

Le nouveau décret sur l'audiovisuel - Le point de vue des acteurs

Contributions écrites au colloque du 19 mars 2004

Vous trouverez ci-dessous une des contributions écrites présentées par le CSA au colloque du 19 mars 2004 consacré au décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

Ces contributions sont ouvertes à commentaires jusqu'au **1^{er} juillet 2004**. Les commentaires peuvent être transmis soit au CSA (csa@cfwb.be) soit directement aux auteurs (voir ci-dessous). Sauf demande expresse de confidentialité, ces commentaires pourront être publiés par le CSA.

Ces contributions seront jointes aux actes du colloque du 19 mars 2004.

1. [Jean-François Raskin](#), vice-Président du CSA, *Dignité humaine et audiovisuel*
2. [Jean-François Furnémont](#), Directeur du CSA, *L'autorisation des éditeurs de services : un régime déclaratif masqué ?*
3. [Boris Libois](#), Conseiller au CSA, *Le nouvel environnement des réseaux de radiodiffusion*

L'autorisation des éditeurs de services : un régime déclaratif masqué ?

Jean-François FURNEMONT, Conseil supérieur de l'audiovisuel

Proposé par le CSA et concrétisé par le législateur, le passage de la réglementation d'une logique d'acteurs à une logique de métiers entraîne, dans le respect du principe de neutralité technologique, des conséquences majeures pour l'ensemble du secteur audiovisuel.

L'une concerne les métiers de distributeur de services¹ et d'opérateur de réseau², désormais soumis à un régime déclaratif³.

L'autre concerne le métier d'éditeur de services⁴, et a trait au passage d'un régime d'autorisations spécifiques à un régime commun d'autorisation, avec les conséquences qui en découlent quant aux obligations qui pèsent sur l'éditeur. En effet, là où le législateur de 1987 avait fait le choix de conditionner la délivrance d'une autorisation à une convention particulière avec chacun des demandeurs, celui de 2003 a pris l'option, dictée en grande partie par l'évolution du droit européen, de transformer ce régime en un régime commun, l'ensemble des éditeurs étant soumis aux mêmes obligations définies non plus dans une convention de droit privé conclue avec le gouvernement, mais bien dans le décret, lequel s'applique de manière indifférenciée à tous les éditeurs.

C'est ce nouveau régime d'autorisation que nous nous attarderons ici, ainsi que sur les obligations qui pèsent sur les éditeurs autorisés. Ces obligations faisant l'objet d'un contrôle, nous examinerons aussi les moyens mis à disposition des autorités pour faire les faire respecter.

Seul le nouveau régime applicable aux télévisions sera analysé, les dispositions relatives aux radios n'ayant subi que peu de modifications par rapport au décret du 24 juillet 1997⁵, largement analysé et commenté depuis lors.

1. L'autorisation

Trois brèves questions permettent de cerner le nouveau dispositif législatif : par qui, à l'égard de qui et comment cette compétence d'autorisation est-elle exercée ?

¹ Article 1^{er} 12^o du décret : « toute personne morale qui met à disposition du public un ou des services de radiodiffusion de quelque manière que ce soit et notamment par voie hertzienne terrestre, par satellite ou par le biais d'un réseau de télédistribution ».

² Article 1^{er} 22^o du décret : « toute personne morale qui assure les opérations techniques d'un réseau de radiodiffusion nécessaires à la transmission et à la diffusion auprès du public de services de radiodiffusion ».

³ Hormis les opérateurs de réseaux utilisant des fréquences hertziennes ou satellitaires.

⁴ Article 1^{er} 13^o du décret : « la personne morale qui assume la responsabilité éditoriale d'un ou plusieurs services de radiodiffusion en vue de les diffuser ou de les faire diffuser ».

⁵ Hormis le transfert de la compétence d'autorisation du gouvernement au CSA, que le décret de 1997 annonçait déjà en accordant au CSA un pouvoir d'avis conforme.

1a. Un Collège qui porte bien son nom

Il a souvent été considéré que la principale innovation du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion était, en ce qui concerne le régime d'autorisation des éditeurs de services, le transfert de la compétence d'autorisation du gouvernement au régulateur.

Il est vrai que le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, pierre angulaire du CSA tel que créé par le décret du 24 juillet 1997, portait à l'époque assez mal son nom. Car si le pouvoir de contrôle des obligations décrétales et conventionnelles des éditeurs était bien transféré à l'autorité administrative indépendante, le législateur n'avait pas à l'époque attribué le pouvoir d'autorisation au CSA, lequel demeurerait entièrement entre les mains du gouvernement pour ce qui concerne les télévisions⁶ et se trouvait partagé entre le gouvernement et le CSA pour ce qui concerne les radios⁷. Cette retenue du législateur fut critiquée à l'époque par plusieurs observateurs. Il restait alors, comme il fut relevé, « à voir, tout comme l'on considère qu'un verre est à moitié vide ou à moitié plein, si la réforme de 1997 est une occasion manquée de faire mieux ou une étape dans une bonne direction »⁸.

Il n'aura donc fallu qu'une législature pour que la réponse soit apportée et pour que le Collège d'autorisation et de contrôle dispose bel et bien de toutes les missions d'autorisation et de contrôle. Si cette évolution constitue un élément fondamental à la fois pour le CSA (le pouvoir d'autorisation le place enfin au même niveau de compétence que les autres régulateurs européens) et pour le gouvernement (qui se dépossède d'une compétence historique non sans préciser que, dans d'autres circonstances, il n'aurait pas trouvé désagréable d'en poursuivre l'exercice⁹), elle n'a cependant rien d'innovant. Elle était même inéluctable, eu égard, d'une part, à la conviction de plus en plus partagée en Communauté française que « la responsabilité du politique est de créer un cadre de développement harmonieux du secteur, non de l'organiser lui-même »¹⁰ et, d'autre part, la mise en œuvre de cette conviction dans la plupart des pays européens par l'attribution du pouvoir d'autorisation à un régulateur indépendant. L'exposé des motifs du décret est à cet égard on ne peut plus clair : « La plupart des modèles européens existants aujourd'hui démontrent toutefois qu'il faut aller plus loin dans le rôle que doit jouer l'autorité de régulation en confiant à celle-ci le soin de délivrer les

⁶ Pouvoir que le gouvernement utilisa pour autoriser quatre télévisions thématiques (HOT-HSE, Liberty TV, Canal Z et MCM Belgique) et une télévision généraliste (AB3), cette dernière autorisation étant délivrée après trois avis défavorables du CSA.

⁷ Pouvoir qui n'a jamais été exercé en l'absence de l'établissement d'un plan de fréquences par le gouvernement.

⁸ François Jongen (dir.), *Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 163.

⁹ Exposé des motifs du décret : « il ne sert en effet à rien de maintenir artificiellement dans les mains du Gouvernement un pouvoir dont le caractère régalien est rendu théorique par l'obligation de motiver les actes administratifs, et dont l'exercice discrétionnaire se heurte aux pressions du marché et au droit européen ».

¹⁰ François Jongen (dir.), *Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 164.

autorisations aux divers opérateurs de l'audiovisuel. Il s'agit d'une garantie supplémentaire en matière d'indépendance des décisions d'autorisation »¹¹.

1b. Un pouvoir limité au secteur privé

Doté d'un pouvoir d'autorisation comme la plupart de ses homologues étrangers, le CSA n'exerce ce pouvoir qu'à l'égard des éditeurs privés.

On notera toutefois une particularité : si, comme il est d'usage, le pouvoir d'autorisation accordé au CSA ne concerne pas le service public organique qu'est la RTBF, il ne concerne pas davantage les services publics fonctionnels que sont les télévisions locales, toujours autorisées par le gouvernement. « *Ce dernier conserve logiquement son pouvoir d'autorisation, dans la mesure où c'est lui qui est chargé d'octroyer les subventions en contrepartie de la mission de service public qui incombe à ces éditeurs locaux* »¹², précise l'exposé des motifs du décret.

Ce choix semble faire l'objet d'un large consensus entre les acteurs concernés. Aucune modification de ce régime d'autorisation ne fut en tous cas envisagée dans les travaux préparatoires à l'élaboration du décret. On peut pourtant trouver ailleurs des modèles différents, notamment en France, où les télévisions locales, qui sont certes des télévisions privées mais qui remplissent également des missions de service public, sont autorisées par le CSA, selon une procédure identique à celle qui s'impose aux télévisions nationales. Il semble néanmoins logique, vu la part prépondérante des ressources publiques dans le financement des télévisions locales en Communauté française, qu'elles demeurent autorisées par le gouvernement. On sait la difficulté pour tout régulateur d'intervenir dans des processus de décision ayant des conséquences majeures pour le service public, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou dans des procédures de nomination. Ainsi, toujours en France, le CSA n'est pas particulièrement à l'aise lorsqu'il doit procéder à la nomination du Président de France Télévision et de Radio France. Qu'une de ces nominations ne plaise pas au gouvernement et celui-ci dispose de l'arme des restrictions budgétaires pour empoisonner l'exercice du mandat de l'heureux élu... De même, c'est sans jamais avoir été demandeur que le CSA de la Communauté française s'est vu confier, suite à la modification du décret portant statut de la RTBF, une mission d'avis dans le cadre de la nouvelle procédure de désignation de l'administrateur général de la RTBF¹³.

1c. Régime d'autorisation ou déclaratif ?

Le décret opère une modification bien plus fondamentale que l'attribution du pouvoir d'autorisation au CSA en changeant la nature même de ce pouvoir.

La disparition des distinctions devenues au mieux artificielles et au pire source d'inégalités entre les acteurs (télévisions privées, télévisions à péage, « autres services »,

¹¹ Exposé des motifs du décret.

¹² Exposé des motifs du décret.

¹³ Article 17 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF. On se souviendra que, dans le cadre de la procédure informelle mise en œuvre par le gouvernement afin de procéder, en janvier 2002, à la désignation de l'actuel administrateur général de la RTBF, le CSA avait préféré se retirer de la procédure, provoquant un conflit avec le gouvernement.

...) et la limitation des conventions conclues avec le gouvernement aux seuls demandeurs d'un droit de distribution obligatoire constitue une évolution radicale dans la manière d'envisager la mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur de l'audiovisuel.

Il s'agit, en droit comme en fait, de la mise en place d'un régime particulièrement ouvert, dont on se demande aujourd'hui, après quelques mois de mise en œuvre, s'il répond bien aux intentions du législateur. En mettant sur un pied d'égalité l'ensemble des dossiers d'autorisation et en imposant les mêmes obligations à tous les éditeurs, le décret a certes abouti à un régime d'autorisation qui permet d'assurer une plus grande égalité de traitement entre tous les demandeurs et de mieux prendre en considération la diversité des projets. Toutefois, ce nouveau régime, joint à la réduction à sa plus simple expression de la capacité du CSA d'apprécier les projets qui lui sont soumis en termes d'opportunité, a ouvert des possibilités qu'il était difficile de prévoir.

Le législateur lui-même ne s'y attendait sans doute pas, dans la mesure où son intention première n'était pas celle-là, comme le démontrent les versions successives du décret. En effet, la première version de celui-ci, telle que soumise pour avis au Conseil supérieur de l'audiovisuel et au Conseil d'Etat, laissait une large de manœuvre au CSA pour apprécier les demandes d'autorisation. Ainsi, le commentaire de l'actuel article 33 précisait-il que « *l'évolution du paysage audiovisuel est telle qu'il est difficile d'énoncer de manière exhaustive et a priori l'ensemble des conditions pouvant justifier l'autorisation d'un nouvel éditeur de services. A cet effet, l'article 32 ne prévoit pas de régime d'automatisme et le Collège d'autorisation et de contrôle garde, comme c'était le cas précédemment, pour le Gouvernement, sa capacité¹⁴ d'autorisation* »¹⁵. En agissant de la sorte, le gouvernement ne faisait d'ailleurs que suivre l'avis du CSA du 30 mai 2001, qui proposait certes la mise en œuvre d'un régime d'autorisation générale, mais estimait également que légalité et opportunité devaient faire partie des critères d'appréciation¹⁶.

Le Conseil d'Etat a par la suite largement tempéré la volonté du gouvernement. D'abord en rappelant les réserves qu'il avait déjà émises au sujet d'un projet de loi relatif au statut et aux compétences d'une autorité administrative indépendante, l'IBPT : « *Le caractère suffisant du contrôle doit être apprécié en fonction de l'étendue des pouvoirs qui sont confiés à l'autorité administrative. Lorsqu'il s'agit d'appliquer à des cas individuels une réglementation précise, qui ne laisse que peu de pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'organisme, le pouvoir de contrôle de l'exécutif peut être réduit. Par contre, lorsque l'exercice des pouvoirs qui sont conférés à cet organisme implique des choix d'opportunité, il s'impose que cette autorité, qui n'est pas responsable politiquement, soit soumise à un contrôle plus étroit du Gouvernement* »¹⁷. Ensuite en relevant que le projet n'était pas satisfaisant sur ce point : « *Pour que l'on puisse admettre que des autorisations soient confiées à une autorité administrative autonome sans contrôle d'opportunité exercé par une autorité politiquement responsable, il convient à tout le moins que les critères à prendre en considération pour délivrer ces autorisations soient définis de telle manière que le pouvoir ainsi reconnu ne*

¹⁴ C'est nous qui soulignons.

¹⁵ Commentaire des articles de l'avant-projet de décret, tel que soumis au gouvernement les 16 mai 2002 et 11 juillet 2002 et tels que soumis à l'avis du CSA et du Conseil d'Etat.

¹⁶ Avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la révision du décret sur l'audiovisuel, 30 mai 2001 (disponible sur www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp), p. 19.

¹⁷ Avis 33.244/4 du Conseil d'Etat.

recèle que peu d'éléments d'appréciation. Or l'étendue du pouvoir discrétionnaire reconnu au CSA varie selon la nature des services et n'apparaît pas très clairement »¹⁸.

Le gouvernement a adapté le projet de décret en ce sens. C'est ainsi qu'il a précisé au Conseil d'Etat que « le respect des conditions décrétales était une condition nécessaire mais suffisante pour l'octroi d'une autorisation », analyse confirmée par le Conseil d'Etat lorsqu'il écrit que « l'octroi de l'autorisation au demandeur qui respecte les conditions n'est pas présenté comme une faculté¹⁹ dans le chef du CSA »²⁰. Le gouvernement a également répondu aux objections du Conseil d'Etat par la modification ou la suppression de plusieurs commentaires des articles relatifs au nouveau régime d'autorisation. Il en est ainsi de :

- la suppression du commentaire susmentionné de l'article 33 comparant la capacité d'autorisation actuelle du CSA à celle dont disposait le gouvernement ;
- la modification du commentaire de ce même article relatif aux conditions d'autorisation, présentées comme « minimales » dans une première version puis comme « nécessaires et suffisantes » dans la version définitive ;
- l'ajout du commentaire selon lequel « à partir du moment où il a été établi que l'éditeur remplit ces conditions, l'autorisation doit être attribuée, à l'exception bien évidemment des éditeurs dont la demande résulte d'une réponse à un appel d'offre et pour lesquels une procédure de sélection est nécessaire »²¹.

En d'autres termes, si, sous l'empire du décret de 1987, le gouvernement disposait d'un pouvoir, le CSA, sous l'empire du décret du 2003, dispose davantage d'un devoir. Devoir dont il s'est déjà acquitté à de nombreuses reprises depuis l'entrée en vigueur du décret...

2. Le contrôle

L'exercice de la régulation ne se limite pas à la mise en œuvre du pouvoir d'autorisation.

Ainsi, si l'accès au marché a été rendu bien plus ouvert et transparent, le législateur n'en a pas pour autant oublié de veiller au maintien des objectifs publics en matière de radiodiffusion.

D'abord en maintenant, sous le titre II du décret consacré aux programmes, l'ensemble des dispositions en matière de dignité humaine et de protection des mineurs d'une part, de protection du consommateur (communication publicitaire) héritée des anciens décrets et de la directive Télévision sans frontières d'autre part.

Ensuite en ajoutant, sous le titre I du décret consacré aux dispositions générales, de nouvelles dispositions en matière de contrôle de l'établissement des éditeurs soumis au décret (chapitre II), de droit du public à l'information (« access news » - chapitre III) et, surtout, de transparence et de sauvegarde du pluralisme (chapitre IV).

¹⁸ Avis 33.865/4 du Conseil d'Etat.

¹⁹ C'est nous qui soulignons.

²⁰ Avis 33.854/4 du Conseil d'Etat.

²¹ Commentaire de l'article 35 de l'avant-projet de décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

Enfin, en modifiant le régime des obligations décrétales et conventionnelles dans un sens caractérisé à nouveau par l'octroi d'une plus grande liberté aux éditeurs. Le régime mis en place par le décret de 1987 prévoyait en effet le cumul d'obligations conventionnelles d'une part, décrétales d'autre part. Ce cumul correspondait à des objectifs différents en matière de production pour les premières et de diffusion pour les secondes. Il a toutefois été rapidement considéré, tant par les « télévisions privées »²² que par les « autres services »²³ apparus par la suite, comme constituant une forme d'interventionnisme particulièrement tatillon dans leurs activités, les obligations de production et de diffusion portant le plus souvent sur le même objet (production propre, prestations extérieures, coproductions, ...), mais étant exprimées évidemment de manière différente : en montants financiers pour les premières, en temps de programmation pour les secondes, auxquelles venaient encore s'ajouter des obligations particulières en matière d'information, de mise en valeur du patrimoine culturel de la Communauté française et les obligations issues de la directive Télévision sans frontières (quotas d'œuvres européennes).

L'ensemble de ces obligations sont désormais harmonisées, simplifiées et réunies dans le seul décret, sous trois articles concernant respectivement la production (article 41) et la diffusion (articles 42 et 43), un quatrième détaillant les obligations particulières qui incombent aux éditeurs qui sollicitent l'octroi un droit de distribution obligatoire (article 50).

Si, comme le régime d'autorisation, ce nouveau régime présente d'indéniables avantages en matière d'égalité de traitement entre les éditeurs et de prise en considération de la diversité éditoriale de ceux-ci, on peut toutefois douter, dans ce cas comme dans le précédent, que les intentions du législateur aient été de mettre en place un système pouvant aboutir, dans les faits, à l'absence quasi totale d'exposition à l'écran de l'ancrage d'un éditeur en Communauté française. En effet, hormis les obligations européennes (certes renforcées²⁴), les éditeurs disposent aujourd'hui de la possibilité d'échapper à la majeure partie des obligations de diffusion. Les seules obligations de diffusion qui demeurent sont des obligations particulièrement légères qu'aucun éditeur ne devrait avoir de difficulté à atteindre :

- proposer une proportion majoritaire de programmes en langue française ;
- si des œuvres audiovisuelles sont diffusées, réserver une part de 10% de celles-ci à des œuvres dont la version originale est d'expression française ;
- si des programmes musicaux sont diffusés, réserver sur une part de 4,5% de ceux-ci à des œuvres de la Communauté française²⁵.

En revanche, les obligations « historiques » en matière de diffusion imposées aux télévisions privées (production propre, mise en valeur du patrimoine culturel, ...) figurent dans les dispositions relatives au droit de distribution obligatoire (« must

²² Article 16 du décret de 1987, sur base duquel furent autorisés TVi (RTL-TVi et Club RTL) et YTV (AB3).

²³ Article 19 quater du décret de 1987 et arrêté du 25 novembre 1996 pris en exécution celui-ci, sur base desquels furent autorisés HOT-HSE, Liberty TV, Canal Z et MCM Belgique.

²⁴ La directive Télévision sans frontières n'impose que le respect de la clause de non-recul (fixée pour la Communauté française de Belgique à 41,6%), laissant aux Etats la possibilité d'imposer des normes plus strictes telles que la proportion majoritaire. Cette possibilité, qui n'avait pas été utilisée par la Communauté française lors de la transposition de la directive, a désormais été mise en œuvre.

²⁵ Article 42 du décret.

carry »). Celui-ci ne peut être obtenu que moyennant la conclusion avec le gouvernement d'une convention relative à des obligations en matière de diffusion (mise en valeur du patrimoine culturel de la Communauté française, nombre minimal d'heures de programmes dont un certain nombre en première diffusion, diffusion quotidienne d'un journal d'information générale). Si l'éditeur ne sollicite pas ce droit de distribution obligatoire pour son (ses) service(s), il n'est soumis qu'à des obligations qui ne garantissent pas nécessairement la diffusion de programmes réalisés en Communauté française, puisque sa principale obligation consiste en une de contribution d'un pourcentage de son chiffre d'affaires à la production d'œuvres audiovisuelles, et qu'il dispose de la possibilité de choisir entre deux options :

- soit affecter cette contribution à la co-production et au pré-achat d'œuvres audiovisuelles (dont on peut effectivement supposer qu'elles seront ensuite diffusées) ;
- soit effectuer un versement d'un montant équivalent au Centre du cinéma et de l'audiovisuel.

Ce deuxième point n'était censé concerner que des chaînes thématiques ne diffusant pas d'œuvres audiovisuelles, comme Canal Z et Liberty TV. L'entrée en vigueur du décret a confirmé ces prédictions du législateur, l'ensemble des éditeurs hormis ces deux-ci ayant effectivement fait le choix de la co-production et non du versement. Mais elle a aussi démontré le peu de considération des éditeurs pour le droit de distribution obligatoire eu égard aux capacités de plus en plus importantes des câblo-distributeurs : parmi les dix services déjà autorisés par le CSA²⁶, aucun n'a sollicité auprès du gouvernement un droit de distribution obligatoire ; de plus, parmi les deux éditeurs qui en bénéficiaient²⁷, l'un a décidé de l'abandonner et de bénéficier du nouveau régime.

3. La sanction

Si le régime d'autorisation nécessitait des évolutions substantielles au regard de la réalité du secteur et de l'évolution constatée au niveau européen, le régime de sanction, déjà bien établi sous le décret de 1997 et aujourd'hui largement assimilé par les acteurs concernés, n'a pas connu d'adaptations majeures.

Comme pour l'analyse du régime d'autorisation, le nouveau régime de sanction des éditeurs de services qui ne remplissent pas leurs obligations peut être détaillé en répondant aux trois mêmes questions : par qui, à l'égard de qui et comment cette compétence de sanction est-elle exercée ?

3a. La fin du double régime de sanction

En même temps qu'il s'est dessaisi de la capacité d'autoriser les éditeurs privés et de signer avec eux une convention détaillant leurs obligations particulières, le gouvernement a logiquement abandonné la capacité de sanctionner ces éditeurs en cas de non-respect de leurs obligations.

²⁶ AB3, AB4, AB5, Plug TV, Canal+, Canal+ jaune, Canal+ bleu, MCM Belgique, Liberty TV et Canal Z.

²⁷ TVi (RTL-TVi et Club RTL) et YTV (AB3).

Le double régime de sanction en vigueur depuis 1997, permettant d'une part au gouvernement de sanctionner son co-contractant en cas de non respect de la convention signée entre lui et un éditeur et d'autre part au CSA de sanctionner ce même éditeur pour les mêmes faits, est ainsi révolu.

Ce double régime, au cours des cinq années où il a existé, n'a en fait pas été mis en œuvre. Le CSA a constaté et sanctionné plusieurs éditeurs pour des manquements à leurs obligations conventionnelles, mais le gouvernement s'est abstenu d'y ajouter une sanction prononcée par lui.

3b. Une compétence incontestée sur le service public

Si le CSA, sous l'empire du décret de 1997, disposait bien du pouvoir de contrôle sur l'ensemble du secteur, son pouvoir de sanction sur le secteur public a fait l'objet d'une controverse entre la RTBF et le CSA.

La RTBF contestait à la fois la possibilité pour le CSA de constater une infraction et de prononcer une sanction à son encontre. Le CSA s'estimait pour sa part compétent tant en matière de constat que de sanction, pour autant qu'il s'agit d'infraction au décret sur l'audiovisuel. Plusieurs sanctions furent prononcées²⁸ par le CSA. Toutes firent l'objet d'un recours au Conseil d'Etat par la RTBF²⁹, laquelle poursuivit dans son opposition à l'attribution, sans ambiguïté cette fois, de cette compétence de sanction au régulateur. Ainsi, dans l'avis sur le décret, alors que le CSA préconisait l'égalité de traitement entre les éditeurs publics et privés, les représentants de la RTBF firent acter qu'ils ne pouvaient souscrire à cette proposition, mais qu'ils acceptaient « *que le Collège d'autorisation et de contrôle puisse constater, à l'encontre de la RTBF, des infractions et proposer une sanction qui est décidée par le gouvernement, autorité de tutelle, pour les motifs figurant dans les travaux préparatoires des décrets de juillet 1997* »³⁰.

Malgré ces oppositions de la RTBF, le législateur a tranché en accordant au CSA, de manière on ne peut plus explicite cette fois, le pouvoir de sanction sur le service public.

La RTBF demeure ainsi, en droit, le dernier éditeur de la Communauté française à être soumis au double régime de sanction. Mais celui-ci demeure, nous l'avons vu, assez théorique.

2c. Une gamme élargie

Quant à la manière dont ces pouvoirs de sanction sont mis en œuvre, le décret n'a pas apporté de modifications fondamentales.

A la demande du CSA, une sanction plus légère, celle de l'avertissement, a toutefois été ajoutée. Elle permet en effet de ne pas prononcer de sanction qui soit trop lourde ou

²⁸ Décisions n°01/2000 du 5 avril 2000, n°09/2000 du 9 juillet 2002, n°13/2002 du 20 novembre 2002, n°01/2003 du 22 janvier 2003.

²⁹ Bien que la première décision date d'il y a quatre ans, le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur ces recours. Seul le recours en suspension introduit par la RTBF a été rejeté.

³⁰ Avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la révision du décret sur l'audiovisuel, 30 mai 2001 (disponible sur www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp), p. 46.

inadaptée à l'infraction commise, tout en ouvrant entre le régulateur et l'éditeur un débat sur celle-ci et en permettant une meilleure publicité de la décision.

4. Conclusion

Si l'ensemble des acteurs du secteur audiovisuel s'accordait sur la nécessité d'une réforme de la législation et si le décret tel qu'adopté a fait l'objet d'un large consensus, ce n'est toutefois qu'à l'usage que son adéquation à l'évolution du secteur pourra être confirmée.

Après quelques mois d'exercice de celui-ci, seules quelques tendances peuvent être soulignées.

La première est que, sauf pour l'attribution d'autorisations d'émettre par la voie de ressources rares comme les fréquences hertziennes analogiques (autorisation non encore délivrées), le régime d'autorisation mis en place s'approche effectivement davantage d'un régime déclaratif que du régime d'autorisation auquel était soumis le gouvernement sous l'empire du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel. Dépourvu de la possibilité d'émettre des considérations d'opportunité, le régulateur, à partir du moment où il est établi que le demandeur dispose bien de la capacité de mettre en œuvre son projet, ne peut que délivrer l'autorisation. Si, comme le relève le commentaire des articles, « *l'insertion d'exigences de garanties permettant d'assurer qu'au départ au moins, les conditions de la viabilité potentielle au plan économique sont réunies, constitue un dispositif permettant de sécuriser l'examen de ces conditions minimales indispensables à la stabilité du secteur* »³¹, cette viabilité s'est avérée systématiquement garantie, pour les trois principaux éditeurs privés de la Communauté française, par leur structure de propriété. Dès lors, ce sont déjà pas moins de quatorze services publics et privés qui sont désormais accessibles, auxquels il faut ajouter douze télévisions locales.

La seconde est la cohérence entre la souplesse de régime d'autorisation et celle du système d'obligations, l'un comme l'autre ayant résolu la question de l'égalité de traitement entre les éditeurs que posaient les conventions particulières négociées avec les gouvernements successifs.

Le nouveau régime d'obligations a par ailleurs l'avantage, comme le souligne le commentaire des articles, de « *valoriser les programmes de stock qui constituent les programmes susceptibles de bénéficier d'une bonne circulation au sein de l'Union européenne* »³². De même, le montant de la contribution à la production de ces programmes de stock « *se base sur la situation actuelle de la contribution des organismes de radiodiffusion de la Communauté française, situation assise sur une expérience de dix ans et qui atteste d'un équilibre adéquat du marché* »³³. Ce faisant, et parallèlement au déplacement de la majeure partie des obligations de diffusion dans les obligations liées à un droit de distribution obligatoire plus vraiment nécessaire, le législateur semble faire le pari de la nécessité pour les éditeurs d'assurer leur ancrage en Communauté française pour se

³¹ Commentaire de l'article 35 du décret.

³² Commentaire des articles 40 et suivants du décret.

³³ Commentaire de l'article 41 du décret.

faire une place sur son marché. Il reste à espérer que tant les éditeurs que leur public potentiel se rencontreront pour assurer la viabilité de ce système.

Par un tel système que l'on pourrait qualifier d'ambitieux et en tous cas d'optimiste, la Communauté française aurait-elle fait un pas vers cette inaccessible étoile que constitue l'équilibre entre les politiques culturelles et les politiques économiques ? Il en a en tous cas manifesté l'intention, lorsqu'il a déclaré que « *la combinaison du décloisonnement du marché, principalement celui de la télévision, et du maintien d'une politique culturelle proactive, n'est pas un exercice de quadrature du cercle, mais présente toutefois des complexités* »³⁴ et que « *de telles conditions générales permettront une meilleure adéquation de la réglementation audiovisuelle au droit européen, tout en permettant au secteur de la production indépendante de se développer* »³⁵. Il a, en outre, pleinement intégré, comme cela est souligné par la doctrine depuis plusieurs années, que « *la logique du marché intérieur pousse à laisser une zone de libre concurrence et de libre circulation entre les chaînes privées, voire entre les chaînes privées et les chaînes publiques. Cette logique combinée avec les développements technologiques amène l'observateur à s'interroger sur l'avenir des procédures d'autorisation et des obligations en matière de programmation qui en découlent* »³⁶. Ce n'est toutefois qu'en laissant au décret le temps de faire ses preuves qu'une réponse plus définitive pourra être apportée.

Dans l'attente, on ne perdra de vue, comme le soulignait voici quelques années Emmanuel Derieux et comme il le rappellera peut-être lors de son intervention à ce colloque, que « *bien plus sûrement que par des mesures défensives ou protectionnistes, finalement assez négatives, au seul stade de la programmation ou de la diffusion, c'est par la création ou production que peut véritablement s'affirmer et se conforter une identité culturelle* »³⁷.

³⁴ Exposé des motifs du décret.

³⁵ Idem.

³⁶ Emmanuelle Machet & Serge Robillard, *Télévision et culture, politiques et réglementations en Europe*, Dusseldorf, Institut européen de la Communication, 1998, p. 39.

³⁷ Emmanuel Derieux, *Radio-télévision et culture en droit français*, in Hugues Dumont & Alain Strowel (dir.), *Politique culturelle et droit de la radio-télévision*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1998, p. 150.