

Collège d'avis
Avis n° 1/98

Objet : Demande d'avis sur l'avant-projet de modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel et assurant la transposition de 2 directives européennes.

1. Par lettre en date du 29 décembre 1997 parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de l'audiovisuel le 5 janvier 1998, Madame la Ministre-Présidente, Laurette Onkelinx, a sollicité, au nom du gouvernement de la Communauté française, l'avis du CSA sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 17 juillet 1987 et assurant la transposition de la directive 97/36/CE du 30 juin 1997 et de la directive 95/47/CE du 24 octobre 1995. Cet avis est sollicité dans le délai d'urgence prévu à l'article 19 du décret du 24 juillet 1997.

Cet avant-projet de décret comprend trois chapitres distincts. Le premier chapitre porte des dispositions relatives à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux télévisés. Ce chapitre correspond à la transposition de la directive 95/47/CEE relative à cette matière. Le deuxième chapitre porte des dispositions relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. Il a pour objectif de transposer en droit de la Communauté française la directive Télévision sans frontières (89/552/CEE) telle que modifiée par la directive 97/36/CE (articles 9 à 27) du 30 juin 1997 et de rencontrer les objections de la Cour de Justice des Communautés européennes qui a condamné la Belgique dans son arrêt du 10 septembre 1996 et l'oblige à supprimer le régime d'autorisation préalable auquel étaient soumis les organismes de radiodiffusion provenant d'un Etat membre de la Communauté européenne. Le troisième chapitre porte des dispositions qui concernent principalement la télédistribution et la situation des câblodistributeurs et l'autorisation par le gouvernement de la diffusion par voie hertzienne ou par satellite d'autres services de radiodiffusion, étendant ainsi les dispositions de l'article 19 quater et de l'arrêté du 25 novembre 1996.

L'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel est sollicité essentiellement sur les articles 9 à 10 et 12 à 32 de l'avant-projet de décret. Les dispositions du chapitre I et de l'article 11 ont fait l'objet des avis n° 200 et n°203 du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est réuni en séance plénière à deux reprises, les 14 et 29 janvier 1998, en groupe de travail à deux reprises, les 23 et 26 janvier 1998 et a rendu le 3 février 1998 l'avis suivant.

2. Tout en étant amené à se prononcer en urgence sur l'avant-projet de décret et ayant constaté le manque d'harmonisation du texte, le Collège d'avis s'est efforcé de rester attentif aux évolutions rapides et aux nombreux équilibres qui déterminent le secteur de l'audiovisuel. Ainsi, des remarques générales sont incluses dans les commentaires émis par le collège sur certaines dispositions.

Le Collège d'avis constate que si – moyennant les réserves émises ci-dessous – l'avant-projet de décret permet de transposer en droit de la Communauté française les deux directives et de rencontrer les objections de la Cour de Justice européenne, il ne prend pas suffisamment en compte les évolutions technologiques et de marché connues dans le secteur audiovisuel et dans ses secteurs proches, ce qui risque de le rendre obsolète à brève échéance.

Par ailleurs, le Collège d'avis estime que les modifications successives apportées au décret contribuent finalement à en altérer la lisibilité, voire à poser des problèmes de cohérence interne, alors qu'un environnement réglementaire clair est souhaitable.

Le Collège d'avis considère ainsi qu'une refonte fondamentale du régime réglementaire de l'audiovisuel en Communauté française s'impose de façon urgente. Il souhaite que ce chantier soit mis en œuvre dès que possible par le gouvernement et se permettra, dans ce contexte, de lui formuler des propositions d'ordre général.

Chapitre I de l'avant-projet de décret

Le Collège d'avis a souhaité pouvoir exprimer un avis sur les dispositions de ce chapitre, eu égard notamment aux évolutions technologiques et à l'économie générale du décret. Il a pris connaissance des avis n° 200 et 203 de l'ancien Conseil supérieur de l'audiovisuel et du texte de la directive 95/47/CEE à transposer en droit de la Communauté française.

De manière générale, il constate que la transposition répond au prescrit européen. Il souhaite attirer l'attention du gouvernement sur quelques aspects particuliers de ce chapitre de l'avant-projet de décret :

Article 2 de l'avant-projet de décret insérant un article 1^{er} 20° :

Le Collège d'avis propose, pour tenir compte des évolutions technologiques, de ne pas limiter la définition du transcontrôle aux réseaux de télédistribution en omettant les mots : *« au niveau des stations de tête de réseaux de télédistribution »*.

Article 2 de l'avant-projet de décret insérant un article 1^{er} 21° :

Pour la même raison, le Collège d'avis propose de remplacer le passage avant « d'un service de radiodiffusion » par : *« La chaîne des opérations de traitement des signaux audio, vidéo et des données associées »*.

Article 4 de l'avant-projet de décret insérant un article 19 quinquies :

Outre le fait que le décret comportera deux articles 19 quinquies après l'adoption des dispositions nouvelles, le Collège d'avis propose de reprendre le texte de la directive en remplaçant la référence à l'Institut européen des télécommunications (ETSI) par les termes : *« par un organisme de normalisation européen reconnu »*.

Article 5 de l'avant-projet de décret insérant un article 19 sexies :

Pour la cohérence avec une remarque précédente (article 1^{er} 20° du décret), le Collège d'avis propose de ne pas limiter la définition du transcontrôle aux réseaux de télédistribution en omettant les mots : *« au niveau des stations de tête de réseaux de télédistribution »*.

Article 6 de l'avant-projet de décret insérant un article 19 septies :

Le Collège d'avis propose de remplacer les mots « ne peut refuser de fournir » par : *« fournit »* et la dernière phrase par : *« , à des conditions d'accès équitables, raisonnables et non discriminatoires »*.

Le Collège d'avis s'interroge sur le contrôle effectif par la Communauté française du respect des conditions évoquées et plus particulièrement sur les mesures concrètes que la Communauté française compte prendre en réponse à l'article 4 c) de la directive 95/47/CE.

Le Collège d'avis suggère d'insérer un nouvel article qui reprend un passage non transposé de la directive, tout en en précisant certains termes : « *Les fournisseurs de service publient une liste des tarifs pour le téléspectateur qui mentionne la part respective de la fourniture de matériels et de l'accès aux services* ».

Article 7 de l'avant-projet insérant un article 19 octies :

Le Collège d'avis propose de transposer in extenso l'article 4 d) alinéa 1 de la directive, pour préférer le régime de licences tel que prévu dans celle-ci au régime de cession de droits : « *Lorsqu'ils octroient des licences aux fabricants de matériel grand public, les détenteurs de droit de propriété industrielle relatifs aux systèmes et produits d'accès conditionnel doivent le faire à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires. L'octroi des licences, qui tient compte des facteurs techniques et commerciaux, ne peut être subordonné par les détenteurs de droits à des conditions interdisant, dissuadant ou décourageant l'inclusion, dans le même produit :*

- *soit d'une interface commune permettant la connexion de plusieurs systèmes d'accès autres que celui-ci ;*
- *soit de moyens propres à un autre système d'accès, dès lors que le bénéficiaire de la licence respecte les conditions raisonnables et appropriées garantissant la sécurité des transactions des opérateurs d'accès conditionnel.* »

Le Collège d'avis propose de supprimer l'alinéa 2 de l'article 19 octies, inclus dans le texte modifié.

Article 8 de l'avant-projet insérant un article 37ter :

Le Collège d'avis propose de supprimer les mots : « visés par le présent décret ».

Le Collège d'avis suggère de coordonner l'article 37ter du décret au regard de l'article 27 de l'avant-projet, et plus largement, il propose d'uniformiser et d'actualiser, dans l'ensemble du décret, les diverses dénominations des « organismes de radiodiffusion ».

Chapitre II de l'avant-projet de décret

Article 10 de l'avant-projet modifiant l'article 1, 5° et 7°:

Le Collège d'avis souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les points suivants :

1. Le régime de l'autorisation de distribution est supprimé pour les programmes de télévision mais non pour les programmes sonores (voir article 1, 4°). Un régime identique devrait être établi pour les deux types de programmes.
2. La détermination de l'objet de l'autorisation (les programmes, les services ou les organismes) doit être élucidée. Cette question se pose à de nombreux articles du décret.
3. La révision de l'ensemble des définitions est nécessaire eu égard à l'économie générale du décret modifié à de nombreuses reprises et aux évolutions technologiques (numérisation, multiplexage,...). En effet, les notions de réseau de radiodistribution, de réseau de télédistribution, de programmes sonores, de programmes de télévision, de services de radiodiffusion, de stations de radiodiffusion, d'organismes de radiodiffusion, et les notions, actuellement absentes du texte, d'autres services, d'opérateurs d'accès conditionnel ou de fournisseurs de services, sont des notions liées.

Le Collège d'avis propose, dans un premier temps, de compléter les définitions en insérant un point reprenant la définition des autres services figurant dans l'arrêté du 25 novembre 1996.

Article 10 de l'avant-projet insérant un point 16° à l'article 1 :

Le Collège d'avis propose de compléter la définition de l'autopromotion par des termes figurant au considérant 35 de la directive 97/36/CE. « *Autopromotion : tout message radiodiffusé à l'initiative d'un organisme de radiodiffusion et qui vise à promouvoir ses propres programmes ou des produits connexes directement dérivés de ses propres programmes et destinés expressément à permettre au public spectateur de retirer tous les avantages de ces programmes ou d'intervenir dans ces programmes* » .

Article 10 de l'avant-projet introduisant un point 17° à l'article 1 :

Le Collège d'avis suggère de compléter la définition des œuvres originaires d'Etats membres de l'Union européenne telle que rédigée à l'article 10 dans le sens indiqué par le texte du point 2 de l'article 6 de la directive 97/36/CE : « *Œuvre européenne :*

a) l'œuvre originale d'Etats membres de l'Union européenne qui est réalisée essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres et qui répond à l'une des trois conditions suivantes :

- *elle est réalisée par un ou des producteurs établis dans un ou plusieurs de ces Etats ;*
- *la production de cette œuvre est supervisée et effectivement contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis dans un ou plusieurs de ces Etats ;*
- *la contribution des coproducteurs de ces Etats est majoritaire dans le coût total de la coproduction et celle-ci n'est pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de ces Etats.*

(...)

d) (...) et que la production ne soit pas contrôlée (...).

Article 11 de l'avant-projet insérant deux tirets à l'article 22 § 1 in fine :

Le Collège d'avis a longuement débattu du principe du « must carry » tel qu'il figure dans l'article 22 § 1^{er} du décret.

De manière générale, la question de l'accès au réseau – qu'il soit câblé ou non - devrait être revue en regard des obligations européennes et des évolutions technologiques. A cet égard, le Collège d'avis regrette qu'actuellement il n'ait pas été tenu compte des conclusions des avis n°200 et 203 du CSA.

Le Collège d'avis rappelle que les dispositions de cet article 22 § 1^{er} ont fait l'objet de modifications insérées par l'article 21 du décret du 21 décembre 1992, ces dernières ne devant toutefois entrer en vigueur qu'à une date fixée par le gouvernement de la Communauté française. Celle-ci n'est, à ce jour, pas connue. Cette situation, peu satisfaisante, se présente également pour l'article 22 § 1bis et § 6 du décret.

Article 12 de l'avant-projet complétant l'article 22 par un § 1ter :

Le Collège d'avis réitère sa remarque générale concernant la nécessité de revoir l'ensemble des définitions .

Article 18 de l'avant-projet modifiant l'article 24 quinquies :

Le Collège d'avis propose de modifier la dernière phrase en élargissant les circonstances où l'autopromotion est exclue aux dispositions de l'alinéa 4 de l'article 27 quater du décret (« *Toute référence directe ou indirecte dans la publicité à un programme ou à un élément de programme est interdite* »).

Article 25 de l'avant-projet insérant un article 29 :

Le Collège d'avis relève que le § 1 de l'article nouveau ne recouvre pas précisément les concepts et les obligations de l'article 3 bis de la directive. Le Collège d'avis observe que l'application de ce nouvel article 29 est limitée aux seules émissions diffusées en clair, par voie hertzienne ou par câble, tandis que la directive considère les émissions en direct ou en

différé sur une télévision d'accès libre. Par ailleurs, la directive fait état d'une procédure claire et transparente pour l'établissement de la liste des événements d'intérêt majeur (ou d'importance majeure, selon les termes de la directive); le texte proposé n'y fait aucune référence, tout comme il ne se prononce pas sur les procédures et délais. Le commentaire des articles fait toutefois référence à des « consultations pertinentes » auquel procédera le gouvernement.

Le Collège d'avis propose de modifier le § 1 comme suit :

« Le gouvernement arrête, sur avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, une liste des événements qu'il juge d'intérêt majeur pour le public de la Communauté française. Ces événements ne peuvent faire l'objet d'un exercice de droits d'exclusivité par un organisme de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence de la Communauté française, de manière telle qu'une partie importante du public de cette Communauté soit privé d'accès à ces événements, par le biais d'émissions diffusées sur une télévision à accès libre. Le gouvernement détermine si ces événements doivent être transmis en direct ou en différé, en totalité ou par extraits. Le gouvernement arrête, sur avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les modalités selon lesquelles les événements visés ci-dessus doivent être accessibles ».

La question de la transmission des événements n'est pas réglé pour autant. La Communauté flamande a fait choix d'une approche en élaborant actuellement un décret sur le contrat d'exclusivité.

Article 27 de l'avant-projet insérant un article 46 :

Le Collège d'avis constate que la disposition nouvelle vise à déterminer les organismes de radiodiffusion télévisuelle soumis aux dispositions du décret – énumérés par ailleurs tout au long du texte décretaal sous des appellations non identiques – alors que l'article 2 de la directive 97/36/CE auquel cette disposition nouvelle se réfère (voir commentaires des articles), vise essentiellement à définir les compétences des Etats membres sur base de critères d'établissement. Si l'on suit la logique de la directive, le Collège est d'avis d'en reprendre les termes, notamment ce qui a trait aux situations de délocalisations et plus généralement aux structures de décision économique (voir point b) de l'article 2.3 de la directive).

Chapitre III de l'avant-projet de décret

Article 29 de l'avant-projet modifiant l'article 20 § 1^{er} alinéa 2 :

Soucieux de ne pas instaurer un régime d'autorisation particulier pour chaque câblodistributeur et de maintenir des règles générales communes et, comme le commentaire de l'article le précise, des conditions respectant les exigences constitutionnelles d'égalité de traitement entre les câblodistributeurs, le Collège d'avis propose de remplacer le mot « Cette » par le mot « *Chaque* » et de supprimer les mots suivants : « avec chaque autorisation ».

Le Collège d'avis remarque que ces dispositions ne concernent que la transmission de signaux par câble. En raison des évolutions technologiques, ce chapitre devrait être étendu à l'ensemble des moyens de transmission et de distribution (se référer également aux commentaires du Collège d'avis à propos de l'article 11 de l'avant-projet).

Article 30 de l'avant-projet remplaçant l'article 20 § 4 alinéa 2 :

Comme il s'agit d'une disposition transitoire, le Collège d'avis propose de déplacer cet alinéa en fin de décret pour en faire un article 47 nouveau inséré dans le chapitre XIV du décret portant des dispositions transitoires.

Par ailleurs, le Collège d'avis souhaite rendre le gouvernement attentif à l'hypothèse où la date prévue dans cet alinéa ne serait pas fixée dans des délais raisonnables. Le Collège d'avis souhaite connaître les modalités et critères qui seront pris en compte en la matière et la procédure qui serait engagée dans l'hypothèse évoquée ci-dessus.

Article 32 de l'avant-projet abrogeant l'article 47 :

Pour des raisons évoquées ci-dessus, le Collège d'avis propose de remplacer l'actuel article 47 par les dispositions transitoires figurant dans l'article 30 de l'avant-projet de décret, dont la seconde phrase serait modifiée comme suit : « *A partir de cette date, elles peuvent poursuivre leurs activités pour autant qu'elles obtiennent l'autorisation visée à l'article 20 § 1* ».