

**Objet: Conditions d'autorisation pour l'exploitation de réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion : déterminants et orientations**

INTRODUCTION

Le présent avis s'inscrit dans le processus ouvert par l'article 47 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel modifié par le décret du 4 janvier 1999 visant à l'octroi d'autorisations d'exploitation de réseaux de distribution au plus tard le 31 janvier 2001.

Pour rappel, cet article prévoit que : « *Les personnes morales qui exploitent un réseau de radiodistribution ou de télédistribution et qui exerçaient cette activité avant l'entrée en vigueur du décret, peuvent poursuivre leurs activités jusqu'à une date fixée par le gouvernement, au plus tard le 30 juin 1999. A la date fixée par le gouvernement, elles ne peuvent poursuivre leurs activités que pour autant qu'elles obtiennent l'autorisation visée à l'article 20 § 1<sup>er</sup>.* ». Par arrêté du 15 juin 1999, le gouvernement a fixé cette date au 31 janvier 2001.

De son côté, l'article 20 § 1<sup>er</sup> du décret du 17 juillet 1987 précise que : « *Nul ne peut exploiter un réseau de radiodistribution ou de télédistribution sans avoir obtenu l'autorisation écrite du gouvernement. Cette autorisation est accordée, dans les conditions fixées avec chaque autorisation, à des personnes morales sur base d'un dossier présentant les caractéristiques conformes à la loi, aux décrets et aux règlements relatifs aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution ainsi que le prix demandé aux abonnés tenant notamment compte du nombre de programmes distribués. L'autorisation mentionne le territoire d'exploitation et les programmes diffusés suivant les stipulations des articles 22 et 23 du présent décret.* ».

Sur cette base, le gouvernement a demandé au Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel de lui faire part de ses réflexions sur ce que devrait contenir le « futur cahier des charges » qui lierait la Communauté française aux câblodistributeurs. L'avis du Collège est demandé aussi sur les charges qui, sans violer le principe d'égalité de traitement, pourraient être prévues dans les actes d'autorisation individuels.

Pour alimenter la réflexion du Conseil, un document de travail, intitulé « Rapport sur la télédistribution », préparé par le Service général de l'audiovisuel et des multimédias du Ministère de la Communauté française :

- établit un état des lieux du secteur ;
- propose un toilettage des définitions juridiques existantes et un alignement de la législation de la Communauté française en matière de droit d'emprise<sup>1</sup> par rapport aux législations fédérale et flamande applicables aux opérateurs de réseaux de distribution et de réseaux publics de télécommunications ;
- complète la liste des pièces à fournir pour le dossier administratif de reconnaissance ; et
- présente des alternatives quant aux modalités juridiques, cumulatives ou substitutives (arrêté-cadre, arrêtés individuels, convention) de la mise en œuvre des obligations à charge des opérateurs de réseaux.

Le gouvernement pourra trouver dans ce document une source documentaire qui n'est pas reprise dans le présent avis.

---

<sup>1</sup> Le Ministère de la Communauté française propose un texte complet en ce sens aux pages 37 à 39 de son *Rapport sur la télédistribution*.

Sur base des éléments d'information contenus dans ce document et des apports des membres et experts ayant participé aux travaux du Collège, l'avis décrit le contexte général dans lequel s'inscrit l'activité des câblodistributeurs et élabore les principes généraux qui devraient prévaloir lors du renouvellement des autorisations.

Ces principes généraux s'appliqueraient également à toute autre demande d'autorisation d'exploitation de réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion.

Le présent avis est organisé en deux parties.

La première partie fait brièvement le point sur la situation du secteur et des opérateurs de la câblodistribution et des évolutions générales qui les concernent. Elle inventorie les paramètres qui devraient être pris en compte dans une approche normative du secteur et identifie les divergences de vue.

Sur base de différents paramètres inventoriés dans la première partie, des conditions d'autorisation relatives à l'exploitation de réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion sont énoncées dans la seconde partie de l'avis. Certaines propositions du Collège d'avis exigeraient, du point de vue réglementaire strict, une révision du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

Le Collège d'avis ne s'est prononcé ni sur le procédé juridique à mettre en œuvre (« cahier des charges » général ou spécifique, arrêté-cadre, etc.), ni sur le sort à réserver aux protocoles d'accord fixant les modalités de la contribution des câblodistributeurs à la création audiovisuelle de la Communauté française dont les dates d'échéance s'étendent de 2004 à 2006.

## **PREMIERE PARTIE :**

### **Enjeux, paramètres et dynamiques**

L'élaboration d'un cadre juridique propre aux opérateurs de la câblodistribution doit poursuivre la stabilisation du secteur au regard de nouvelles données.

Il s'agissait au préalable, dans cette première partie, de réaliser une description commune de la situation depuis le point de vue de chacune des parties intéressées, afin de permettre ensuite au pouvoir politique de prendre les décisions opportunes et d'effectuer les arbitrages requis.

#### **A. Des caractéristiques**

Les principales caractéristiques factuelles <sup>2</sup> du secteur sont :

- *Évolution des abonnements à la télédistribution dans le pays et taux de raccordement*

<b>Année</b>	<b>Nombre d'abonnés</b>	<b>% abonnés/licences radio -tv</b>	<b>% abonnés/ ménages</b>
1997	3.686.001	105,97	88,88
1998	3.725.191	nd	89,15

- *Nombre d'abonnés à la télédistribution en Belgique, répartis selon les régions*

<b>Régions</b>	<b>30.9.97</b>	<b>30.9.98</b>	<b>30.9.99</b>
----------------	----------------	----------------	----------------

<sup>2</sup> Ces données sont extraites du *Rapport sur la télédistribution* du Ministère de la Communauté française.

Bruxelles	349.466	350.441	357.362
Communauté française*	1.133.057	1.143.267	1.129.951 (RgW)
Communauté flamande	2.203.478	2.231.483	2.254.782
Total	3.686.001	3.725.191	3.752.095

\* Y compris la Comm. germanophone

- *Nombre d'abonnés par société de télédistribution à Bruxelles et en Wallonie*

	30.9.97	30.9.98	30.9.99
<b>Entreprises publiques</b>			
AIESH	14.373	14.524	14.653
ALE	302.182	303.957	304.869
BRUTELE	257.122	256.819	253.104
IDEA	136.488	137.622	137.766
PBE (Farciennes)	4.551	4.642	nd
<b>Entreprises mixtes</b>			
GASELWEST (Menin)	4.430	4.591	nd
IGEHO	90.454	91.235	91.362
INATEL	126.021	128.031	129.744
INTEREST	23.702	23.940	23.959
INTERMOSANE	48.191	49.080	50.985
SEDITEL	95.772	97.303	100.190
SIMOGEL	21.891	22.125	22.213
TELELUX	81.990	83.327	85.050
<b>Entreprises privées</b>			
CODITEL (Brabant)	157.594	158.274	165.957
TVD (Bruxelles)	98.710	99.159	98.402 (UPC)
WOLU TV	19.052	19.079	19.059

- *Évolution des revenus d'abonnement à la télédistribution en Belgique (TVA et droits d'auteur exclus, en millions de FB) :*

1985	8.054,10
1995	12.060,97
1996	12.216,54
1997	12.564,14
1998	12.736,87

En outre, le Collège d'avis identifie les traits suivants :

- métiers :

Les opérateurs de la câblodistribution ont toujours exercé deux fonctions jusqu'à présent étroitement imbriquées : d'un côté, une fonction technique de gestionnaire de réseau et, de l'autre côté, une fonction éditoriale d'intégrateur de services et de programmes (ou « ensemblier ») ;

- concurrence :

Des alternatives techniques au réseau de câblodistribution existent, parmi lesquelles le satellite de diffusion directe et le numérique hertzien. Si elles se concrétisaient, ces alternatives pourraient éroder les parts de marché des opérateurs actuels ;

- politiques publiques :

La puissance publique a mis en place, à l'égard des opérateurs de la câblodistribution, des mécanismes juridiques afin d'assurer la poursuite d'objectifs d'intérêt général économique et culturel. Il s'agit, en particulier, de l'obligation de « *must carry* », de la contribution financière au

développement du secteur de la production audiovisuelle, du contrôle des prix de l'abonnement pour protéger le consommateur, outre le fait de leur constitution majoritaire sous forme d'intercommunale à des fins d'investissement local.

Ces dispositions de droit administratif viennent en complément des dispositions de droit commun, en particulier sur le plan de la propriété intellectuelle ou de la liberté d'investissement, lesquelles devraient être garanties afin d'assurer la sécurité juridique de toutes les parties. Il s'agit aussi de déterminer dans quelle mesure ces dispositions administratives pourraient être compatibles avec les dispositions de droit commun et à quelles conditions elles devraient l'être.

## B. Des enjeux

Quelles sont les principales évolutions qui affectent ces traits principaux et constituent autant d'interrogations pour la définition de paramètres normatifs ?

D'un côté, les deux fonctions de transporteur et d'éditeur viendraient aujourd'hui à se différencier et à se recomposer, en particulier suite aux possibilités et alternatives offertes par l'innovation technique, soit en exposant les câblo-opérateurs à la concurrence sur leur propre marché, soit en leur permettant de concurrencer d'autres opérateurs sur des marchés voisins. Cette *reconfiguration des fonctions* exigerait des traitements spécifiques, plutôt qu'antinomiques, afin d'assurer un développement solidaire du secteur de la communication. Cette approche n'implique pas que chacun des métiers de transporteur et d'éditeur que les sociétés de câble développeraient doive se traduire, dans la réglementation, par un acte distinct d'autorisation et ses contreparties spécifiques<sup>3</sup>.

D'un autre côté, on trouve des principes juridiques. Le *principe de neutralité technologique* exigerait qu'une technique de transmission particulière ne fasse pas l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport aux autres techniques en présence – si et pour autant qu'une concurrence devait *effectivement* se développer<sup>4</sup>. Réciproquement, le *principe de la fourniture d'un réseau ouvert* exigerait que les acteurs en position dominante conservent des obligations spécifiques pour contrebalancer leur pouvoir de marché, tant en amont à l'égard des fournisseurs de services, qu'en aval à l'égard du public destinataire de l'offre de programmes<sup>5</sup>.

Pour le Collège d'avis, il convient de prendre en compte les exigences de neutralité technologique et d'égalité de traitement moyennant une approche concrète des enjeux et des principes juridiques applicables, abordés à partir du point de vue fonctionnel du régulateur. Un traitement juridique équivalent entre les réseaux de communication devrait présupposer et renforcer leur équivalence *effective* en termes de pouvoir de marché et, le cas échéant, la réaliser moyennant des dispositions et des politiques appropriées.

Dans ce contexte, si les infrastructures de distribution peuvent indifféremment transporter des correspondances privées ou de la communication publique, selon quelles conditions

---

<sup>3</sup> Dans l'hypothèse d'une harmonisation réglementaire, une séparation juridique entre infrastructure et contenu entraînerait l'application aux réseaux de distribution du régime actuellement dévolu aux réseaux publics de télécommunications.

<sup>4</sup> Les câblo-opérateurs wallons considèrent « que le "futur cahier de charges" qui liera la Communauté française avec les câblo-opérateurs, devra intégralement être applicable aux autres modes de transmission tels que la diffusion hertzienne analogique et prochainement le numérique hertzien, voire aux opérateurs de télécommunications qui introduiraient des services de radiodiffusion sur leurs propres réseaux. Ainsi, les câblo-opérateurs proposent que l'avis étende sa portée aux autres modes de diffusion existants et à venir des émissions destinées au public ». Selon la RTBF, cette précision ne pourrait valoir, le cas échéant, qu'à l'égard d'autres opérateurs qui fourniraient des services d'organismes de radiodiffusion tiers aux téléspectateurs dans des conditions comparables à l'activité des télédiffuseurs.

<sup>5</sup> « En matière de "concurrence des infrastructures", les câblo-opérateurs wallons reconnaissent leur position dominante sur leurs marchés respectifs. Toutefois, il existe des dispositions de droit commun dans les législations fédérale et européenne qui définissent clairement les obligations des opérateurs dominants et le contrôle permanent de celles-ci. Par conséquent », estiment les câblo-opérateurs wallons, « il n'y a pas lieu d'assortir l'autorisation d'exploitation "d'obligations spécifiques pour contrebalancer leur pouvoir de marché" », tel que proposé dans l'avis.

opérationnaliser le principe de la distinction entre le transport et le contenu afin de prendre en compte les objectifs d'intérêt général et les responsabilités culturelles et sociales attachées à la communication publique, tout en garantissant la sécurité juridique des acteurs ? Et, en outre, comment assurer un contrôle efficace et légitime des dispositions juridiques sans entraîner une inflation des entraves administratives à l'initiative, une capture du régulateur par les opérateurs ou une assimilation des intérêts de la société dans son ensemble aux intérêts corporatifs, économiques ou politico-administratifs ?

### C. Des paramètres

Au vu de ces enjeux, les éléments suivants devraient être pris en compte dans la redéfinition des paramètres déterminant le secteur, tant sur le plan descriptif de ce qui se fait déjà, que sur le volet normatif de ce qui devrait être prévu :

- en amont du réseau : conditions d'accès au câble pour les fournisseurs de services et de programmes (exigence d'accessibilité) (axe 1) ;
- offre de base : d'un côté les critères du « *must carry* » assigné par l'autorité publique et d'un autre côté les paramètres économiques de ce « *must carry* » (axe 2) ;
- en aval du réseau : conditions de l'élaboration de l'offre de programmes et services par l'opérateur de réseau et relations avec le public (fonction de programmation) (axe 3) ;
- neutralité technologique : comparaison des conditions d'exploitation des réseaux publics de télécommunications et de distribution en vue de leur harmonisation éventuelle, c'est-à-dire identifier, dans le cadre des compétences institutionnelles, les éléments communs aux infrastructures de communication, indifféremment du contenu transporté et les éléments pertinents qui caractériseraient les réseaux de distribution en propre (axe 4) ;
- garanties sociales : idem quant aux conditions sociales et organisationnelles des opérateurs (structure juridique, niveau d'emploi, etc.) sur base de ce qui est actuellement applicable aux organismes de radiodiffusion (axe 5) ;
- scénarios en matière de concurrence des infrastructures (entre infrastructures alternatives et au sein de celles existantes), tant sur le plan de l'opportunité de l'encourager que, dans l'affirmative, des conditions pour la rendre effective et durable (axe 6) ;
- modalités juridiques de l'opérationnalisation des objectifs d'intérêt public de l'autorité politique : décret, arrêté-cadre, convention, substitution des obligations matérielles par des obligations financières, etc. (axe 7).

### D. Des équilibres

La recomposition des deux métiers de transporteur et d'éditeur jusqu'à présent imbriqués dans le métier d'opérateur de réseau ne devrait pas porter préjudice à l'équilibre financier des réseaux de communication pour autant que ce dernier ne soit pas atteint au détriment des intérêts légitimes des ayants droit. En effet, les législations européenne et fédérale en matière de propriété intellectuelle s'appliquent aux opérateurs de communication relevant de la Communauté française.

L'article 8 de la directive 93/83/CEE du Conseil du 27 septembre 1993 relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble dispose : « *Les États membres veillent à ce que les retransmissions par câble d'émissions provenant d'autres États membres se déroulent sur leur territoire dans les respects des droits d'auteur et droits voisins en vigueur et sur la base de contrats individuels ou collectifs conclus*

entre les titulaires des droits d'auteur et des droits voisins et les distributeurs par câble »<sup>6</sup>. Cette disposition a été transposée en droit belge par la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

Sur cette base, l'article 41 ter du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel prévoit des mesures pour assurer le respect effectif, par la Communauté française, de ses engagements juridiques internationaux<sup>7</sup>. Ces mesures visent principalement les organismes de radiodiffusion mais aussi les distributeurs<sup>8</sup>. L'élargissement à l'ensemble des opérateurs de la communication qui relèvent de la Communauté française des dispositifs juridiques assurant le respect effectif des normes applicables, quelle que soit leur origine, s'inscrirait dans la continuité de la politique réglementaire adoptée jusqu'à présent<sup>9</sup>.

La réglementation et l'acte d'autorisation devraient prendre en compte la segmentation technique et commerciale des services de câblodistribution, de l'offre de programmes de radio et de télévision, de l'offre des autres contenus audiovisuels ou multimédias interactifs et des autres services. Cette segmentation conduirait sans doute à des spécialisations, certains réseaux de distribution souhaitant se positionner de façon complémentaire par rapport à d'autres opérateurs de télécommunications, dans des logiques de groupes de télécommunications/multimédias, par exemple.

A cet égard, il serait indispensable de prévoir, pour la Communauté française, le maintien d'une capacité de déterminer le caractère de « *must carry* » de certains programmes de radio ou de télévision, à insérer dans l'offre de base, et le cas échéant, dans les offres complémentaires, selon des critères clairs.

Toutefois, en matière de « *must carry* », la mesure par laquelle l'autorité politique encadre unilatéralement la fonction de programmation s'annulerait elle-même si elle devait annihiler toute indépendance dans la composition de l'offre par l'intégrateur de services (fonction d'édition). De même, la latitude laissée aux organismes de radiodiffusion pour déterminer le nombre et le contenu des programmes bénéficiant d'un « *must carry* », tel que prévu à l'article 22 § 1<sup>er</sup> du décret du 17 juillet 1987, expose la composition de l'« offre de base » à des changements unilatéraux, voire discrétionnaires<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Ce dispositif est confirmé par le considérant 27 de la directive qui dispose que « *considérant que la retransmission par câble de programmes à partir d'autres États membres constitue un acte relevant du droit d'auteur et le cas échéant, de droits voisins du droit d'auteur; qu'un distributeur par câble doit donc obtenir, pour chaque partie d'un programme retransmis, l'autorisation de tous les titulaires de droits (...)* ».

<sup>7</sup> L'article 41 ter du décret du 17 juillet 1987 s'énonce comme suit : « *Avant tout octroi ou renouvellement de l'autorisation du Gouvernement requise pour exercer ses activités en Communauté française, l'organisme de radiodiffusion doit prouver qu'il a conclu les accords préalables, garantissant lesdites activités, avec les ayants droit concernés ou leurs sociétés de gestion collective.*

*L'organisme de radiodiffusion qui, après avoir été autorisé à exercer ses activités, ne se conforme pas à ses obligations légales et contractuelles en la matière, fait l'objet de la part du Gouvernement, après mise en demeure, d'une mesure de suspension ou de retrait de l'autorisation d'exercer ses activités.*

*Le distributeur qui, après avoir été autorisé à diffuser un programme, ne se conforme pas à ses obligations légales et contractuelles en la matière, après mise en demeure, fait l'objet de la part du Gouvernement d'une mesure d'interdiction de distribution de ce programme ».*

<sup>8</sup> Les câblo-opérateurs wallons considèrent qu'il « *appartient aux titulaires de droits de négocier sur base volontaire avec les câblo-opérateurs les conditions dans lesquelles ces derniers seront autorisés à distribuer les programmes et ce, dans le respect du droit de la concurrence économique. Ces questions font l'objet, à l'heure actuelle, soit de négociations, soit de procédures judiciaires. Lier l'octroi d'une autorisation de type administratif comme celle dont il est question ici à la solution de ces questions particulièrement sensibles, équivaut à doter les sociétés de gestion de droits d'une réelle maîtrise de ce qui sera demain distribué sur le câble. (...) Les câblo-opérateurs sont demandeurs de cohérence sur ce point : soit la question des droits de propriété intellectuelle est envisagée dans un contexte administratif et alors, elle doit l'être dans toutes ses composantes en ce compris la fixation de la rémunération éventuellement due, soit elle est laissée en dehors et abandonnée entièrement à la négociation des parties sur base volontaire. Tel est le choix que, à la suite du lobby des représentants des auteurs, le législateur européen d'abord, fédéral ensuite, a posé* ». Selon cette même approche, que partage la RTBF, la Communauté française ne devrait pas s'ériger en garant du respect par les opérateurs de la communication des normes édictées par d'autres niveaux de pouvoir.

<sup>9</sup> Cette politique de la Communauté française poursuivrait des objectifs d'intérêt général, incluant les aspects économiques, sociaux et civiques de la communication audiovisuelle, et les mettrait en œuvre au travers de dispositions juridiques spécifiques, complémentaires aux normes européennes et fédérales pertinentes. Réciproquement, ces politiques et réglementation spécifiques ne seraient justifiées que si et pour autant qu'elles sont compatibles avec les normes communes, en particulier sur le plan de la liberté d'investissement et de la propriété intellectuelle – ce qui est attesté en l'espèce.

<sup>10</sup> A ce titre, les câblo-opérateurs wallons estiment que « *l'application du "must carry" [devrait être] établie vis-à-vis d'un programme précis et non plus à tous les programmes d'un même radiodiffuseur (comme c'est notamment le cas actuellement pour la RTBF et RTL-TV1)* ».

Le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel comporte deux régimes en matière de radiodiffusion audiovisuelle privée, selon qu'un organisme est autorisé, sans égard pour le nombre de services qu'il édite (chapitre IV), ou seulement un service isolé (chapitre V bis). Les obligations et responsabilités à charge de l'organisme de radiodiffusion étant édictées suite à sa vocation à s'adresser à l'ensemble de la Communauté française – à l'instar de la RTBF –, des obligations équivalentes sont édictées à charge des câblo-opérateurs au nom du public destinataire des programmes. En revanche, et par définition, l'autorisation administrative d'un service à vocation segmentée n'organise pas juridiquement ce lien à vocation généraliste.

Le Collège d'avis confirme le bien-fondé de ce double régime d'organisation des services privés de radiodiffusion audiovisuelle.

Pour conserver l'attractivité du câble par rapport aux infrastructures alternatives et maintenir les économies d'échelle procurées par le réseau, le système actuel de coûts globalisés entre infrastructure et services devrait faire place à une comptabilité analytique. L'objectif est d'assurer l'équilibre financier de l'activité reconnue d'intérêt public, encadrée juridiquement, et de permettre le développement d'une offre différenciée sur une base commerciale.

## **DEUXIÈME PARTIE :**

### **Conditions d'autorisation pour l'exploitation de réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion**

Le Collège d'avis distingue ce qui constituerait des conditions générales (A) et des conditions spécifiques (B) d'exploitation de réseaux de distribution. Il propose d'accompagner celles-ci d'un document de présentation pour les demandes d'autorisation (C) <sup>11</sup>.

#### **A. Les conditions générales**

Il conviendrait de s'inspirer, dans les conditions générales d'autorisation, de différentes obligations citées dans l'arrêté du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers ou dans l'arrêté royal du 22 juin 1998 relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation de réseaux publics de télécommunications (axes 4 et 5), à savoir au minimum :

- mettre en œuvre le service dans un délai déterminé dans l'acte d'autorisation ;
- donner suite à toute demande de raccordement aux habitants du territoire desservi par le réseau qui ont acquitté les frais éventuels de raccordement <sup>12</sup>;
- garantir « l'opérationnalité » du réseau de façon continue, 24 heures sur 24, y compris les samedis, dimanches et jours fériés <sup>13</sup> ;
- respecter les normes et spécifications techniques adoptées par les Communautés européennes, par l'ETSI, le CEN, l'UIT, l'ISO, la CEI ;

---

<sup>11</sup> Les câblo-opérateurs wallons « constatent que des contraintes administratives importantes leur sont imposées par rapport à la situation actuelle : mise en place d'un système de « contrat d'abonnement », fourniture préalable d'informations aux abonnés lors de toute modification de programmes et de tarification, rapport sur les plaintes des abonnés et leur traitement, prévision et évolution du marché, etc. ».

Les câblo-opérateurs wallons « demandent que les coûts générés par les nouvelles obligations soient toujours mis en regard de l'apport de celles-ci vis-à-vis de l'abonné et de sa perception du service afin d'éviter une inflation importante des coûts administratifs ».

<sup>12</sup> Les câblo-opérateurs wallons sont d'avis qu'« il ne peut être donné suite à toute demande de raccordement émanant d'un habitant du territoire desservi par le réseau qui accepte d'acquitter les frais de raccordement que si une telle demande est compatible avec les règles générales et non discriminatoires établies par le distributeur à l'égard de sa clientèle ».

<sup>13</sup> Les câblo-opérateurs wallons attirent l'attention du Collège d'avis sur le point suivant : « la "garantie d'opérationnalité" 24h/24h et 7j/7j telle que proposée est techniquement impossible à fournir. Devraient être pris en considération les coûts supplémentaires générés par les interventions en dehors des heures ouvrables, qui devront nécessairement être supportés par les abonnés en regard de la perception de l'accroissement de qualité de service par l'ensemble des abonnés par rapport à la maintenance actuelle ».

- procéder à l'entretien technique du raccordement (en rendant responsable les distributeurs de l'exécution de cette tâche jusqu'au premier point d'accès, le point d'accès étant défini comme le point terminal d'équipement fourni par le distributeur qui sert à la connexion d'un appareil récepteur terminal)<sup>14</sup> ;
- poursuivre l'activité pendant toute la durée de la validité de l'autorisation.

Le câblo-opérateur prendra également toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect de :

- la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;
- la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

Le Collège est d'avis que l'autorisation est personnelle et incessible et ne concerne qu'un territoire déterminé. Les distributeurs devraient transmettre annuellement au gouvernement et au Conseil supérieur de l'audiovisuel les éléments suivants :

- le rapport annuel comprenant le bilan et les comptes de résultats, le bilan social, ainsi que les données financières et comptables relatives à toutes activités directement liées à la télédistribution ;
- un rapport distinct relatif aux plaintes exprimées par les abonnés, présentant les problèmes rencontrés et les réponses apportées (notamment les délais et types d'interventions) ;
- le nombre d'abonnés ;
- la liste des services de radiodiffusion distribués, avec la répartition de leurs capacités et modes de diffusion (analogique/numérique) ainsi que les contrats passés avec ceux-ci<sup>15</sup>.

L'organisme informera régulièrement le gouvernement et le Conseil supérieur de l'audiovisuel des développements technologiques qu'ils réalisent et communiquera la liste de leurs fournisseurs.

En outre, le câblo-opérateur devrait porter à la connaissance du gouvernement et du Conseil supérieur de l'audiovisuel toutes les modifications qu'il souhaite apporter à la demande originale. Concernant des modifications relatives à la composition du capital et toute distribution d'un nouveau programme ou service, l'information devrait être transmise dans les 15 jours.

## **B. Les conditions spécifiques**

### **1. En aval du réseau : situation de l'abonné (axe 3)**

#### *1.1. Égalité de traitement face à la tarification et publication des tarifs*

1.1.1. Des dispositions relatives à la tarification sont énoncées dans différentes dispositions fédérales et communautaires.

L'article 20 § 1er, 2ème alinéa du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel énonce : « *Cette autorisation est accordée, dans les conditions fixées avec chaque autorisation par le Gouvernement, à des personnes morales sur base d'un dossier présentant les caractéristiques conformes à la loi, aux décrets et aux règlements* »

<sup>14</sup> Les câblo-opérateurs wallons attirent l'attention du Collège d'avis sur le point suivant : « la "responsabilité de l'entretien technique du raccordement" jusqu'au premier point de distribution des services de radiodiffusion au sein de l'habitation des abonnés ne devrait couvrir que les interventions relatives à une maintenance "normale" de l'installation ».

<sup>15</sup> Les câblo-opérateurs wallons estiment de pouvoir « s'engager que sur ce qui est clairement défini (rapport annuel, bilan et comptes de résultats, nombre d'abonnés, liste des services distribués). Il n'est pas possible de s'engager de la même façon sur les données financières et comptables relatives à toutes activités directement liées à la télédistribution (en tous cas tant que ce n'est pas plus clairement défini), le rapport relatif aux plaintes (surcharge injustifiée et disproportionnée des coûts de fonctionnement), les contrats passés avec les radiodiffuseurs (confidentialité des secrets d'affaires dans un monde concurrentiel). Nous attirons également l'attention sur le fait que les modifications relatives à la composition du capital ont peu d'intérêt dès lors qu'il s'agit d'intercommunales ».



*relatifs aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution, ainsi que le prix demandé aux abonnés tenant notamment compte du nombre de programmes distribués».*

Sans rentrer dans le débat de la compétence de la Communauté française sur l'élaboration des prix, il convient de rappeler que l'arrêté de l'exécutif du 18 mars 1992 a rendu applicable pour la Communauté française, mutatis mutandis, l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers qui précise : « *Le Ministre compétent fixe les tarifs maxima de raccordement et d'abonnement au réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion. Les tarifs appliqués doivent être affichés en permanence dans chaque local accessible au public, des bâtiments affectés à l'exploitation du réseau* ».

Enfin, l'arrêté ministériel du 20 avril 1993 portant des dispositions particulières en matière de prix prévoit pour le secteur de la télédistribution une procédure spécifique de demande de hausse de prix.

1.1.2. Au regard de ces dispositions, le Collège estime que les tarifs pratiqués pour le raccordement et l'abonnement devraient être raisonnables et respecter l'égalité de traitement entre les abonnés placés dans une situation identique <sup>16</sup>.

Les tarifs sont publics et transmis à la première demande.

Dans cette perspective, l'exploitant du câble devrait être soumis au minimum aux obligations générales suivantes <sup>17</sup> :

- l'ensemble des services proposés ferait l'objet d'une facturation spécifique et détaillée ;
- les tarifs pratiqués devraient respecter l'égalité de traitement entre les usagers placés dans une situation identique ;
- les informations relatives aux tarifs, aux différents services, aux modalités d'abonnement, ainsi qu'à l'utilisation des décodeurs seraient clairement énoncées et reprises dans le contrat d'abonnement ; toute modification des tarifs devrait être communiquée à l'abonné deux mois avant leur application ;
- le contrat d'abonnement devrait prévoir une clause de résiliation ;
- la facturation pourrait être mensuelle, à la demande de l'abonné. Il pourrait être convenu d'un rythme de paiement plus long.

1.1.3. L'offre existante fait à présent l'objet d'une réglementation tarifaire et comprend les programmes d'organismes de radiodiffusion faisant l'objet d'un « must carry » et un nombre déterminé de programmes et de services.

Dans le futur, une offre de base pourrait être proposée. Cette offre de base devrait comprendre au moins les programmes en « must carry » et un nombre à déterminer d'autres programmes et services pour un prix raisonnable.

Cette approche pourrait être adaptée dans l'hypothèse d'une situation de concurrence effective entre réseaux de communication. Dans ce cas, il s'agirait, d'un côté, de déterminer les critères et

---

<sup>16</sup> La communication de la Commission européenne intitulée « Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communication électronique et les services associés. Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications » (COM (1999) 539) confirme cette préoccupation « *d'informations des consommateurs, y compris des tarifs* » dans la mesure où elle affirme que tous les avantages d'un marché libéralisé, concurrentiel ne peuvent être concrétisés que si les consommateurs sont suffisamment bien informés et peuvent agir sur la base de ces informations; autrement dit, le comportement des consommateurs est aussi important pour la réalisation d'un marché concurrentiel que le droit en la matière (exigence d'une facture détaillée, transparence des tarifs,...).

<sup>17</sup> Il convient de rappeler l'article 3 § 8, 1° à 6° de l'arrêté de l'exécutif du 10 août 1988 établissant le cahier des charges des organismes de télévision payante en Communauté française et fixant les modalités de paiement pour la réception des programmes.

les procédures qui président à la sélection, au nom du public destinataire, des organismes dont les programmes et services composeraient l'offre de base. Il s'agirait, d'un autre côté, d'appliquer cette obligation d'offre de base aux réseaux de communication en situation équivalente, en incluant des possibilités de révision périodique en fonction du pluralisme effectif de l'offre globale de programmes et services au public.

### *1.2. Accès et garantie du service*

Outre les programmes obligatoirement distribués en exécution du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, de nouveaux services, cryptés ou non, analogiques et/ou numériques, sont et pourraient être proposés aux abonnés.

Il conviendrait d'établir un cadre juridique stable afin de permettre le maintien d'une offre de base de services, tout en assurant le développement commercial de nouveaux produits et services de qualité. Pour ce faire, l'abonnement devrait prévoir au minimum les clauses suivantes :

- protection du consommateur, respect de la confidentialité (notamment sur le choix des programmes consommés ou facturés) ;
- informations préalables à fournir à l'abonné lors de tout changement de programmes et services prévus initialement dans l'abonnement. En cas de modification de l'offre, l'abonné peut résilier l'abonnement, la partie non épuisée de l'abonnement lui étant remboursée prorata temporis. Dans ce cas également, l'abonné pourra bénéficier d'une assistance technique si ce changement a altéré la qualité de la programmation des chaînes faisant partie de l'offre des programmes<sup>18</sup> ;
- garantie d'accès de l'offre de base dans des conditions techniques optimales et traitement équivalent des signaux de radiodiffusion eu égard aux évolutions technologiques.

Il conviendrait de créer des obligations spécifiques dans le chef de l'exploitant en ce qui concerne le traitement des plaintes et de résolution des litiges (délai de réponse, d'intervention, etc.). Le rapport distinct prévu par le Collège d'avis en ferait expressément mention.

## **2. En amont du réseau : situation des radiodiffuseurs et des ayants droit : accès et garanties (axe 1)**

Le Collège, dans son avis n°3/2000, a pris acte du fait que la Commission européenne – dans sa communication COM (1999) 539 citée ci-dessus –, 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* ».

Dans le cas de la Communauté française de Belgique, cela impliquerait, pour les réseaux de distribution, une obligation de rencontrer les demandes d'accès raisonnables et, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (en tant qu'ARN), la faculté légalement organisée de régler les litiges.

---

<sup>18</sup> « Les câblo-opérateurs peuvent accepter l'obligation qui leur est faite d'informer le client en cas de modification de l'offre de programme. Cela ne pourra se faire toutefois que dans la mesure du possible. En effet, le câblo-opérateur peut être confronté à des cas d'urgence où il est mis devant le fait accompli et où une information préalable n'est pas possible. Par contre, le fait que l'abonné puisse alors résilier l'abonnement et récupérer la partie non épuisée est tout à fait incompatible avec le système d'abonnement à la télédiffusion tel qu'actuellement appliqué. En effet, le client paie aujourd'hui pour accéder à un réseau sur lequel des programmes sont distribués. Jamais le raisonnement que l'on veut faire passer comme logique ici n'a été appliqué durant la phase où les câblo-opérateurs ont ajouté des programmes à leur offre. Si on avait suivi cette logique à l'époque, le prix de l'abonnement aurait dû substantiellement augmenter. Par contre, cette logique pourra être appliquée lorsque la segmentation sera appliquée. Dans ce cas en effet, le client paiera non plus pour un accès au réseau mais pour des programmes/services bien particuliers que le télédiffuseur s'engage juridiquement à fournir et qui constitueront la contrepartie du prix supplémentaire payé ».

A l'exception de la matière des systèmes d'accès conditionnel, la législation actuelle de la Communauté française ne comporte aucune disposition organisant l'accès à et l'utilisation de l'infrastructure du câble par les fournisseurs de services, dont les organismes de radiodiffusion. Aujourd'hui, la disparité de situation en matière de frais de transport est constatée.

Le Collège d'avis estime, sur base de la législation actuelle de la Communauté française, que toute demande de distribution de services de radiodiffusion sur le câble devrait recevoir une réponse et être accompagnée d'informations précises concernant les conditions techniques relatives à la bande passante de manière à déterminer son état et les fréquences/canaux disponibles. Les signaux transmis par les services de radiodiffusion devraient être traités de manière équivalente sur le réseau faisant l'objet de la demande.

A l'avenir, le régime réglementaire des réseaux de distribution devrait inclure des dispositions relatives au traitement non discriminatoire, transparent et raisonnable des fournisseurs de services, dont les organismes de radiodiffusion<sup>19</sup>.

Si le prix du transport du signal devait être établi de manière transparente, raisonnable et non discriminatoire, il conviendrait de prévoir les dispositions nécessaires pour que celui-ci puisse être évolutif.

### **C. L'introduction des demandes d'autorisation**

Pour rappel, l'autorisation est accordée sur base d'un dossier comportant différentes caractéristiques conformes à l'article 20 § 1<sup>er</sup> du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

Se référant principalement au *Rapport sur la télédistribution* du Ministère de la Communauté française, à l'arrêté du 24 décembre 1966 déjà cité (articles 3 et 4) et à l'annexe de l'arrêté royal du 22 juin 1998 relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation de réseaux publics de télécommunications, le Collège propose, dans un souci de simplification, d'établir un schéma commun pour les demandes d'autorisation (axes 4 et 5).

Pour être considérée comme recevable, la demande doit contenir les informations suivantes :

- 0 *Considération générale*
- 00 Dénomination du demandeur, adresse du siège social et du (ou des) siège(s) d'exploitation(s), structure de l'actionnariat
- 01 Confidentialité/indication personnelle du demandeur
- 02 Divers
  
- 1. *Résumé*
- 1.1 Identification du demandeur
- 1.2 Aspect financier concernant les investissements et seuil de rentabilité<sup>20</sup>
- 1.3 Configuration et performance du réseau
- 1.4 Stratégie commerciale et tarif
- 1.5 Prévision et évolution du marché
- 1.6 Précision en matière d'interconnexion<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> L'objectif poursuivi étant que les opérateurs de réseaux, propriétaires de l'infrastructure, ne se confèrent pas une « préférence indue » ou ne tentent pas « d'assujettir quiconque à un désavantage indu ».

<sup>20</sup> Pour les câblo-opérateurs wallons, « l'aspect financier concernant le seuil de rentabilité n'a d'objet que pour des opérateurs qui entament l'activité ».

<sup>21</sup> Pour les câblo-opérateurs wallons, « en matière d'interconnexion dans le secteur de la câblo-distribution, il est important de comprendre que cet aspect est beaucoup moins stratégique que dans le secteur des télécommunications de par le caractère « distributif » unidirectionnel des services de radiodiffusion ».

2. *Respect des règles générales*<sup>22</sup>
  - 2.1 Droit d'auteur (présentation des contrats passés avec les ayants droits)
  - 2.2 Protection de la vie privée (disposition relative à la facturation notamment)
  - 2.3 Dossier relatif au respect de la réglementation nationale en matière de télédistribution
  
3. *Aspects juridiques*
  - 3.1 Statuts de la société
  - 3.2 Partenaires, participations et prises de participation (article 21 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel)
  - 3.3 Structure de contrôle et prise de décision
  
4. *Aspects programmatiques*
  - 4.1 Présentation des programmes sonores et de télévision, ainsi que les autres services pouvant ou devant être distribués avec la répartition de leurs capacités et modes de diffusion (analogique/numérique) ainsi que les contrats passés avec ceux-ci<sup>23</sup>
  
5. *Aspects commerciaux et financiers*
  - 5.1 Tarifs en matière de raccordement et d'abonnement
  - 5.2 Facturation
  - 5.3 Business plan<sup>24</sup>
  
6. *Aspects techniques*
  - 6.1 Définition du territoire à desservir
  - 6.2 Architecture du réseau
  - 6.3 Interconnexion – équipement
  - 6.4 Mentions des normes utilisées
  - 6.5 Évolution et performance du réseau
  
7. *Aspects organisationnels*
  - 7.1 Service à la clientèle (aide au raccordement, service d'assistance, traitement des plaintes de l'utilisateur, etc.)
  - 7.2 Maintenance et gestion technique (entretien et contrôle des différents paramètres de fonctionnement du réseau)
  
8. *Recherche développement*
9. *Divers*

## CONCLUSIONS

Le Collège a veillé, dans son avis, à respecter l'intérêt général et les enjeux du secteur de la communication audiovisuelle en Communauté française et à tenir compte d'un contexte technologique et institutionnel en pleine transformation, prônant un traitement équivalent des différentes infrastructures de transport.

---

<sup>22</sup> Pour les câblo-opérateurs wallons, ce point devrait être supprimé : « La présentation des contrats avec les ayants droit est convertie par le secret des affaires et ne peut conditionner l'octroi d'une autorisation administrative d'exploiter qu'à la condition que la câblo-distribution soit couverte par un mécanisme de licence légale ».

<sup>23</sup> Pour les câblo-opérateurs wallons, « les contrats passés avec les radiodiffuseurs sont confidentiels ».

<sup>24</sup> Pour les câblo-opérateurs wallons, « la fourniture d'un business plan n'a pas de raison d'être dans le cadre des activités de radiodiffusion actuelles car celles-ci existent depuis de nombreuses années. Cette demande n'a de sens que pour les nouveaux opérateurs ».

Le Collège d'avis a déjà eu l'occasion de se prononcer sur certains aspects des recompositions en cours, dans ses avis sur la convergence, les services audiovisuels sur l'Internet et le « Réexamen 99 ».

Les propositions émises en matière de conditions d'exploitation de réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion répondent à certains enjeux et paramètres mis en exergue dans la première partie de l'avis.

Néanmoins, le Collège d'avis attire l'attention du gouvernement sur différents enjeux qui devraient faire l'objet d'analyses complémentaires :

- la nécessité de maintenir ou, le cas échéant, de réactualiser le « must carry » comme outil de politique culturelle ;
- la définition des paramètres et conditions techniques spécifiques à la télédistribution ;
- la problématique relative à l'accès conditionnel prévu par le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel ;
- l'analyse du marché et les différents aspects liés à la concurrence, de manière générale, ou au regard de la législation actuellement en vigueur ;
- le statut particulier des intercommunales ;
- le paiement d'une redevance due pour la délivrance, la gestion, et le contrôle de l'autorisation (voir notamment article 41 bis du décret du 17 juillet 1987);
- la contribution à la recherche - développement, ou à la formation, dans le domaine du multimédia, à concurrence d'un montant annuel, pour améliorer les conditions d'accès et la mise à disposition de ces technologies aux jeunes et groupes sociaux défavorisés ;
- l'analyse de la possibilité de prévoir, dans le cadre des protocoles d'accord en cours et qui arrivent à échéance entre 2004 et 2006, des mécanismes d'accroissement des contributions tenant compte de la segmentation de l'offre de programmes et de services ou de l'accès à l'internet.

Par ailleurs, le Collège d'avis attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de garantir un cadre juridique cohérent assurant une mise en œuvre effective des règles et principes applicables et leur contrôle efficace. En ce sens, l'acte d'autorisation ne devrait pas faire référence à d'autres sanctions que celles prévues par le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore, tout en tenant compte, dans chaque cas d'espèce, du statut spécifique des intercommunales.

Enfin, le Collège d'avis poursuit son travail relatif à la révision du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, prolongeant, sur certains aspects, la réflexion initiée à l'occasion de l'élaboration du présent avis.

Fait à Bruxelles, le 10 mai 2000.