

Collège d'avis
Avis n°3/2000

Objet : Communication de la Commission européenne portant réexamen du cadre réglementaire des communications (COM(1999) 539)

La Commission des Communautés européennes invite à réagir aux propositions qu'elle formule dans la Communication intitulée « Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés. Réexamen 99 du cadre réglementaire des communications » (COM(1999)539).

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique, organe de régulation du secteur de la radiodiffusion, exerce ses compétences à l'égard des organismes de radiodiffusion sonore et télévisée, mais également à l'égard des câblo-opérateurs.

Le Collège d'avis convient, avec la Commission, qu'il « *est impossible de prévoir avec précision comment* » les évolutions technologiques et commerciales du secteur des télécommunications et des médias « *détermineront l'évolution du marché au cours de la prochaine décennie* ». Une certaine prudence s'impose donc. De même, il est nécessaire de bien mesurer les effets des propositions énoncées à partir de considérations économiques, au regard des objectifs d'intérêt général et des responsabilités culturelles et sociales liées à la communication publique.

Les commentaires du Conseil supérieur de l'audiovisuel resteront dès lors au niveau des principes généraux et portent sur les propositions de la Commission qui pourraient avoir des incidences au niveau du droit de l'audiovisuel en Communauté française.

DES REGLES EQUIVALENTES POUR TOUTES LES INFRASTRUCTURES

1. Pour le Collège d'avis, la réglementation des infrastructures devrait être indépendante des contenus qu'elles véhiculent. Il faut veiller à ce que des infrastructures, équivalentes ou substituables, soient soumises à des contraintes réglementaires et à des conditions d'accès techniques et financiers comparables, afin d'éviter toute distorsion de concurrence entre elles.

Cela n'implique pas cependant que la transposition concrète de ce principe général soit identique quelque soit le vecteur de communication utilisé, car les conditions d'exploitation ne le sont pas (par exemple, entre les réseaux sans fil et les réseaux câblés). Par conséquent, si l'objectif poursuivi est d'assurer une équivalence effective des infrastructures pour permettre l'élargissement et la diversification de l'offre de services de communication à haute valeur ajoutée, les politiques publiques devraient prendre en compte les pouvoirs de marché des opérateurs existants.

2. Le Collège d'avis prend acte du fait que la Commission n'estime pas à l'heure actuelle « *qu'il serait adéquat de rendre obligatoire l'accès aux réseaux de télévision par câble au niveau de l'Union européenne* », mais qu'il conviendrait que les « *États membres imposent une obligation de négocier l'accès aux exploitants de la télévision par câble disposant d'un pouvoir de marché significatif pour les services à large bande (ou une obligation d'accorder l'accès dans le cas d'un opérateur dominant), avec une possibilité d'intervention de l'ARN si les négociations commerciales échouent.* » (p. 33). Dans le cas de la Communauté française de Belgique, cela impliquerait, pour les réseaux de câblodistribution, une obligation de rencontrer les demandes d'accès raisonnables et, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ARN), la faculté légalement organisée de régler les litiges.

3. L'application du principe de neutralité technologique n'impliquerait pas nécessairement qu'une instance unique de régulation soit chargée de la mise en œuvre et du contrôle des réglementations applicables, d'une part, aux infrastructures et réseaux de communication et, d'autre part, aux services de communication fournis sur les réseaux. Il convient à cet égard d'être attentif aux structures de décision propres à chacun des Etats membres de l'Union européenne, en particulier dans les Etats fédéraux.

L'actuelle articulation des compétences dans la structure fédérale de l'Etat belge se fonde sur une distinction entre les « télécommunications » et la « radiodiffusion ». La réglementation en vigueur n'énonce toutefois pas de critère indiscutable pour distinguer ces deux notions. L'adoption de règles différentes pour les infrastructures et les contenus éviterait de reproduire les mêmes difficultés à un niveau différent, par exemple en matière de services associés.

La distinction entre infrastructure et contenu ne déterminerait pas les niveaux de compétence des différents pouvoirs ; il s'agirait d'une compétence partagée.

De plus, la mise en œuvre de politiques et de droits coordonnés pour l'infrastructure et les transports d'une part, pour les contenus d'autre part n'est pas suffisante. Elle devra s'accompagner de politiques distinctes en matière de contenus selon qu'ils soient considérés comme des correspondances privées ou comme de la communication au public. Cette dernière distinction serait déterminante du niveau de compétence : la première ressortirait des législations fédérales et la seconde des législations des entités fédérées (Communautés). Cette nouvelle distinction est indifférente aux évolutions technologiques et compatible avec la compétence en matière culturelle, juridiquement attribuée aux entités fédérées (Communautés) en Belgique.

4. Le principe de neutralité technologique devrait trouver à s'appliquer en maintenant des objectifs d'intérêt général et en prenant adéquatement en compte les responsabilités culturelles et sociales liées à la communication.

Des réseaux sont actuellement – et seront sans doute encore demain – largement consacrés à la distribution de programmes de radiodiffusion sonore et audiovisuelle. Il convient à cet égard de réserver une capacité de distribution sur les réseaux pour des contenus qui ont les traits d'une communication au public, en ce compris certains « services de la société de l'information » dans la mesure où ils comporteraient des responsabilités culturelles et civiques.

Le Collège rappelle que l'accès aux réseaux pour la fourniture de services de radiodiffusion devrait être compatible avec d'autres réglementations, en particulier en matière de propriété intellectuelle et de droit d'auteur. En aucune mesure, les règles d'accès ne devraient porter préjudice aux intérêts légitimes des ayant droits.

Toute réévaluation éventuelle des règles de rediffusion obligatoires, que ce soit dans le cadre de l'arrivée de la radio numérique ou de manière générale, sort du cadre de cette recommandation. Ces règles se fondent sur des objectifs d'intérêt général d'ordre culturel.

LE SERVICE UNIVERSEL

En matière de service universel, la Commission européenne se limite à exposer les points de vue en présence et les mesures complémentaires adoptées par certains Etats membres, sans conclure. La Commission se contente de recommander, d'un côté, l'insertion dans la réglementation communautaire des critères élaborés jusqu'à présent en vue de l'extension possible de la

définition et de la portée du service universel et, d'un autre côté, l'inscription d'une clause de réexamen périodique.

Pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, les dispositifs juridiques élaborés au niveau national en matière de communication publique, en particulier les obligations de rediffuser assignées aux câblo-opérateurs, garantissent, jusqu'à présent, la réception par tous les utilisateurs d'une offre de base de services et de programmes de radiodiffusion d'une qualité donnée et à un prix raisonnable. La définition et la portée du service universel devraient être élargies dans la continuité de ces dispositifs.

UN SYSTEME D'AUTORISATIONS GENERALES ET SPECIFIQUES

La Communication de la Commission prévoit que deux autorisations distinctes devront être octroyées : l'une ayant trait à l'exploitation de l'infrastructure de réseau et à la transmission des signaux, l'autre au contenu des communications. Cette question de l'autorisation des services fournis sur réseaux sort du champ d'application du nouveau cadre réglementaire proposé.

Pour ce qui est de la première, la Commission souhaite substituer un système d'autorisations générales pour tous les réseaux de communication (infrastructures et services associés, dont les réseaux câblés) à celui des licences individuelles mises en œuvre le plus souvent dans les Etats membres.

1. Toutefois, la Commission précise que les conditions fixées dans les autorisations d'infrastructure et de réseaux « *dépendront de la gamme des services offerts sur ce réseau* » (p. 25).

Pour le Collège d'avis, l'adoption de principes généraux (transparence, égalité d'accès, proportionnalité, objectivité) de portée communautaire et leur application aux réseaux distribuant des contenus ayant les traits d'une communication au public devraient être complétées, au niveau des Etats, par des règles distinctes justifiées par les particularités des marchés nationaux et des préoccupations relatives aux contenus transportés.

En raison des incidences qu'elles auront sur le contenu, le Collège d'avis sera particulièrement attentif aux propositions complémentaires de la Commission, qui seront énoncées dans une communication distincte, en matière d'accès :

- pour les fournisseurs de contenu aux réseaux câblés de télévision ou aux systèmes par satellite,
- pour les fournisseurs de services Internet aux réseaux de télévision par câble,
- aux installations à boîtier unique, notamment les systèmes d'accès conditionnel, les interfaces de programmes d'application et les systèmes dépendant des API comme les guides électroniques de programmes ,
- aux réseaux de radiodiffusion pour les applications interactives.

La Commission ajoute que des autorisations individuelles resteront nécessaires pour l'utilisation du spectre radioélectrique et des ressources de numérotation. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel partage ce point de vue.

LA GESTION DU SPECTRE RADIOELECTRIQUE

Bien que ce chapitre de la Communication énumère un certain nombre de questions non résolues, aux dires mêmes de la Commission, le Conseil supérieur de l'audiovisuel souhaite attirer l'attention sur le fait que le spectre radioélectrique fait aujourd'hui l'objet de convoitises et de

revendications multiples qui s'exercent le plus souvent au détriment des bandes actuellement utilisées par la radiodiffusion sonore et télévisuelle.

Une « utilisation efficace » du spectre devrait prendre en compte des objectifs d'intérêt général et des préoccupations d'ordre culturel et social (accès à des contenus, pluralisme, diversité) et ne pas se restreindre à des considérations économiques comme semble l'indiquer les approches énoncées en termes de valeur, de formation des prix, d'adjudication et de marché secondaire.

Fait à Bruxelles, le 9 février 2000.

Opinion divergente - Boris Libois

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose d'élargir la définition et la portée du service universel. Or l'intention généreuse de la recommandation du CSA n'a d'égale que la prudence affichée dans la Communication de la Commission européenne. Cette approche prudente trahit un embarras de la Commission lié à la conception implicite qu'elle a du service universel, trop étroitement attachée aux services de communication conventionnels, en particulier la téléphonie vocale. Cette conception est en contradiction avec les objectifs et la méthode du « Réexamen 99 » qui poursuit une intégration juridique ambitieuse du cadre des infrastructures de communications électroniques, soucieuse de ne pas entraîner une « fracture numérique » qui mettrait en péril la cohésion sociale de la Communauté.

Pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, les dispositifs juridiques élaborés au niveau national en matière de communication publique, en particulier les obligations de rediffuser assignées aux câblo-opérateurs, garantissent, jusqu'à présent, la réception par tous les utilisateurs d'une offre de base de services et de programmes de radiodiffusion d'une qualité donnée et à un prix raisonnable. La définition et la portée du service universel devraient être élargies dans la continuité de ces dispositifs. Ainsi, dans le cadre de l'harmonisation des règles visant à l'équivalence effective des infrastructures de communication, chacun des opérateurs de réseaux verserait une rétribution annuelle calculée en fonction de la capacité de transport des réseaux de communication, déclarée à l'ARN, à l'instar du dispositif prévu, dans certains États membres, pour la perception de la redevance sur la reprographie dans le domaine des droits d'auteur et des droits voisins. Cette approche s'appuie sur la « taxe au bit » prônée par le « groupe d'experts de haut niveau sur les aspects sociaux et sociétaux de la société de l'information » (voir le rapport final *Construire la société européenne de l'information pour tous*, Commission européenne, avril 1997).

Le produit financier de cette rétribution pourrait être affecté en priorité au financement de la production et de l'édition de biens et services culturels, scientifiques et éducatifs, avec une attention particulière pour les jeunes créateurs et les projets de création et de recherche. Cette hypothèse prospective heurterait l'orthodoxie budgétaire et la discipline juridique européennes. Par contre, dans une version plus réaliste, le produit financier de cette rétribution serait ristourné aux opérateurs publics et privés de réseaux de communication dans la mesure où ils satisferaient, dans leur offre de programmes et de services de communication et par les publics desservis, aux objectifs et principes édictés dans une « charte de la qualité et du pluralisme de la communication publique ». Dans le cadre de la complémentarité entre la réglementation et l'autorégulation, cette charte serait élaborée et évaluée par les utilisateurs et les publics de la communication alors que le contrôle des opérateurs de réseaux au regard de cette charte serait, en dernière instance, exercé par l'ARN.

Boris Libois, 9 février 2000.