution ». D'autant que « si l'objectif est d'apprendre une langue nationale autre que le français, il existe déjà en radio suffisamment d'opportunités pour une grande partie du public de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est de notoriété publique que les principales radios privées et publiques flamandes sont disponibles jusqu'à la Barrière de Champlon. »

Il s'avère que le Collège d'avis partage cette analyse et conclut à un avis négatif quant à l'opportunité et faisabilité d'un quota de chansons flamandes d'expression néerlandaise sur les services de médias audiovisuels en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Fait à Bruxelles le 19 juin 2012