

## RÉGULATION

BULLETTIN D'INFORMATION  
DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Depuis sa création voici bientôt 7 ans, le CSA n'a cessé d'insister auprès du gouvernement de la Communauté française pour qu'il prenne les dispositions pour assurer la sécurité juridique du secteur des radios privées, garante d'un développement harmonieux et équitable de chacun de ses acteurs.

Dix ans après la délivrance d'autorisations dont l'écrasante majorité a changé de mains, permettant la constitution d'une dizaine de réseaux de fait, le gouvernement adoptait le 31 mars et faisait publier au Moniteur belge le 28 avril les arrêtés fixant le plan de fréquences et ouvrant l'appel d'offre permettant au CSA, au terme d'une procédure prévue par le décret sur la radiodiffusion, de délivrer les autorisations.

Suite à un recours introduit par la société BFM, le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu le 19 mai, suspendait ces arrêtés et, par conséquent, l'ensemble de la procédure d'autorisation.

Il ne revient pas au Conseil supérieur de l'audiovisuel de se prononcer ni sur l'opportunité de ce recours, ni sur la décision prise par le Conseil d'Etat.

En revanche, il lui revient de rappeler une nouvelle fois que, malgré les récents développements, les décisions permettant d'assurer la stabilisation du secteur doivent être prises par le gouvernement dans les plus brefs délais, à la fois pour des raisons internes et externes à notre Communauté.

## FM : entre guerre et paix

Au niveau interne, l'objectif demeure celui de la diversité et de l'équilibre du paysage radiophonique. Comme l'a rappelé le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA dans sa recommandation du 5 novembre 2003, « il convient à la fois de réserver aux acteurs existants la possibilité de postuler la poursuite de leur activité, sans coût disproportionné par rapport à leurs conditions techniques ou financières antérieures, ainsi que de prendre en considération de nouveaux projets. Consolider toutes les situations de fait constatées à ce jour ne constitue pas, loin s'en faut, un équilibre au sens du décret et reviendrait à donner quitus de comportements illégaux ou de voies de fait ». Dans l'attente, il convient de convaincre l'ensemble des acteurs de la nécessité de ne pas se livrer à une guerre stérile avec les émetteurs voisins, de ne pas accentuer les situations de fait par des surenchères.

Dans un paysage radiophonique aussi étroit que celui de la Communauté française, de très nombreuses fréquences peuvent se trouver en situation conflictuelle avec des fréquences dont disposent d'autres pays ou d'autres Communautés. La Communauté flamande vient, ce 27 mai, de terminer la répartition de son paysage radiophonique entre service public, radios privées d'audience communautaire et radios régionales et locales. Face à des éditeurs dotés d'un titre d'autorisation dont l'illégalité n'est, à ce jour, pas établie, les éditeurs de la Communauté française se trouvent dans une situation de vulnérabilité sans précédent.



Evelyne LENTZEN  
Présidente du CSA

EDITO

# Sommaire



## Editorial de la Présidente

FM : entre guerre et paix

## Sommaire

### Collège d'autorisation et de contrôle

Décision n°03/2004 (NRJ et Flash RTS – fréquence 94.2 MHz à Mons)

Décision n°04/2004 (RTBF – respect du contrat de gestion pour l'exercice 2002)

Décision n°05/2004 (RTBF – partage de canal, maîtrise éditoriale et télé-achat)

Décision n°06/2004 (RTBF – séparation entre publicité et programmes)

Décision n°07/2004 (TVi – séparation entre publicité et programmes)

Décision n°08/2004 (YTV – séparation entre publicité et programmes)

### Collège d'avis

Avis n°02/2004 (modification de la signalétique)

Avis n°03/2004 (cinq projets d'arrêté d'application du décret sur la radiodiffusion)

Avis n°04/2004 (signalétique – radios)

### Abonnement gratuit à "Régulation"

### Doctrine

Dignité humaine et audiovisuel, par Jean-François Raskin, vice-Président du CSA

L'autorisation des éditeurs de services, par Jean-François Furnémont, Directeur du CSA

Le nouvel environnement des réseaux de radiodiffusion, par Boris Libois, Conseiller au CSA

### Actualité du CSA

Audition de Cactus

GT Directive TVSF

Audition des producteurs indépendants

Visite à l'ART

Sommet mondial des régulateurs

19<sup>ème</sup> réunion de l'EPRA

Audition des télévisions locales

Participation au symposium sur les cinémathèques à l'ère numérique

Audition de la RTBF

GT Radios

### Actualité audiovisuelle

Etude de la Commission européenne sur les nouveaux Etats membres

Position commune de l'ERG

Rapport du Parlement européen sur la liberté d'expression

Communication interprétative de la Commission européenne sur la publicité

Publication du plan de fréquences

Proposition de recommandation de la Commission européenne sur la protection des mineurs

Rapport du Conseil de l'Europe sur internet

Conférence de l'UIT

Accès libre aux lettres d'information du CSA

### Point(s) de vue

Par Joan Botella, Membre du Conseil de l'Audiovisuel de la Catalogne

1

2

3

14

15

16

45

46

48

Rue Jean Chapelié 35  
1050 Bruxelles

Tél.: 32 2 349 58 80

Fax: 32 2 349 58 97

URL: <http://www.csa.cfwb.be>

Courriel: [csa@cfwb.be](mailto:csa@cfwb.be)

Editeur responsable  
coordinateur  
**Jean-François Furnémont**,  
Directeur du CSA.

# Collège d'autorisation et de contrôle

## DÉCISION DU 24 MARS 2004

N° 03/2004

**Editeurs : S.A. NRJ et asbl Flash RTS**

**Service : NRJ**

**Grief : Diffusion sans autorisation sur la fréquence 94.2 MHz à Mons**

**Décision : Constat des faits sans sanction**

*En cause de l'ASBL Radio Flash RTS, dont le siège social est établi Rue du Parc 62 à 7331 Baudour et la société anonyme NRJ Belgique, dont le siège social est établi Chaussée de Louvain 467 à 1030 Bruxelles ;*

*Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 § 1er 10° et 156 à 160 ;*

*Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;*

*Vu le grief notifié à l'ASBL Radio Flash RTS et à la société anonyme NRJ Belgique par lettre recommandée à la poste le 20 novembre 2003 : « avoir diffusé sans autorisation, depuis le 6 août 2003 au moins, le programme « NRJ » sur la fréquence 94.2 MHz à Mons, en contravention aux articles 33 et 53 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » ;*

*Vu les mémoires en réponse de l'asbl Radio Flash RTS du 15 décembre 2003 et de la société anonyme NRJ Belgique du 19 décembre 2003 ;*

*Vu le mémoire en réplique du secrétaire d'instruction à l'asbl Radio Flash RTS du 19 décembre 2003 ;*

*Entendus Monsieur Didier Destraix, Président de l'asbl Radio Flash RTS, Monsieur Eric Adelbrecht, Directeur général de la sa NRJ Belgique et Maîtres Agnès Maqua et Brigitte Paquay, avocats, en la séance du 4 février 2004*

### I. ARGUMENTAIRE DE L'ÉDITEUR DE SERVICES

*1. L'asbl Radio Flash RTS et la société anonyme NRJ Belgique reconnaissent le fait.*

*L'asbl Radio Flash RTS a été reconnue par le gouvernement de la Communauté française, par arrêté du 17 janvier 1994, en qualité de radio privée pour diffuser sur la fréquence 106.3 MHz. Un contrat de franchise et de régie publicitaire locale a été signé avec la société anonyme CGS FM, actuellement NRJ Belgique, en date du 20 février 1998.*

*L'asbl Radio Flash RTS précise qu'elle a informé depuis 1992 les ministres successifs de ce que la diffusion de ses émissions sur le 106.3 MHz était perturbée dans la zone de Mons-Borinage,*

*notamment par un émetteur du Shape et un émetteur de France Info. Les nombreuses démarches entreprises pour trouver une solution à ces perturbations sont restées sans suite.*

*Selon l'asbl Radio Flash RTS, « dans la répartition des nouvelles fréquences, le 94.2 FM étant situé à Tertre-Baudour (...), NRJ Belgique a pris la décision logique d'émettre son programme sur cette fréquence ». NRJ confirme qu'elle a « suggéré » à son franchisé de diffuser le programme NRJ « à partir d'un site supplémentaire, à savoir le 94.2 MHz à Mons, tout en maintenant la diffusion sur le 106.3 MHz ».*

*L'asbl Radio Flash RTS estime que « le 94.2 FM dans la région Mons-Borinage est une fréquence au départ libre » et qu'elle ne fait qu'« anticiper sur l'application du nouveau plan de fréquence » ; elle déclare que toutes les dispositions techniques ont été prises pour ne brouiller aucune fréquence diffusée dans les zones limitrophes.*

*2. NRJ Belgique soutient qu'il n'y a pas de base juridique pour fonder les poursuites du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les dispositions visées dans la notification des griefs – à savoir les articles 33 et 53 du décret du 27 février 2003 – sont relatives à la nouvelle procédure d'attribution des fréquences en Communauté française qui n'a pas encore été mise en œuvre, tandis que les décrets du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel et du 24 juillet 1997 sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel et les services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française ont été abrogés.*

*Selon NRJ Belgique, les autorisations détenues par les radios privées de la Communauté française ont été délivrées, et le cas échéant renouvelées, sur la base du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel (articles 20 et suivants). L'adoption du décret du 20 décembre 2001 fixant le cadastre initial de référence de la Communauté française pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz constitue un acte pris en référence à l'article 50 du décret du 24 juillet 1997, article qui prévoyait que le décret de 1987 restait en vigueur tant que le gouvernement n'avait pris de décision conformément au décret de 1997. Or, tel fut le cas par l'adoption du décret du 20 décembre 2001 fixant le cadastre. Par conséquent, toutes les autorisations attribuées aux radios sur base du décret de 1987 sont caduques.*

*Enfin, selon l'éditeur, toute poursuite à l'encontre d'un éditeur commanderait de faire de même pour l'ensemble des radiodiffuseurs privés qui, dans ce contexte, diffusent tous de façon illégale (à défaut d'autorisation) et ce, à peine de discrimination. Toute sanction « porterait atteinte de manière injustifiée au principe de la liberté d'expression telle que garantie par l'article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des*

# Collège d'autorisation et de contrôle

*Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ainsi qu'au principe de l'égalité et de la liberté individuelle garanties par les articles 10 et 12 de la Constitution ».*

*NRJ Belgique ajoute : « Face à cette « carence » des autorités à mettre en place un nouveau plan de fréquences, les opérateurs n'ont d'autre choix que de se mettre en infraction avec la loi pour assurer le libre exercice de leurs activités ».*

## 2. DÉCISION DU COLLÈGE D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE

*1. Le Collège d'autorisation et de contrôle constate qu'un service privé de radiodiffusion sonore est diffusé à Mons sur la fréquence 94.2 MHz depuis le 6 août 2003 au moins sans avoir obtenu l'autorisation préalable et sans que cette fréquence lui ait été attribuée par le gouvernement de la Communauté française.*

*L'asbl Radio Flash RTS et la société anonyme NRJ Belgique sont des éditeurs de services au sens de l'article 1er 13° du décret du 27 février 2003 qui désigne par ces termes « 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 ».*

*Dès lors que l'asbl Radio Flash RTS reconnaît assurer la diffusion du programme NRJ sur la fréquence 94.2 MHz à Mons, le fait est établi dans son chef.*

*La société anonyme NRJ Belgique reconnaît expressément que son programme est diffusé sur cette fréquence avec son autorisation. Cette fréquence est considérée par NRJ comme partie intégrante de son réseau ; elle est référencée comme telle dans la liste des fréquences diffusée sur le site internet de NRJ. Le fait est établi dans son chef dès lors que, sans son concours actif, il n'aurait pas eu lieu.*

*2. NRJ Belgique invoque vainement l'absence de base légale fondant la procédure engagée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel à son encontre.*

*L'article 133 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion précise en son § 10 que le Collège d'autorisation et de contrôle a pour mission de « constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion et tout manquement aux obligations découlant d'une convention conclue entre la Communauté française et un éditeur de services, du contrat de gestion de la RTBF ainsi que d'engagements pris dans le cadre d'une réponse aux appels d'offres visés par le présent décret ».*

*La loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications prévoit en son article 3 § 1er que : « Nul ne peut, dans le royaume*

*ou à bord d'un navire, d'un bateau, d'un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge, détenir un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication, ni établir et faire fonctionner une station ou un réseau de radiocommunication sans avoir reçu l'autorisation écrite du Ministre. Cette autorisation est personnelle et révocable ». Cette loi est d'ordre public. Même à supposer que l'argument de l'éditeur de services en ce qui concerne l'applicabilité des articles visés du décret du 27 février 2003 puisse être accueilli, cela n'exonère en rien les éditeurs de services de l'obligation de respecter la loi du 30 juillet 1979 ni ne dispense le Collège d'autorisation et de contrôle de sanctionner son éventuelle violation conformément à l'article 133 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.*

*Tant le décret du 17 juillet 1987 que le décret du 24 juillet 1997 et le décret du 27 février 2003 ont maintenu sans discontinuer l'interdiction d'émettre sans autorisation.*

*En tout état de cause, le décret du 20 décembre 2001 fixant le cadastre initial de référence de la Communauté française pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz ne peut être considéré comme la décision qu'eût pu prendre le gouvernement pour que, conformément à l'article 50 du 24 juillet 1997, le décret du 17 juillet 1987 cesse d'être applicable.*

*Quant au risque de discrimination en cas de poursuite et d'atteinte au principe de la liberté d'expression ainsi qu'au principe de l'égalité et de la liberté individuelle, le Collège agit sur plainte d'un éditeur. Lorsqu'il constate une infraction aux lois, décrets et règlements concernant la radiodiffusion, le Collège d'autorisation et de contrôle n'est nullement tenu de poursuivre simultanément tous les éditeurs se trouvant dans une même situation. Ne constitue pas une violation au principe d'égalité ni au principe de la liberté individuelle le fait de poursuivre un contrevenant éventuel sans pour autant poursuivre tous les contrevenants allégués.*

*Cependant, en l'espèce, le Collège d'autorisation et de contrôle constate la bonne foi des éditeurs en cause, du fait de l'octroi d'une autorisation de diffuser dans la même zone sur la fréquence 106.3 MHz, des difficultés persistantes rencontrées sur cette fréquence face à d'autres émetteurs autorisés, de la mention de la fréquence 94.2 MHz à Tertre dans le cadastre de référence fixé par le décret de la Communauté française du 20 décembre 2001, de son absence alléguée d'utilisation antérieure à cet endroit et de son occupation possible en l'absence de brouillage significatif constaté.*

*Quant à l'état de nécessité que les éditeurs invoquent afin d'assurer la pérennité de leur projet radiophonique et de leur objet social, il est établi par la persistance de l'impossibilité d'émettre sans brouillage sur la fréquence 106.3 MHz mal-*

gré l'autorisation reçue de la Communauté française.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré :

- constate l'occupation non autorisée de la fréquence 94.2 MHz à Mons ;
- dit qu'il n'y a pas lieu de la sanctionner.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/cac\\_autorisations.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/cac_autorisations.asp)

## DÉCISION DU 24 MARS 2004

N°04/2004

**Editeur : RTBF**

**Service : Tous**

**Grief : Respect du contrat de gestion pour l'exercice 2002**

**Décision : Constat de l'infraction et transmission au gouvernement**

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française-RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier ses articles 133, § 1er, 5° et 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 2004 :

« de ne pas avoir respecté durant l'exercice 2002 ses obligations en matière de :

- respect, en télévision, du seuil de 75% en moyenne annuelle en matière de productions réalisées par les centres régionaux ;
- obligation de diffuser, sur l'ensemble de ses chaînes (à l'exception d'une chaîne thématique) au moins 10% d'œuvres de musiques émanant de compositeurs, d'artistes interprètes ou de producteurs de la Communauté française ;
- diffusion d'une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias ;
- diffusion d'un agenda des manifestations d'éducation permanente ;
- diffusion en créneau de nuit d'œuvres d'étudiants issus d'écoles de la Communauté française ;

- invitation une fois par an au moins d'un représentant de l'ASBL Vidéotrame à une des réunions du Conseil d'administration ou du comité permanent ».

Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 3 février 2004 ;  
Entendu Monsieur Jean-Pierre Vial, Conseiller aux Affaires juridiques, en la séance du 18 février 2004 ;

Vu les informations complémentaires demandées lors de la séance du 18 février 2004 reçues le 25 février 2004.

### I. ARGUMENTAIRE DE L'ÉDITEUR DE SERVICES

**Respect, en télévision, du seuil de 75%, en moyenne annuelle sur des périodes de 5 ans, de productions réalisées par les centres régionaux**

La RTBF précise que cette obligation doit s'apprécier à partir du 1er janvier 2002, date d'entrée en vigueur du contrat de gestion. Ce n'est que lorsque la moyenne de l'année 2006 sera connue que le Collège d'autorisation et de contrôle disposera des éléments lui permettant de statuer sur le respect de cette obligation.

L'éditeur de services invoque les dispositions contenues dans son contrat de gestion<sup>1</sup>, se référant à son article 68 qui stipule que « le contrat de gestion est conclu pour une durée de cinq ans (...) » et à son article 69, §2 selon lequel « les obligations découlant du présent contrat de gestion sont d'application à partir du 1er janvier 2002 ».

En outre, l'éditeur de services soutient que les modifications substantielles, introduites par le décret du 19 décembre 2002 modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, de la notion de centre régional de production, la suppression de l'obligation d'attribution prioritaire aux centres régionaux de l'élaboration de programmes spécifiques et la suppression de leur autonomie, enlèvent tout intérêt à l'obligation examinée. Selon l'éditeur de services, « à la suite des nouvelles dispositions décrétales, il n'y aura plus à l'avenir, (...) de ventilation de la production selon le critère des centres régionaux, toute production étant nécessairement faite sur un des sites de la production de la RTBF ».

L'éditeur de services prend dès lors en considération, pour déterminer les quotas de l'année 2002, les émissions qui, bien que « ne relevant pas strictement du centre régional de production de Bruxelles », ont néanmoins été produites sur le site bruxellois, en l'occurrence, des émissions produites par le département Education-Jeunesse-Services et par la direction de la TV. Hors les journaux d'information générale ou programmes d'information qui y sont intimement liés et les retransmissions sportives, exclus par le contrat de gestion du calcul de la production totale de l'entreprise, la RTBF fixe à 79,64% les émissions produites sur l'ensemble de ses sites de production.

<sup>1</sup>Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 octobre 2001 portant approbation du contrat de gestion de la RTBF.

# Collège d'autorisation et de contrôle

## **Obligation de diffuser, sur l'ensemble de ses chaînes (à l'exception d'une chaîne thématique) au moins 10% d'œuvres de musiques émanant de compositeurs, d'artistes interprètes ou de producteurs de la Communauté française**

L'éditeur de services rappelle que l'actuel contrat de gestion<sup>1</sup> a sensiblement augmenté le quota de diffusion d'œuvres de musique émanant de compositeurs, artistes interprètes ou producteurs de la Communauté française puisqu'il est passé de 4,5% à 10%.

L'éditeur de services reconnaît que, sur l'année 2002, la moyenne de diffusion, hors Musique 3, d'œuvres de musiques émanant de compositeurs, d'artistes interprètes ou producteurs de la Communauté française représente 7,81% et que ce résultat est inférieur à l'obligation fixée à 10%. La RTBF invoque pour sa défense que ce résultat constitue une progression significative par rapport aux deux années précédentes pour lesquelles les moyennes s'élevaient à 4,9% en 2000 et à 5,56% en 2001. En outre, les bureaux de programmation des chaînes radio sont confrontés à la relative faiblesse de la production discographique de notre communauté, ce qui les met dans l'impossibilité pratique d'atteindre le quota prévu.

## **Diffusion d'une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias**

La RTBF fait observer que, sauf événement ou actualité exceptionnelle, une soirée entière consacrée à l'éducation aux médias s'inscrirait de manière chaotique dans une grille de programmes dont l'un des objectifs est de fixer des rendez-vous réguliers aux auditeurs et téléspectateurs. L'éditeur de services soutient qu'il est plus adéquat de traiter ce thème dans le cadre d'émissions spéciales et récurrentes plutôt qu'au cours d'une seule soirée annuelle. Selon lui, le thème important que constitue l'éducation aux médias a été traité par les émissions « Spéciales élections présidentielles en France » (sur La Première), « New-York un an après les attentats – lecture, analyse, rôle des médias » (sur La Première et JT spécial), « Histoire de la radio et de Flagey » (sur La Première), « Spécial Autant savoir : Mille émissions et des questions » (sur La Une), « Qu'en dites-vous ? » (sur La Une) et « Médiation en radio » (sur La Première).

## **Diffusion d'un agenda des manifestations d'éducation permanente**

La RTBF invoque pour sa défense le lancement en 2002 d'un appel à projets selon la procédure prévue dans le contrat de ges-

tion. Cet appel n'ayant débouché sur aucun projet adéquat, à défaut d'une émission spécifique, l'éditeur de services a réservé une place privilégiée aux manifestations d'éducation permanente dans l'émission « 1001 cultures ».

## **Diffusion en créneau de nuit d'œuvres d'étudiants issus d'écoles de la Communauté française**

L'éditeur de services déclare que le prescrit du contrat de gestion ne quantifie pas cette obligation. La RTBF soutient que, en diffusant dans des créneaux horaires réguliers, des courts-métrages achetés émanant d'étudiants des écoles de réalisation de la Communauté française, elle va au-delà des exigences prescrites par le contrat de gestion.

## **Invitation une fois par an au moins d'un représentant de l'ASBL Vidéotrême à une des réunions du conseil d'administration ou du comité permanent**

Pour sa défense, la RTBF invoque le fait que les travaux du conseil d'administration et du comité permanent ont été, en 2002, essentiellement consacrés à des sujets difficiles et polémiques et qu'aucun ordre du jour ne lui a permis d'inviter un représentant de l'ASBL Vidéotrême. L'éditeur de services souligne également que la réalisation des échanges effectués avec les télévisions locales et communautaires en application de l'article 39 du contrat de gestion permettent des rencontres régulières entre les responsables de la RTBF et ceux des télévisions locales et communautaires.

## **2. DÉCISION DU COLLÈGE D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE**

### **Respect, en télévision, du seuil de 75% en moyenne annuelle de productions réalisées par les centres régionaux**

Dans le contrat de gestion précédent<sup>2</sup>, cette obligation était calculée en moyenne annuelle sur une période de trois ans. Dans l'actuel contrat de gestion, elle s'apprécie sur une moyenne annuelle sur une période portée à cinq ans.

La détermination des périodes de cinq ans peut faire l'objet d'une double interprétation. L'une consiste à calculer le pourcentage de cette moyenne annuelle depuis janvier 1998 en considérant l'obligation comme constante depuis cette date. L'autre prend comme point de départ janvier 2002 en considérant que l'obligation de l'actuel contrat de gestion remplace et annule celle du précédent.

# Collège d'autorisation et de contrôle

Le Collège d'autorisation et de contrôle renvoie cette question d'interprétation du contrat de gestion au Gouvernement.

## **Obligation de diffuser, sur l'ensemble de ses chaînes (à l'exception d'une chaîne thématique) au moins 10% d'œuvres de musiques émanant de compositeurs, d'artistes interprètes ou de producteurs de la Communauté française**

L'éditeur de services reconnaît que, durant l'année 2002, la moyenne de diffusion, hors Musique 3, d'œuvres de musiques émanant de compositeurs, d'artistes interprètes ou producteurs de la Communauté française s'élève à 7,81%.

Le fait que l'actuel contrat de gestion fixe un quota de diffusion plus contraignant que le précédent n'exonère pas la RTBF de son obligation de résultat.

Le grief est établi.

Des arguments de la RTBF selon lesquels le résultat obtenu constituerait une progression significative par rapport aux deux années précédentes tandis que les bureaux de programmation des chaînes radio seraient confrontés à la relative faiblesse de la production discographique de notre communauté, peuvent uniquement être déduites des circonstances atténuantes à prendre en considération pour l'établissement de la sanction.

## **Diffusion d'une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias**

En soutenant qu'il est plus adéquat de traiter le thème de l'éducation aux médias dans le cadre d'émissions spéciales et récurrentes plutôt qu'au cours d'une seule soirée annuelle et en citant les émissions qui, selon lui, ont pu remplir cette fonction, l'éditeur de services reconnaît ne pas avoir consacré de soirée spécifique au thème de l'éducation aux médias. Or, la diffusion d'une soirée thématique constitue, selon les termes du contrat de gestion, une obligation de résultat.

L'argument d'opportunité selon lequel, sauf événement ou actualité exceptionnelle, une soirée entière consacrée à l'éducation aux médias s'inscrirait de manière chaotique dans une grille de programmes, n'est pas de nature à dispenser l'éditeur du respect de son obligation.

Le grief est établi.

## **Diffusion d'un agenda des manifestations d'éducation permanente**

L'éditeur de services admet que l'appel à projets lancé en 2002 pour la diffusion d'un agenda des manifestations d'éduca-

tion permanente n'a pas abouti.

Les pièces complémentaires fournies par la RTBF révèlent que cet appel ne fut lancé qu'en décembre 2002 et n'aurait en aucun cas pu susciter des projets pouvant être mis en œuvre durant l'exercice.

Le grief est établi.

## **Diffusion en créneau de nuit d'œuvres d'étudiants issus d'écoles de la Communauté française**

Conformément aux dispositions du contrat de gestion, cette obligation a pour objectif la valorisation du travail de jeunes étudiants des écoles de réalisation de la Communauté française par la diffusion gratuite, en créneau de nuit, de leurs courts-métrages. En diffusant en journée des courts-métrages achetés et dont la grande majorité des auteurs sont, après vérification, des réalisateurs confirmés, l'éditeur de services ne remplit pas l'obligation qui lui est imposée.

Le grief est établi.

## **Invitation une fois par an au moins d'un représentant de l'ASBL Vidéotrame à une des réunions du conseil d'administration ou du comité permanent**

L'éditeur de services reconnaît ne pas avoir invité de représentant de l'ASBL Vidéotrame à l'une de ses réunions du conseil d'administration ou du comité permanent. Il s'agit d'une obligation de résultat.

Le grief est établi.

En conséquence, après en avoir délibéré, le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel renvoie au gouvernement la question de l'interprétation du contrat de gestion concernant le respect, en télévision, du seuil de 75% en moyenne annuelle en matière de productions réalisées par les centres régionaux et déclare les autres griefs établis.

Toutefois, la possibilité pour la RTBF d'être sanctionnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour un manquement à son contrat de gestion n'existait pas en 2002 de sorte que le Collège d'autorisation et de contrôle se limite au constat des griefs ci-dessus établis et transmet sa décision au gouvernement.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/cac\\_decisions.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/cac_decisions.asp)

# Collège d'autorisation et de contrôle

## DÉCISION DU 5 MAI 2004

N°05/2004

**Editeur : RTBF**

**Service : La Une**

**Grief : Absence d'autorisation de partage de canal, abandon de la maîtrise éditoriale de l'information et diffusion de programmes de télé-achat**

**Décision : Diffusion d'un communiqué**

*En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;*

*Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 §1er 10° et 156 à 160 ;*

*Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;*

*Vu les griefs notifiés à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 3 mars 2004 :*

- « - de diffuser, depuis novembre 2003 au moins, le service Euronews sur La Une, entre 7 heures et 9 heures, sans autorisation, en contravention à l'article 89 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et, ce faisant, de ne pas assurer la maîtrise éditoriale de l'information, en contravention à l'article 5 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF ;*
- d'avoir diffusé, les 26 et 27 février 2004 au moins, des spots de télé-achat, en contravention à l'article 28 §1er du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » ;*

*Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 2 avril 2004 ;*

*Entendu Monsieur Stéphane Hoebeke, Conseiller aux Affaires juridiques, en la séance du 21 avril 2004;*

## I. ARGUMENTAIRE DE L'ÉDITEUR DE SERVICES

**Quant à l'interruption de diffusion et l'insertion de service**

*La RTBF estime que l'article 89 ne s'applique pas à la diffusion du service Euronews sur La Une, dans la mesure où « il n'y a ni partage de canal ou de fréquence, ni interruption des services de la RTBF, ni abandon de sa responsabilité en tant qu'éditeur ».*

*La mention « bicanal RTBF » reproduite à l'écran n'annonce pas un partage de canal dès lors que tant la RTBF qu'Euronews dispo-*

*sent de leur propre fréquence. Il s'agit d'une notion technique qui « renvoie à la possibilité offerte aux téléspectateurs qui possèdent un appareil stéréo ou Nicam de choisir la langue du programme (français ou anglais) ». Pour la RTBF, « il ne s'agit que d'une opération par laquelle la RTBF reprend le signal Euronews deux heures par jour, de 7 à 9h00, au même titre que d'autres télévisions partenaires d'Euronews et conformément à la convention conclue entre parties, avec mention des logos respectifs des deux éditeurs ».*

*La RTBF souligne que Euronews est un éditeur public européen dont elle est membre et dont la responsabilité éditoriale est garantie. L'éditeur de service insiste également sur le fait que cette reprise de signal a lieu dans le cadre des synergies qu'il est tenu d'entretenir avec Euronews en vertu de son contrat de gestion.*

*Enfin, la RTBF souligne que les autres partenaires d'Euronews qui reprennent son signal dans les mêmes conditions n'ont pas à demander d'autorisation de quelque autorité que ce soit pour réaliser cette opération.*

*Selon la RTBF, cette opération ne se distingue pas fondamentalement de la diffusion par la RTBF d'un programme acheté ou produit par un tiers. Pour la RTBF, il ne fait aucun doute qu'en reprenant le signal d'Euronews, elle engage sa responsabilité de radiodiffuseur.*

## Quant à la diffusion de programmes de télé-achat

*La RTBF conteste la qualification de « télé-achat » donnée au spot de publicité querellé : il ne s'agit pas d'un programme de télé-achat au sens de l'article 28 §1er du décret. Selon la RTBF, le spot en question relève du « télé-marketing », appellation sous laquelle le spot est commercialisé et diffusé par Euronews.*

*La RTBF plaide la bonne foi dans la mesure où « elle a informé Euronews des règles spécifiques à la RTBF en matière de publicité », où elle a averti Euronews dès le 2 mars 2004 « du problème posé par la diffusion d'un spot qualifié par le CSA de « télé-achat » » et où « elle n'est aucunement bénéficiaire de quelque recette publicitaire que ce soit liée aux publicités diffusées dans le cadre de la reprise du signal Euronews ».*

## 2. DÉCISION DU COLLÈGE D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE

**Quant à l'interruption de diffusion et l'insertion de service**

*En vertu de l'article 89 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, « le Collège d'autorisation et de contrôle peut autoriser la RTBF et les éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle de la Communauté française :*

*1° à interrompre la diffusion de leurs services, en vue de dif-*

# Collège d'autorisation et de contrôle

fuser sur la même radiofréquence ou le même canal, tout ou partie de service de télévision de tout autre éditeur de services autorisé par la Communauté française ou par l'Etat dans lequel il a son siège social;

2° à insérer ou à accepter l'insertion de tout ou partie de leurs services de radiodiffusion télévisuelle, dans tout ou partie du service de radiodiffusion télévisuelle de tout autre éditeur de services autorisé par la Communauté française ou par l'Etat dans lequel il a son siège social.

Les éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle concernés détermineront, de commun accord, les conditions auxquelles tout ou partie de leurs services respectifs peuvent être diffusés sur la même radiofréquence ou le même canal, et en informeront le Collège d'autorisation et de contrôle.

Les services ou les parties de services fournis par la RTBF ou les éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle de la Communauté française relèvent de la seule responsabilité de ces éditeurs ».

La RTBF a transmis au Collège d'autorisation et de contrôle le contrat de licence du 28 novembre 1997 entre la Société opératrice de la chaîne européenne multilingue d'informations Euronews (Socemie) et la Société éditrice de la chaîne européenne multilingue d'informations Euronews (Secemie), dont la RTBF est actionnaire. La Secemie dispose d'une autorisation délivrée par le CSA français pour la diffusion d'un « programme » multilingue d'actualités dénommé Euronews. A ce titre, elle doit être considérée comme éditeur de services de radiodiffusion télévisuelle avec lequel la RTBF, elle-même éditrice, pourrait conclure un accord de partage de canal soumis à l'autorisation du Collège d'autorisation et de contrôle.

Conformément au contrat de licence et au courrier de confirmation du 9 octobre 2003, la RTBF, en vertu d'une sous-licence concédée par Secemie, peut faire usage du « programme » Euronews sur sa chaîne de télévision hertzienne généraliste du lundi au samedi de 7 à 9 heures, ce « programme » devant être diffusé en direct, simultanément avec ses transmissions par Socemie, sous une forme complète et intacte, sans altération, modification, amendement ou dégradation, notamment en n'enlevant ou en n'occultant en aucune manière le logo Euronews à l'écran ou tout générique ou références à l'écran.

La diffusion d'Euronews par la RTBF dans les conditions du contrat est l'expression de fait d'un partage de canal. La diffusion sur La Une de la RTBF de deux heures continues de programmes du service Euronews sans interruption ni modification comprenant ses contenus éditoriaux, ses communications publicitaires et son logo relève sans conteste de la notion d'interruption ou d'insertion de service visé à l'article 89 pour laquelle l'autorisation du Collège d'autorisation et de contrôle est requise.

Le fait pour la RTBF d'établir des relations de partenariat avec Euronews ne dispense pas du respect des dispositions appli-

cables en matière de partage de canal.

Il n'y a pas lieu d'analyser dans quelle mesure les autres partenaires d'Euronews doivent ou non demander une autorisation pour réaliser une même opération.

Le grief est établi.

## Quant à la maîtrise éditoriale de l'information

En vertu de l'article 5 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, « l'entreprise est responsable de sa programmation et assure la maîtrise éditoriale de l'information ».

Le service Euronews comprend quasi exclusivement des programmes d'information. Sa diffusion par la RTBF entre 7 et 9 heures sans qu'il puisse être interrompu ou modifié exclut toute capacité d'intervention éditoriale dans le chef de la RTBF.

La confiance que la RTBF met dans la maîtrise éditoriale par Euronews de ses informations ne l'exonère pas du respect de ses propres obligations mais au contraire constitue l'aveu du fait qui lui est reproché.

Le grief est établi.

## Quant à la diffusion de programmes de télé-achat

En vertu de l'article 28 § 1er du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, « les éditeurs de services autorisés en vertu du présent décret, à l'exception des télévisions locales et de la RTBF, peuvent diffuser des programmes de télé-achat ».

Pour le Collège d'autorisation et de contrôle, le législateur a clairement entendu différencier la publicité commerciale et le télé-achat et éviter la confusion entre l'un et l'autre dans le chef du téléspectateur, dès lors qu'à l'égard de celui-ci une protection supplémentaire s'impose face à la possibilité d'effectuer directement un achat sous l'impulsion immédiate d'un message publicitaire.

Le décret du 27 février 2003 définit le programme de télé-achat comme « la diffusion d'offres directes au public en vue de la fourniture, moyennant paiement, de biens ou de services y compris des biens immeubles, ou de droits et d'obligations ».

Par la séquence litigieuse, l'éditeur procède indiscutablement à la diffusion d'offres directes au public en vue de la fourniture de biens ou de services, en l'espèce l'achat de disques compacts. Les éléments essentiels du contrat à conclure sont présentés, à savoir une chose et son prix. De plus, cette séquence renvoie, pour conclure la vente, à un numéro de téléphone. Cette séquence contient ainsi une offre ferme et le moyen pour le téléspectateur de passer commande. Le téléspectateur peut faire immédiatement l'acquisition de l'objet offert moyennant le paiement de la somme indiquée sur l'écran.

# Collège d'autorisation et de contrôle

La séquence litigieuse ressortit sans conteste de la catégorie du programme de télé-achat.

La RTBF n'a pas reçu l'autorisation de diffuser des programmes de télé-achat. De surcroît, l'article 19 du décret du 27 février 2003 interdit les spots isolés de télé-achat.

La RTBF n'ignorait en rien les difficultés suscitées par la reprise de l'intégralité du service Euronews en matière de publicité comme en témoigne notamment sa lettre du 28 novembre 2003.

Le grief est établi.

La RTBF allègue vainement de sa bonne foi. En effet, dès la lettre du 14 novembre 2003, elle a été invitée par la Présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel à se conformer aux dispositions du décret.

La RTBF a persisté dans la diffusion non autorisée du service Euronews jusqu'au 6 mars 2004.

Le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, condamne la RTBF à un avertissement et à la diffusion du communiqué suivant :

« La RTBF a été condamnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour avoir diffusé, sans autorisation de partage de canal et sans assurer la maîtrise éditoriale de l'information, le service Euronews contenant en outre des programmes de télé-achat ».

Ce communiqué doit être affiché et lu, pendant 30 secondes, immédiatement avant la diffusion de chaque journal télévisé en première diffusion d'un jour ouvrable dans les 90 jours de la notification de la présente décision.

Copie des diffusions de ce communiqué doit être transmise au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/cac\\_decisions.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/cac_decisions.asp)

## DÉCISION DU 5 MAI 2004

N°06/2004

**Éditeur : RTBF**

**Service : La Une**

**Grief : Diffusion de communication publicitaire non aisément identifiable comme telle ou non nettement distincte des autres programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables**

**Décision : Amende de 10.000 €**

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 §1er 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu les griefs notifiés à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 3 mars 2004 :

« - d'avoir diffusé, le 4 décembre 2003 au moins, de la communication publicitaire non aisément identifiable comme telle ou non nettement distincte des autres programmes ou séquences de programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables, en contravention à l'article 14 § 1er du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion ;

- de façon connexe, d'avoir diffusé du parrainage en contravention à l'article 24 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » ;

Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 2 avril 2004 ;

Entendu Monsieur Stéphane Hoebeke, Conseiller aux Affaires juridiques, en la séance du 21 avril 2004 ;

Vu le courrier de la RTBF du 26 avril 2004

## I. ARGUMENTAIRE DE L'ÉDITEUR DE SERVICES

La RTBF déclare qu'elle n'entend pas déroger au principe de la séparation entre les programmes et la publicité. En l'espèce, pour la RTBF, cette séparation est présente : un jingle annonçant la publicité est la marque claire de cette séparation, marque identifiée par la mention « pub ».

La RTBF fait valoir que « le jingle intègre des images de la campagne Ethias mais pas le son lequel est caractéristique du jingle. Une image blanche sépare d'une part le début du jingle et les premières images Ethias et d'autre part la fin du jingle et le message de parrainage qui suit ».

La RTBF estime que rien n'interdit de parrainer ce jingle et qu'à aucun moment le téléspectateur ne peut être troublé par la diffusion querellée. Elle précise qu'il n'y a aucun lien de nature conventionnelle entre le parrainage et les spots de publicité commerciale, faisant l'objet de campagnes distinctes.

## 2. DÉCISION DU COLLÈGE D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE

Selon l'article 14 § 1er du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, la communication publicitaire doit être aisément identifiable comme telle et doit être nettement distincte des

autres programmes ou séquences de programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables.

La formulation de cette disposition est sans équivoque : par l'utilisation des adverbes « aisément », « nettement » et « clairement », le législateur a tenu à insister sur l'importance du principe de la séparation entre le contenu éditorial et la publicité.

Selon l'éditeur de services, le moyen clairement identifiable utilisé pour distinguer nettement la publicité des autres programmes consiste en un jingle de quelques secondes faisant lui-même l'objet d'une campagne de parrainage se traduisant par l'intégration dans ce jingle d'images de la campagne publicitaire d'Ethias.

L'insertion d'une communication publicitaire dans le moyen que la RTBF utilise précisément pour distinguer la communication publicitaire des programmes abolit, par sa nature même de communication publicitaire, la netteté de la distinction et le caractère clairement identifiable des moyens optiques ou acoustiques utilisés par l'éditeur de services, quels que soient ceux-ci. Ce moyen ne peut en effet, dans le même temps, être un programme publicitaire et constituer l'élément permettant au téléspectateur de distinguer la publicité des autres programmes.

Au demeurant, la RTBF ne peut soutenir qu'il s'agirait de parrainage sans aussitôt admettre qu'elle en méconnaîtrait les règles.

En effet, selon l'article 24 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, des programmes et des séquences d'un même programme peuvent être parrainés lorsque certaines conditions sont réunies, notamment :

- les programmes parrainés doivent être clairement identifiés en tant que tels par le nom ou le logo du parrain au début et à la fin des programmes : dès lors que le jingle constituerait à lui seul le programme parrainé, il devrait être précédé et suivi de l'annonce du nom ou du logo du parrain, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;
- le contenu d'un programme parrainé ne peut être influencé par le parrain : à nouveau, s'il faut admettre que le jingle constitue en lui-même un programme lequel serait parrainé, on relève que le contenu de ce programme est entièrement influencé par le parrain puisqu'il est constitué essentiellement des éléments de sa communication publicitaire.

C'est donc vainement que la RTBF qualifie cette communication publicitaire de parrainage.

La violation de l'article 14 § 1er du décret est établie.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, condamne la RTBF à une amende de 10.000€ (dix mille euros).

## DÉCISION DU 5 MAI 2004

N°07/2004

**Editeur : TVi**

**Service : RTL-TVi**

**Grief : Diffusion de communication publicitaire non aisément identifiable comme telle ou non nettement distincte des autres programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables**

### Décision : Avertissement

En cause de la S.A. TVi, dont le siège est établi Avenue Ariane 1 à 1201 Bruxelles ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 §1er 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la S.A. TVi par lettre recommandée à la poste le 3 mars 2004 : « avoir diffusé, le 28 janvier 2004 au moins, de la communication publicitaire non aisément identifiable comme telle ou non nettement distincte des autres programmes ou séquences de programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables, en contravention à l'article 14 § 1er du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » ;

Entendu Monsieur Jérôme de Béthune, directeur juridique, et Madame Laurence Vandenbrouck, conseillère juridique, en la séance du 21 avril 2004.

### I. ARGUMENTAIRE DU DISTRIBUTEUR DE SERVICES PAR CÂBLE

L'éditeur de services qualifie d'autopromotion la pratique incriminée.

L'éditeur de services reconnaît que cette autopromotion est insérée dans la césure opérant la distinction entre la communication publicitaire et les autres programmes. Selon l'éditeur, cette autopromotion est clairement distincte et identifiable comme telle par la mention « IP Publicité » accompagnée du logo caractéristique de IP et par le fait qu'elle est précédée par un « fondu noir enchaîné ».

Selon l'éditeur, l'ensemble de ces dispositifs constituent autant de moyens optiques adéquats pour s'assurer du respect de l'article 14 et permettre au téléspectateur d'identifier la communication publicitaire.

# Collège d'autorisation et de contrôle

## 2. DÉCISION DU COLLÈGE D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE

Selon l'article 14 §1er du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (ci-après le décret), la communication publicitaire doit être aisément identifiable comme telle et doit être nettement distincte des autres programmes ou séquences de programmes grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables.

La formulation de cette disposition est sans équivoque : par l'utilisation des adverbes « aisément », « nettement » et « clairement », le législateur a insisté sur l'importance du principe de la séparation entre le contenu éditorial et la publicité.

L'autopromotion relève de la communication publicitaire (article 1er 7°). Elle est soumise au respect des règles générales relatives à la communication publicitaire, en ce compris l'article 14 § 1er du décret.

L'insertion d'une communication publicitaire – en l'occurrence de l'autopromotion – dans le moyen que l'éditeur de services utilise précisément pour distinguer la communication publicitaire des programmes abolit, par sa nature même de communication publicitaire, la netteté de la distinction et le caractère clairement identifiable des moyens optiques ou acoustiques utilisés par l'éditeur de services, quels que soient ceux-ci. Ce moyen ne peut en effet, dans le même temps, être un programme publicitaire et constituer l'élément permettant au téléspectateur de distinguer la publicité des autres programmes.

La simple présence d'un logo de régie sur le premier spot d'un tunnel publicitaire ne suffit pas à rencontrer l'exigence décrétalement de distinction nette, claire et aisée entre le programme publicitaire et les autres programmes.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, déclare le grief établi et condamne la S.A.TVI à un avertissement.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/cac\\_decisions.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/cac_decisions.asp)

### DÉCISION DU 5 MAI 2004

N°08/2004

**Editeur : YTV**

**Service : AB3**

**Grief : Insertion de communication publicitaire durant la diffusion d'œuvres audiovisuelles**

**Décision : Avertissement et diffusion d'un communiqué**

En cause de la S.A.Youth Channel Television « YTV », dont le siège est établi Chaussée d'Ixelles 227 B à 1050 Bruxelles;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133, §1er 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la S.A.YTV par lettre recommandée à la poste le 24 mars 2004 : « d'avoir, à huit reprises au moins entre le 8 et le 22 janvier 2004 sur les services AB3 et AB4, inséré de la communication publicitaire durant la diffusion d'œuvres audiovisuelles en contravention aux articles 11 6° et 18 §1er et 3 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » ;

Vu qu'à l'audience du 28 avril 2004, l'éditeur ne fut ni présent ni représenté ;

Statuant par défaut conformément à l'article 158, § 4 du décret du 27 février 2003 ;

## I. ARGUMENTAIRE DE L'ÉDITEUR DE SERVICES

L'éditeur de services reconnaît le fait que certains génériques de fin ont été « écourtés » et ce « dans un souci de calage d'antenne et en raison d'impératifs techniques d'horaires des grilles ».

Il ajoute qu'il a commencé, depuis quelques semaines, à prendre des mesures pour que le recours à cette technique soit exceptionnelle.

## 2. DÉCISION DU COLLÈGE D'AUTORISATION ET DE CONTRÔLE

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate que la diffusion sur AB3 notamment du film « Au cœur du rapt » le 9 janvier 2004 et celle sur AB4 notamment du film « Prenez garde à la flotte » le 13 janvier 2004 ont été brutalement interrompues, le générique de fin ayant été intégralement supprimé.

L'article 18 § 1er et 3 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion pose la règle de l'insertion de la publicité entre les programmes et précise les conditions dans lesquelles une insertion publicitaire pendant les programmes est admise :

« §1. La publicité, les spots de télé-achat et l'autopromotion doivent être insérés entre les programmes. Sous réserve des conditions fixées aux §§ 2 à 5, ils peuvent également être insérés pendant des programmes, de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur de ces programmes en tenant compte de leurs interruptions naturelles ainsi que de leur durée et de leur nature, et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit.

(...)

§3. La transmission d'œuvres audiovisuelles telles que les longs

métrages cinématographiques et les films conçus pour la télévision à l'exclusion des séries, des feuilletons, des programmes de divertissement et des documentaires, peut être interrompue une fois par tranche complète de 45 minutes, à condition que leur durée programmée soit supérieure à 45 minutes.

Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins 20 minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de 45 minutes.

Toutefois, dans les services édités par la RTBF et par les télévisions locales, la publicité et l'autopromotion ne peuvent interrompre ni une œuvre cinématographique, ni une œuvre dont l'auteur veut conserver l'intégrité, ni une séquence d'un programme ».

La pratique qui consiste à arrêter la transmission d'œuvres audiovisuelles telles que les longs métrages cinématographiques avant le générique final ou au cours de celui-ci pour insérer une communication publicitaire constitue une insertion dans le programme et non entre ceux-ci.

Or, cette pratique ne répond pas aux règles décrétales en matière d'insertion publicitaire dans le programme, laquelle implique une interruption suivie nécessairement de la reprise du programme après l'insertion de la publicité.

En outre, elle porte atteinte à l'intégrité de l'œuvre en ce qu'elle ampute celle-ci de son générique de fin.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, déclare le grief établi et condamne la S.A. YTV à un avertissement et à la diffusion du communiqué suivant :

« YTV a été condamnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour avoir diffusé, tant sur AB3 que sur AB4, des œuvres cinématographiques amputées de leur générique final contrevenant aux règles en matière d'insertion publicitaire ».

Ce communiqué doit être affiché et lu, pendant 30 secondes, immédiatement avant la diffusion, respectivement sur AB3 et sur AB4, du film de la première partie de soirée à trois reprises dans les 90 jours de la notification de la présente décision.

Copie des diffusions de ce communiqué doit être transmise au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/cac\\_decisions.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/cac_decisions.asp)

## AVIS N°02/2004

### PROJET D'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE RELATIF À LA PROTECTION DES MINEURS CONTRE LES PROGRAMMES DE TÉLÉVISION SUSCEPTIBLES DE NUIRE À LEUR ÉPANOUISSEMENT PHYSIQUE, MENTAL OU MORAL

En date du 4 mars 2004, le Gouvernement de la Communauté française a saisi le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté relatif à signalétique.

En sa séance du 23 mars 2004, le Collège a adopté un avis selon lequel, à la suite des avis rendus au Gouvernement en 1998 et en 2000, il s'accorde sur le fait d'adopter en Communauté française les symboles visuels mis en œuvre en France par souci de cohérence en raison de l'audience importante des services télévisuels français en Communauté française.

Le Collège d'avis a proposé quelques adaptations au projet d'arrêté dans la mesure où celui-ci reprend, quasi intégralement, les nouvelles dispositions françaises en matière de signalement des programmes télévisés et où des différences fondamentales existent entre les deux pays notamment au niveau des structures de programmation.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/ca\\_avis.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp)

## AVIS N°03/2004

### CINQ PROJETS D'ARRÊTÉ D'APPLICATION DU DÉCRET DU 27 FÉVRIER 2003 SUR LA RADIODIFFUSION

En date des 16 et 18 mars 2004, le Gouvernement de la Communauté française a saisi le Conseil supérieur de l'audiovisuel de demandes d'avis sur cinq projets d'arrêtés d'application du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion :

- projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la diffusion de campagnes de promotion de la santé par les éditeurs de services de radiodiffusion ;

- projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la transparence des éditeurs de services de radiodiffusion ;
- projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de versement de la contribution des éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle au Centre du cinéma et de l'audiovisuel ;
- projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant le temps de transmission quotidien consacré à la publicité par vidéotexte dans les télévisions locales ;
- projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de la consultation publique visée à l'article 94 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

En sa séance du 20 avril 2004, le Collège a adopté un avis proposant quelques modifications à ces projets d'arrêté.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/ca\\_avis.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp)

## AVIS N° 04/2004

### PROTECTION DES MINEURS CONTRE LES PROGRAMMES DE RADIO SUSCEPTIBLES DE NUIRE À LEUR ÉPANOUISSEMENT PHYSIQUE, MENTAL OU MORAL

En date du 23 avril 2004, le Gouvernement de la Communauté française a saisi le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une demande d'avis sur les nuisances réelles des programmes de radio sur les mineurs sur l'opportunité de prévoir une signalétique ad hoc.

En sa séance du 23 mars 2004, le Collège a adopté un avis selon lequel il doute de la faisabilité technique d'une signalétique adaptée au média radiophonique.

Dans l'attente d'une proposition de texte du Gouvernement à propos de laquelle il aurait à se prononcer, le Collège d'avis a également souhaité que la question soit intégrée dans le cadre des recommandations adressées aux éditeurs par le Collège d'autorisation et de contrôle.

@ : [www.csa.cfwb.be/avis/ca\\_avis.asp](http://www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp)

# Abonnement gratuit à RÉGULATION

« RÉGULATION », LE BULLETIN D'INFORMATION DU CSA,  
PARAÎT DÉSORMAIS 4 FOIS PAR AN.

*Il est gratuit.*

Si vous souhaitez vous abonner et/ou si vous souhaitez faire découvrir les travaux du CSA à d'autres personnes, veuillez nous renvoyer le bulletin ci-joint à l'attention de Jean-François Furnémont, Directeur du CSA, soit par courrier (Rue Jean Chapelié 35 à 1050 Bruxelles), soit par fax (+32 2/349.58.97). Un formulaire d'abonnement est également disponible sur le site du CSA ([www.csa.cfwb.be](http://www.csa.cfwb.be)) via le menu « Contact ».

Je souhaite m'abonner à « Régulation »

Nom .....

Prénom .....

Société .....

Rue .....

N° .....

Code Postal .....

Localité .....

Je souhaite que vous transmettiez le prochain numéro de Régulation de la part de

à la (aux) personne(s) suivante(s) :

Nom .....

Prénom .....

Société .....

Rue .....

N° .....

Code Postal .....

Localité .....

Nom .....

Prénom .....

Société .....

Rue .....

N° .....

Code Postal .....

Localité .....

**Le CSA et le Centre de droit de l'information et de la communication (CDICOM) de l'ULB ont organisé le 19 mars 2004 un colloque relatif au décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.**

**Les actes de ce colloque, augmentés de quelques contributions écrites réalisées par le CSA et par l'ULB, seront publiés ultérieurement.**

**Dans l'attente de cette publication, « Régulation » publie les trois contributions écrites réalisées par Jean-François Raskin, Jean-François Furnémont et Boris Libois, respectivement vice-Président, Directeur et Conseiller au CSA.**

## **DIGNITÉ HUMAINE ET AUDIOVISUEL**

*Jean-François RASKIN, Conseil supérieur de l'audiovisuel*

### **Néo et paléo télévision**

Le média audiovisuel a longtemps été considéré comme un instrument qui devait distraire, instruire, informer, cultiver. Ainsi étaient décrites les missions des radiodiffuseurs publics.

L'émergence et le développement d'un secteur privé audiovisuel ont déplacé les objectifs légitimement vers la recherche de rentabilité économique et financière des investissements consentis. Les professionnels sont à l'affût d'émissions et de programmes qui « marchent », à la fois pour atteindre la plus large audience possible et assurer un financement publicitaire adéquat. Le rôle « pédagogique » de la télévision a fait place à une télévision davantage centrée sur les préoccupations et le vécu des téléspectateurs. La télévision de l'intimité, née au milieu des années 80, inaugure un nouveau type de rapport au monde : les psys entrent dans le champ télévisuel : « Moi je », « Psy Show », « L'amour en danger », « L'amour en France » « Sexy Follies », etc. Autant d'émissions qui veulent nous parler de nous. Ce sont les premiers « reality shows » : la vie montrée comme un spectacle.

Ce mode de relations entre la télévision et le public a pris de l'ampleur avec le lancement des émissions dites de « télé réalité », devenues un genre télévisuel à part entière. Par la manière avec laquelle ces émissions sont construites, par les sujets (des gens ordinaires), par l'enjeu et par les règles de fonctionnement particulières, cette télévision cherche à créer une communion avec le téléspectateur : la vie à la télé, la télé de la vie.

Umberto Eco définissait la différence entre la paléo télévision et la néo télévision par le fait que la première faisait une nette différence entre réalité et fiction alors que la deuxième pratique un subtil mélange des genres.

Ces programmes audiovisuels provoquent depuis trois ans une interrogation, parmi d'autres, relative au respect de la dignité de la personne humaine. C'est surtout vrai pour les émissions de type « Big Brother » qui sont déclinées en de multiples clones diffusés dans les pays d'Europe, d'Afrique du Nord, aux USA ou encore au Canada.

Extraordinaire machine à fabriquer de l'audience, la « télé réalité » est surtout exemplaire d'une tendance des médias à rompre la digue séparant vie privée et vie publique. Les stars de la chanson, du cinéma, de la télévision, les hommes politiques en ont été les premières victimes, parfois consen-

tantes. Avec la complicité des lecteurs, auditeurs et télé-spectateurs toujours enclins à découvrir ce qui se cache derrière les façades étoilées de celles et ceux qui font l'actualité. Mais pour la personne victime de ce qu'elle ressent comme un acharnement, l'obsession de reconstruire la frontière de protection est quotidienne : procès, agenda truqué, gardes du corps. En raison des difficultés croissantes d'inviter sur les plateaux ces « stars », sauf pour la promotion d'un film, d'un disque ou d'un livre, la télévision a fait le pari d'élever au rang de stars des gens ordinaires.

Ces émissions se sont multipliées : les unes centrées sur l'exploit physique et moral, les autres sur l'apprentissage artistique devant conduire les finalistes au statut de « stars », d'autres encore qui s'interposent comme « médiatrices matrimoniales ».

Ces émissions sont construites sur un même modèle, un même scénario : une exposition quasi permanente des candidats, pendant une durée relativement longue, dans un univers clos parfois à ciel ouvert, l'élimination des candidats jusqu'à la finale où un seul candidat emporte argent, cadeaux ou avenir professionnel. L'intervention des télé-spectateurs et des candidats dans le processus d'élimination ajoute une dimension de cruauté puisqu'il implique l'exclusion de l'« ami », du « copain », de celle ou de celui pour qui on éprouvait de la sympathie, de l'affection. Banalisation du sadisme, parti pris douteux qui ne cesse de troubler.

Les candidats, tous consentants, ne sont pas moins objectivement considérés comme des « sujets » d'observation. La dynamique du jeu repose sur le désir supposé du télé-spectateur de pénétrer dans l'intimité d'individus, de connaître leurs moindres pensées, la façon qu'ils ont d'exprimer des sentiments, des amours naissantes, des amitiés difficiles. Etant tous peu ou prou voyeurs, la vérité des autres est toujours intéressante. Et lorsqu'elle est livrée à domicile, elle devient un objet fascinant nous rendant captif de l'exposition d'univers réservés jusque là à l'intimité, à ce qui est ou devrait être habillé du sceau de la pudeur.

Pourtant, l'analyse des contenus diffusés par les chaînes de télévision nous apporte d'autres questionnements. Ce que l'on voit n'est en rien la vraie vie, encore moins la réalité, mais un montage subtil de séquences correspondant à un scénario pré établi adapté en fonction des circonstances de jeu. On assiste ainsi à la naissance quasi en direct d'un nouvel être télévisuel. Parti de rien, le candidat devient au fil

des jours et des semaines, un personnage connu. Vedette « plus facile à gérer et à exploiter ». Dans le cas des émissions de type « Star Academy », le refus initial des chanteurs confirmés de participer à une émission de variété qu'ils considéraient plutôt avec mépris a fait place à l'idée que, pour être dans « le coup », il valait mieux être présents aux côtés des jeunes candidats au risque d'être rejetés dans le groupe des chanteurs « has been ».

Le jeune public qui écoute la chanson « Qui a volé l'orange ? » diffusé cet hiver sur les ondes des radios et en « clip » à la télévision pense qu'il s'agit d'une œuvre de la « Star Academy » et lorsque l'information est rectifiée - une chanson créée par Gilbert Bécaud - il vous regarde incrédule.

Que la télévision et la radio soient pour certains un extraordinaire ascenseur social n'a rien de choquant en soi. Les médias l'ont toujours été et beaucoup d'animateurs ont vécu des histoires similaires. Le hasard des rencontres, un talent qui peine à éclore, quelques temps de galère et la notoriété au bout de la route. L'effet de collation de statut mis en évidence par les travaux de Lazarsfeld et de Merton montre très bien qu'une personne exposée médiatiquement ne peut l'être, aux yeux du plus grand nombre, que parce que ses qualités sont à ce point extraordinaires qu'elles méritent l'attention du public. Système qui va d'ailleurs dans les deux sens. Malgré les discours empreints d'humilité, de démagogie, celles et ceux qui sont choisis éprouvent un sentiment de supériorité, de déférence, qui les place dans une position hiérarchique supérieure socialement.

Une société où le spectacle est permanent, où pour être compris, il faut utiliser un langage simplifié à l'extrême, où l'aventure consiste bien souvent à sortir du lot au prix parfois de compromis douteux, où la cruauté d'un monde apparaît tout simplement, dans le cadre d'une émission de variétés, sans artifice, sans excuse, « je t'aime mais je prends ta place », nous est devenue si familière que ces jeunes qui s'ennuient dans un loft, qui veulent réussir dans la chanson, qui veulent se prouver qu'ils sont capables de vivre dans la jungle pendant des semaines, qui veulent séduire et épouser un prétendu milliardaire, qui vont bientôt revivre la dureté du quotidien des gens de la terre à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, sont peut être les véritables héros d'aujourd'hui mais avec une différence par rapport à leurs aînés, l'étrange ressemblance avec ceux qui les admirent.

## Le concept de dignité humaine

La question du respect de la dignité de la personne humaine a été maintes fois posée à l'occasion de la diffusion de ces émissions de télévision. Comme si, tout à coup, il y avait une prise de conscience que ce respect figurant dans la plupart des grands textes fondateurs était à présent bafoué de manière telle qu'il est impossible de le passer sous silence. Dignité des candidats réduits au rang de sujets ou dignité des téléspectateurs par le mépris affiché pour leur intelligence. L'objectif de rentabilité nécessite de considérer participants et téléspectateurs comme des moyens et non comme des fins. Ce qui supposerait que les individus ne sont pas considérés pour eux-mêmes mais comme des instruments permettant de produire des revenus aux industriels des médias. Le concept même de l'émission serait dans ce cas non respectueux de la dignité de la personne humaine. Certains n'hésitent pas à considérer que les émissions de télé réalité n'en sont qu'un aspect parmi tant d'autres. Les programmes de violence ou de pornographie, le contenu de certaines émissions de radio sont également visés. Plusieurs décisions d'organes de contrôle et de régulation dans différents pays ont eu à connaître d'émissions radiophoniques où il était question d'aviilissement, de violence verbale, de « pornographie verbale », d'incitation à la haine raciale.

Le concept de dignité humaine, utilisé dans ce cadre, est lié à davantage à l'insulte et au caractère diffamatoire des propos.

Concept apparu dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pendant la Révolution française de 1789, dans le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 et consacré, même si le mot n'y figure pas explicitement, dans la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, la dignité humaine est considérée comme fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. Elle est condition fondamentale des droits de l'homme. Rempart ultime contre les totalitarismes et les barbaries, nul ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, ôter tout ou partie de la dignité à un individu.

Mais le concept de dignité peut aussi revêtir des éléments objectifs liés au statut ou à la reconnaissance sociale. Le respect de la dignité de la personne humaine se traduit alors par un ensemble de droits considérés comme fondamentaux. Le droit au travail, le droit au logement, le droit à la

protection sociale,... forment alors les conditions objectives de la dignité de l'individu.

Deux conceptions : la première s'apparente davantage à un « paradigme » de l'humanité tandis que l'autre énonce les principes matériels qu'engage l'idée de dignité.

Pour l'une, la dignité de la personne humaine répond à une logique extérieure au vécu individuel. Elle renvoie à l'humanité de l'homme, à la part de lui qui est commun à l'ensemble des individus sur cette terre, quelque soit leur religion, leurs convictions, leur couleur de peau, leur origine sociale. L'atteinte à la dignité de la personne est une atteinte à la communauté humaine toute entière. Si la dignité d'un individu ne lui appartient que comme élément fondateur de son humanité et de son appartenance à la communauté, nul ne peut dès lors l'aliéner en tout ou en partie. C'est sur cette conception que plusieurs juridictions se sont appuyées pour rendre des jugements où le respect de la dignité de la personne humaine l'emportait sur des considérations telles la liberté individuelle ou encore le respect de la vie privée.

Dans l'affaire de la publicité « Benetton » qui montrait des représentations de personnes atteintes du SIDA tatouées de la mention HIV, la Cour d'appel de Paris (28 mai 1996, D 1996, 617 note Edelman), saisie par une association de victimes du sida, a stigmatisé l'affiche et condamné cette pratique au nom d'atteinte à la dignité. Ils ont dénoncé les sociétés commanditaires de la campagne publicitaire incriminée en leur reprochant d'avoir utilisé une symbolique de « *stigmatisation dégradante pour la dignité des personnes atteintes de manière implacable en leur chair et en leur être* », en ajoutant que cette représentation constituait un véritable préjudice moral qu'il convenait de réparer.

Tout le monde ne partage pas ce point de vue. Sur le même sujet, les plus hautes Cours allemandes n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la signification et la portée du principe de la dignité humaine en tant que barrière au principe de la liberté d'opinion. La Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale - BVerfG) a annulé par son arrêt du 11 mars 2003 une décision de la Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice - BGH) du 6 décembre 2001 portant sur, encore, une publicité de la marque Benetton. On y voyait un postérieur humain nu sur lequel était estampillé l'expression "porteur HIV". Si les deux cours conviennent que cette affiche peut être comprise comme un message critique envers la société, tout en poursuivant un but publi-

citaires au profit de la marque, leurs appréciations divergent en ce qui concerne la question de savoir si la dignité des malades du SIDA est violée. Alors que la Cour fédérale de justice prétend qu'il y a atteinte au principe inaliénable de la dignité humaine garanti par l'article 1 de la loi fondamentale allemande, la Cour constitutionnelle le nie.

La Cour fédérale estime qu'une telle publicité exploite « à des fins commerciales la détresse des personnes atteintes du SIDA et leur stigmatisation par la société ». Ces personnes malades seraient considérées comme objets publicitaires à but lucratif. Or, la Cour estime qu'une publicité qui exhibe le malheur des personnes à des fins commerciales est incompatible avec l'article 1 alinéa 1 de la loi fondamentale. « *Un appel à la solidarité avec les personnes en détresse est cynique et porte atteinte au respect et à la solidarité humaine qui leur est dû s'il est associé aux intérêts qu'a l'entreprise d'accroître son chiffre d'affaires* ».

La Cour constitutionnelle s'oppose à cette interprétation de la Cour fédérale. La décision de cette dernière enfreindrait le principe fondamental de la liberté de la presse reconnue par l'article 5 de la loi fondamentale, la protection de la liberté de la presse incluant l'expression d'opinions différentes utilisant les supports publicitaires. En interprétant l'affiche publicitaire comme elle l'a fait dans sa décision relative au droit de la concurrence, la Cour fédérale de justice n'a pas reconnu « la signification et la portée du principe de la dignité humaine en tant que barrière restrictive à la liberté d'opinion ». La Cour constitutionnelle, tout en reconnaissant que la dignité de la personne pose une limite absolue à la liberté d'opinion et que l'expression d'une opinion qui violerait la dignité de la personne dans une publicité est inadmissible, pose comme principe premier que « les droits fondamentaux étant dans leur ensemble des concrétisations du principe de la dignité de la personne, il convient toujours d'avancer un motif particulier avant de prétendre que l'exercice d'un droit fondamental porte atteinte à la dignité inaliénable de la personne ». Partant de là, « le but publicitaire de l'accroche ne peut constituer à lui seul motif à considérer l'affiche comme violant le principe de la dignité humaine. L'image en elle-même ne fait que désigner la détresse des personnes concernées et laisse à l'observateur le soin de l'interpréter. Le seul fait que la marque à l'origine de la publicité tente d'attirer l'attention publique à son profit par le biais de l'image incriminée ne justifie pas le grave reproche d'une atteinte à la dignité humaine » (<http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/5/article21.fr.html>).

En France, dans l'affaire du « lancer de nains », le Conseil d'État a clairement énoncé le principe que le respect de la dignité de la personne était extérieur à la volonté de l'individu et pouvait être invoqué comme constitutif de la notion d'ordre public.

Le maire de la commune de Morsang-sur-Orge avait interdit des spectacles de "lancer de nains" qui devaient se dérouler dans des discothèques de cette ville. Le maire estimait que ces spectacles portaient atteinte au respect de la dignité de la personne humaine. Des recours avaient été introduits par les personnes intéressées (organisateurs et participants). Les recours étaient essentiellement fondés sur le principe d'une atteinte aux libertés individuelles et au droit du travail.

Par sa décision du 27 octobre 1995, le Conseil d'État a explicitement reconnu que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public. La sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement ou de dégradation avait déjà été élevée au rang de principe fondamental découlant de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, qui interdit les « peines ou traitements inhumains ou dégradants ». « Le Conseil d'État a donc jugé que le respect de la personne humaine était une composante de l'ordre public et que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui y portait atteinte ».

L'attraction consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle a été regardée par le Conseil d'État comme portant atteinte, par son objet même, à la dignité de la personne humaine. Son interdiction par le maire était donc légale, même en l'absence de circonstances locales particulières. « En reconnaissant aux autorités de police municipale le pouvoir d'interdire des spectacles susceptibles de troubler les consciences parce qu'ils portent atteinte à la dignité de la personne humaine, le Conseil d'État a montré que l'ordre public ne pouvait se définir comme purement "matériel et extérieur" mais recouvrait une conception de l'homme, que les pouvoirs publics doivent faire respecter » ([http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index\\_ju\\_la47.shtml](http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la47.shtml)).

Dans une seconde conception, le rapport entre liberté et dignité est moins sujet à discussion dans la mesure où la dignité humaine représente le fondement véritable des droits de l'homme. Les droits fondamentaux n'ont de sens que parce que la dignité humaine est reconnue. Cette dernière s'applique concrètement dans chacun des droits fondamentaux.

La Constitution belge ne dit pas autre chose dans la mesure où elle décline ce qu'elle entend par dignité de la personne humaine. L'article 23 pose le principe que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. « A cette fin, la loi, le décret ou la règle (...) garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social».

La tradition philosophique, de Kant à Habermas, ajoute l'idée que la dignité trouve son contenu dans l'affirmation de la liberté morale et du respect pour la loi à un niveau individuel et à la production de la société par une somme de volontés libres sur le plan collectif. La dignité s'impose comme nécessité mais aussi comme résultat d'un état de liberté et d'autonomie dans le cadre d'échanges permanents, d'une argumentation communautaire fondée sur les capacités du discours à dire ou laisser percevoir l'universel moral.

Parler de la dignité, c'est à la fois se référer à sa vie personnelle, c'est également se référer à la façon dont la société, l'État ou une communauté déterminée façonnent ce concept ou l'ont façonné dans l'histoire. C'est porter en soi-même l'idéal de l'humanité entière. Sauf cas flagrant et incontestable, le concept de dignité se révèle ainsi dans sa complexité et la difficulté d'une traduction opérationnelle.

## Dignité humaine et régulation audiovisuelle

La protection de la dignité de la personne humaine, contrepartie et limite à la liberté d'expression, est inscrite dans la réglementation des médias audiovisuels.

Au niveau européen, le concept de « dignité humaine » est présent dans des dispositions relatives à la publicité et à la protection des mineurs.

Ainsi l'article 12 de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 dite directive « Télévision sans frontières » (JOCE n° L 298 du 17/10/1989 p. 23) précise que : « La publicité télévisée ne doit pas :

- a) porter atteinte au respect de la dignité humaine;
- b) comporter de discrimination en raison de la race, du sexe ou de la nationalité;
- c) attenter à des convictions religieuses ou politiques;
- d) encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité;
- e) encourager des comportements préjudiciables à la protection de l'environnement».

En 1996, la Commission européenne présentait un Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information (COM(96) 483). On y affirmait l'importance du sujet et la nécessité de faire figurer prioritairement dans l'agenda politique les questions liées au développement technologique permettant un accès de plus en plus aisé aux contenus audiovisuels quels qu'ils soient eu égard à la protection des mineurs et de la dignité humaine.

Très clairement, le texte distinguait deux problématiques liées aux contenus et qui se retrouvaient dans les dispositifs réglementaires des États membres : « d'une part, l'accès à certains types de contenus peut être interdit à l'ensemble de la société, quel que soit l'âge des destinataires potentiels et quel que soit le support. Parmi ces contenus interdits, on peut isoler, au delà des différences des législations nationales, une catégorie générale de contenus portant atteinte à la dignité humaine : il s'agit principalement de la pornographie infantile, les formes extrêmes de violence gratuite et l'incitation à la discrimination raciale ou autre, à la haine ou à la violence ; d'autre part, l'accès de certains contenus susceptibles d'affecter le développement physique et/ou mental des mineurs n'est autorisé que pour les adultes et donc interdit aux mineurs (...) ». Cette distinction, aussi utile soit-elle, instaure de fait des limites à l'intervention des instances de régulation judiciaires et administra-

tives. Les contenus cités en exemple et considérés comme portant atteintes à la dignité humaine ne souffrent d'aucune discussion. Et la faute à cet égard serait inadmissible et directement sanctionnée. Par contre, le Livre vert rend compte de la difficulté à opérationnaliser la régulation des contenus en matière de protection de l'enfance et de la dignité de la personne lorsqu'il s'agit d'évaluer les réglementations et mesures prises par les États membres de l'Union.

Dans la plupart des pays, certains contenus ainsi que leur publicité sont strictement interdits et, en cas d'infraction, les sanctions sont généralement très lourdes. Comme le souligne les auteurs, «*des interdictions de contenus portant atteintes à la dignité humaine telles que les contenus obscènes, contraires aux bonnes mœurs ou indécents existent dans une majorité d'États membres. Dans certains cas, ces termes font l'objet d'une définition légale, dans d'autres, il revient à la jurisprudence d'en dégager le sens*». Cette situation rend l'élaboration de règles transnationales plus difficile. Les notions d'«*obscènes, contraires aux bonnes mœurs ou indécents*» ont des contenus particuliers selon les traditions et les évolutions sociales et culturelles des sociétés. Ce qui apparaît comme «*indécent*» dans certains pays ne l'est pas nécessairement dans d'autres. Il est clair que, dans le cadre d'affaires particulièrement pénibles par exemple, une communauté sera plus sensibilisée à certaines images jugées «*indécentes*» ou «*obscènes*» alors qu'elles seront peu significatives ou même qualifiées positivement par la communauté voisine. Mis à part ce qui est indiscutable – la pornographie infantile, la pornographie violente, l'incitation à la haine et à la violence – les aspects liés à la dignité humaine éprouvent plus de difficultés à être évalués. D'où l'insistance des autorités européennes pour l'instauration de coopérations plus étroites entre États membres non seulement dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures pour traquer les contenus illégaux ou illicites mais aussi des différents opérateurs du secteur des médias et des réseaux dans le cadre de l'élaboration de codes de conduites et de création de lieux d'échanges permanents sur les contenus diffusés, les effets de ceux-ci et la responsabilité sociale des acteurs, véritable garantie de leur liberté.

En Communauté française, le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion ne s'éloigne pas des textes européens en matière de dignité humaine. L'article 9 interdit à la RTBF et aux éditeurs de services reconnus par la Communauté française de diffuser «*des programmes contraires aux lois ou*

*à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine ou contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe, de nationalité, de religion ou de conception philosophique, ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la seconde guerre mondiale ainsi que toute autre forme de génocide*». L'article 11 précise, entre autres, que «*la communication publicitaire ne peut pas porter atteinte au respect de la dignité humaine*». Mais rien de nouveau sur ce que pourrait être une atteinte à la dignité humaine dans un contenu audiovisuel.

C'est en parcourant les décisions des instances de régulation que l'on saisit peu à peu l'espace réduit dans lequel elles se meuvent. Parce que l'on effleure les principes fondamentaux de liberté d'expression et de communication, les instances chargées de contrôler les contenus éprouvent beaucoup de réticences à intervenir. À l'étroit entre les nécessités démocratiques de protection des libertés et la pression de l'opinion publique qui porte le souci légitime de protection des enfants, de la famille, du lien social, les organes de régulation envisagent souvent leurs interventions avec parcimonie.

La décision prise le 10 février 2004 par le CSA français est éclairante. Face à des contenus de plus en plus problématiques diffusés sur les ondes de certaines radios privées et suite à plusieurs condamnations d'opérateurs ayant permis la diffusion de propos jugés racistes, pornographiques, violents ou attentatoires à la dignité de la personne humaine (Exo FM le 21/10/03, NRJ le 3/11/03, Vibration le 8/09/03, Le Mouv' le 8/09/03, ...), le CSA vient de rappeler aux opérateurs l'obligation de veiller à «*ce qu'aucun programme susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ne soit mis à disposition du public par un service de radiodiffusion sonore, sauf lorsqu'il est assuré par le choix de l'heure de diffusion que des mineurs ne sont pas normalement susceptibles de les entendre*». Le CSA avertit les opérateurs en précisant qu'«*aucun service de radiodiffusion sonore ne doit diffuser entre 6h et 22h30 de programmes susceptibles de heurter la sensibilité des auditeurs de moins de 16 ans*». C'est le contenu de certains programmes radiophoniques qui est visé, mais ces radios et ces programmes ne sont pas cités. De plus, généralement, les sanctions sont rares. Lettres d'avertissement et mises en demeure sont les procédures les plus souvent utilisées.

Autre exemple, en dehors de l'espace européen, au Québec, plusieurs plaintes ont été enregistrées soit devant les tribunaux ordinaires, soit devant le CRTC (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes) pour des propos tenus par des animateurs de radio. Le 11 septembre 2003, l'éditorialiste du quotidien Le Soleil, Julie Lemieux, a déposé plainte contre des animateurs radio. Sortant de ses habitudes<sup>1</sup>, Le Soleil a donné son plein appui à son éditorialiste en publiant un article à ce propos dans ces pages. « Mais quand, sur les ondes, ce sont nos journalistes qui sont attaqués, et qu'ils le sont d'une façon qui les blesse et met en cause leur réputation et leur dignité, qui s'attaque à leur vie personnelle, c'est le devoir d'un employeur raisonnable de protéger ses artisans, de les aider, et donc de les appuyer dans les démarches prises pour préserver leur réputation et leur dignité » (Le Soleil, 11 septembre 2003). On pouvait y lire des extraits de propos tenus par l'animateur Jeff Fillion sur la journaliste : « Non, 25 % des gens trouvent que l'idée est très bonne, incluant Julie Lemieux, cette groupie du maire de Québec, qui se roule la bille dans sa chambre lorsque son chum n'est pas là, avec un poster laminé du maire L'Allier, fleur à la boutonnière, cellulaire pendant sur ses culottes pour montrer qu'il est bien occupé. Il y a une masturbation dans les journalistes du SOLEIL, surtout Julie Lemieux, envers le maire de Québec » (Le Soleil, 11 septembre 2003).

L'insulte et l'injure sont sans conteste une atteinte à la dignité de la personne. Mais lorsqu'il s'agit d'une journaliste clairement identifiée et connue, cela prend des proportions tout à fait extraordinaires. Au Québec, les plaintes pour atteintes à la dignité de la personne humaine sont de plus en plus nombreuses. Ainsi le 16 juillet 2002, le CRTC rend une décision de vingt pages relative au renouvellement de la station CHOI FM et constate qu'entre 1999 et 2001, le Conseil a reçu 47 plaintes pour contenus offensants, harcèlement, attaques personnelles, sexisme. L'opérateur a reconnu le bien-fondé d'un certain nombre de plaintes. Le CRTC mentionne que les propos tenus par un des animateurs sont à l'encontre de l'article 3 b) de la loi sur la radiodiffusion qui « interdit au titulaire de diffuser: a) quoi que ce soit qui est contraire à la loi; b) des propos offensants qui, pris dans leur contexte, risquent d'exposer une personne ou un groupe ou une classe de personnes à la haine ou au mépris pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale; c) tout langage obscène ou blasphématoire; d) toute nouvelle fautive ou trompeuse; e) tout ou partie d'une inter-

view ou conversation téléphonique avec une personne, sauf si cette personne a soit consenti de vive voix ou par écrit au préalable à sa radiodiffusion, soit téléphoné à la station pour participer à une émission ». « Après examen de l'ensemble des plaintes soumise, le Conseil est d'avis que les propos diffusés, tel que ceux visant les femmes, les autochtones et les personnes handicapées, soulèvent de sérieuses préoccupations. » Mais le CRTC renouvellera la licence de CHOI FM jusqu'au 31 août 2004 (décision 2002-189 du CRTC).

En Communauté française, le CSA a pris une décision récente relative au non respect de la dignité de la personne humaine par un opérateur. Il s'agissait de deux scènes montrant une fête initiatique au Brésil pour la première et le jugement d'une femme adultère en Égypte pour l'autre. La fête initiatique au Brésil portait sur une cérémonie de passage à l'âge adulte pour une jeune fille. Il s'agissait d'emmener la jeune fille, mains liées, sous une tente où plusieurs femmes entreprenaient de lui arracher les cheveux sans ménagement. Le jugement de la femme adultère consistait à lécher un morceau de métal chauffé au rouge. En cas de brûlures, la femme sera jugée coupable et lapidée. S'il ne se passe rien, la femme sera jugée innocente et libérée. L'éditeur de services a reconnu que les reportages diffusés contenaient « des scènes de violence et des scènes portant atteinte à la dignité humaine, accompagnés de commentaires désinvoltes qui tournent en dérision, tant par leur formulation que par leur ton, les pratiques et les individus impliqués dans les reportages ». Le CSA n'a pas commenté outre mesure sa décision et s'est contenté d'enregistrer le fait que l'éditeur reconnaissait lui-même l'infraction. Mais il convient d'insister sur un aspect du jugement. Ce ne sont pas tant les images qui sont considérées comme une atteinte à la dignité de la personne que davantage les commentaires des animateurs qui tournent en dérision des pratiques culturelles certes discutables par la souffrance et par l'atteinte aux droits de l'homme qu'elles témoignent mais qui nécessitaient une mise à distance critique de leur part.

\* \*  
\*

L'apparition de nouveaux genres d'émissions sur les chaînes de télévision a mis à l'avant-plan la problématique du respect de la dignité de la personne humaine dans les médias. Depuis quelques années, certains mettent en garde les responsables publics sur d'éventuelles dérives des

<sup>1</sup>Le quotidien s'est donné comme règle de ne pas réagir aux attaques contre lui, qu'elles soient non fondées ou injustes.

médias. Le secteur de la publicité a souvent été montré du doigt. Accusé de sexisme, d'atteinte à l'image de la femme notamment, la réponse est la même : la liberté d'expression ne peut souffrir d'aucune censure et il n'y a pas de doute que la création artistique procède de cette liberté. Le raisonnement a rarement été contredit par des décisions judiciaires, au grand dam des mouvements féministes d'ailleurs.

L'approche sous l'angle unique de la dignité humaine est insatisfaisante dans la mesure où, pour certains, ce sont des genres télévisuels qu'il faudrait interdire par le fait même qu'ils reposent sur l'exploitation des participants. Le non respect de la vie privée, la cession de droits intimes comme le droit à l'image – les participants ne peuvent contrôler l'image que la chaîne de télévision projette d'eux – suffiraient à interdire la diffusion de ces émissions. Pour d'autres, le problème est étranger aux préoccupations liées à la liberté d'expression, au respect de la vie privée ou à la dignité. L'expression des droits de la personnalité peut faire l'objet d'un renoncement par leur titulaire. Il s'agira pour ce dernier de maîtriser les limites de sa vie privée et, en choisissant de s'exposer, il ne fait rien d'autre qu'en réglementer l'exercice. « *Autoriser ou refuser, fixer les limites du respect de la personne constituent la mise en œuvre du droit, non une renonciation. Pour autant que cette mise en œuvre, pour être valable, soit libre (CEDH, arrêt Deweer c/Belgique du 27.02.1980), éclairée (CEDH, arrêt Pauger/c Autriche du 28.05.1997) et non équivoque (CEDH, arrêt Barbera Messegué et Jabardo c/Espagne du 6.12.1988)* » (<http://www.csa.cfwb.be> - Avis 1/2002 Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel).

Le travail de régulation devra se limiter, la plupart du temps, non à condamner un genre télévisuel ou radiophonique pour ce qu'il est mais des séquences ou des propos en ce qu'ils contreviennent aux contraintes générales qui régissent la radiodiffusion. Le séminaire d'experts réunis sous l'égide du Conseil de l'Europe<sup>2</sup> concluait sur la nécessité de demander la mise en œuvre de mesures permettant de protéger la réputation des participants et la sensibilité du public. « *La commercialisation de la vie privée et de l'intimité des personnes ne constitue pas une intrusion illégitime des médias, mais une activité lucrative, tant pour les chaînes que pour les participants. En acceptant d'être médiatisés, ces der-*

*niers risquent de perdre le contrôle de leur vie privée. En laissant les caméras enregistrer leurs faits et gestes 24h/24, ils renoncent à toute limite entre apparition publique et intimité. Mais il serait injuste de les assimiler aux autres célébrités ou personnages publics, et en conclure qu'ils n'ont droit à aucune protection...Vue sous l'angle contractuel, la relation entre les producteurs de TV et les participants est une relation de travail. Elle mérite d'être soumise aux mêmes dispositions qui s'appliquent aux acteurs et aux autres professionnels des médias. Ce point fait notamment référence à certaines restrictions apportées par les autorités de l'audiovisuel en France et en Allemagne, où l'on a obligé les producteurs à concéder des pauses - hors caméras - aux participants. Les contrats pourraient également inclure une description plus détaillée des informations spécifiques susceptibles d'être diffusées, et imposer de garder secrètes des données potentiellement dommageables », notamment sur la vie privée des participants. Généralement, ces points ont fait l'objet de recommandations générales aux éditeurs de services.*

Reste que l'évolution constatée dans les programmes de radio et de télévision pose bien évidemment toute une série de questions sur l'état de nos sociétés. D. Wolton<sup>3</sup> écrivait déjà en 1990 que la télévision populaire tirait son succès de deux angoisses fondamentales, d'une part, le dégoût d'une société de masse standardisée et, d'autre part, la méfiance envers l'anomie et un individualisme excessif. « *La participation populaire aux médias est ambiguë, potentiellement valorisante, parfois illégitime, cependant le risque de confinement et de banalisation est important. La télévision populaire a un double visage. Si, d'un côté, elle sert d'outil de contrôle social, elle constitue en même temps un dispositif de qualification, ou d'habilitation, de l'audience. En d'autres termes, l'analyse des programmes du type "Big Brother" révèle leur caractère de prison ou de couvent symboliques, dans lesquels le jeu de la punition et de la confession permet d'exonérer, de châtier ou de normaliser le comportement des participants (et, donc, de leurs fans ou disciples). D'un autre point de vue, la télévision sert également de support potentiel de reconnaissance des goûts et des pratiques populaires, par le biais d'une confrontation ou d'un dialogue avec les élites et les institutions. La fonction de contrôle social souligne le risque que la plupart des télévisions commerciales deviennent des « ghettos culturels » pour ceux qui n'ont pas les moyens de payer d'autres vecteurs de programmes»<sup>4</sup>.*

<sup>2</sup>Convention européenne sur la Télévision transfrontalière/Comité permanent sur la télévision transfrontalière T-TT(2001)er4 Séminaire d'experts sur «La Convention européenne sur la Télévision transfrontière dans un environnement en pleine évolution», Palais de l'Europe, Strasbourg, 6 septembre 2001, «Les nouveaux genres de la télévision commerciale et leurs effets sur le public», Rapport de M. Victor SAMPEDRO.

<sup>3</sup>WOLTON D. : « Eloge du grand public », 1990, Flammarion.

<sup>4</sup>Convention européenne sur la Télévision transfrontalière, op. cit.

Outre la responsabilisation sociale des acteurs (aspect auto régulation), l'importance des recommandations des organes de régulation, la capacité de sanctionner en cas d'infraction (aspect régulation) et le travail de réflexion réalisé avec les éditeurs de services (aspect co-régulation) sur les contenus audiovisuels, on n'insistera jamais assez sur la nécessité de mettre en place un véritable programme d'éducation aux médias. L'éducation aux médias peut aider les jeunes et les moins jeunes à mettre en perspective l'image qui leur est donnée à regarder, en les aidant à comprendre le fonctionnement même des médias et la manière dont les contenus sont fabriqués. L'éducation aux médias est le moyen premier pour favoriser non seulement la compréhension critique des médias au moyen de l'analyse, mais aussi la participation critique des individus comme producteurs culturels à part entière.

## 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 services<sup>1</sup> et d'opérateur de réseau<sup>2</sup>, désormais soumis à un régime déclaratif.

L'autre concerne le métier d'éditeur de services<sup>3</sup>, 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 1997<sup>4</sup>, largement analysé et commenté depuis lors.

### I. 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 ?

<sup>1</sup>Article 1er 12° 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 ».

<sup>2</sup>Article 1er 22° 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 ».

<sup>3</sup>Hormis les opérateurs de réseaux utilisant des fréquences hertziennes ou satellitaires.

<sup>4</sup>Article 1er 13° 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 ».

<sup>5</sup>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.

## *1 a. 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 demeurait entièrement entre les mains du gouvernement pour ce qui concerne les télévisions<sup>6</sup> et se trouvait partagé entre le gouvernement et le CSA pour ce qui concerne les radios<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup> ».

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'exercice<sup>9</sup>), 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<sup>10</sup> » 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 euro-

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

## *1 b. 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 »<sup>12</sup>, 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

<sup>6</sup>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.

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

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

<sup>9</sup>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 ».

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

<sup>11-12</sup>Exposé des motifs du décret.

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 RTBF<sup>13</sup>.

## *I.c. 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 », ...) 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 capacité<sup>14</sup> d'autorisation<sup>15</sup> ». 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'appréciation<sup>16</sup>.

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 »<sup>17</sup>. 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 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 »<sup>18</sup>.

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 suf-

<sup>13</sup>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.

<sup>14</sup>C'est nous qui soulignons.

<sup>15</sup>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.

<sup>16</sup>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](http://www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp)), p. 19.

<sup>17</sup>Avis 33.244/4 du Conseil d'Etat.

<sup>18</sup>Avis 33.865/4 du Conseil d'Etat.

fisante pour l'octroi d'une autorisation », analyse confirmée par le Conseil d'État lorsqu'il écrit que « l'octroi de l'autorisation au demandeur qui respecte les conditions n'est pas présenté comme une faculté<sup>19</sup> dans le chef du CSA »<sup>20</sup>. Le gouvernement a également répondu aux objections du Conseil d'État 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 »<sup>21</sup>.

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 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).

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 »<sup>22</sup> que par les « autres services »<sup>23</sup> 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

<sup>19</sup>C'est nous qui soulignons.

<sup>20</sup>Avis 33.854/4 du Conseil d'État.

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

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

<sup>23</sup>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.

française. En effet, hormis les obligations européennes (certes renforcées<sup>24</sup>), 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 française<sup>25</sup>.

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 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 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 audiovi-

suelles, 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 CSA<sup>26</sup>, aucun n'a sollicité auprès du gouvernement un droit de distribution obligatoire ; de plus, parmi les deux éditeurs qui en bénéficiaient<sup>27</sup>, 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.

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

<sup>24</sup>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.

<sup>25</sup>Article 42 du décret.

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

<sup>27</sup>TVi (RTL-TVi et Club RTL) et YTV (AB3).

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'agît d'infraction au décret sur l'audiovisuel. Plusieurs sanctions furent prononcées<sup>28</sup> par le CSA. Toutes firent l'objet d'un recours au Conseil d'Etat par la RTBF<sup>29</sup>, 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* »<sup>30</sup>.

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 modification 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

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* »<sup>31</sup>, 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

<sup>28</sup>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.

<sup>29</sup>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.

<sup>30</sup>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](http://www.csa.cfwb.be/avis/ca_avis.asp)), p. 46.

<sup>31</sup>Commentaire de l'article 35 du décret.

« valoriser les programmes de stock qui constituent les programmes susceptibles de bénéficier d'une bonne circulation au sein de l'Union européenne »<sup>32</sup>. 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 »<sup>33</sup>. 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 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 »<sup>34</sup> 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 »<sup>35</sup>. 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 »<sup>36</sup>. 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 »<sup>37</sup>.

<sup>32</sup>Commentaire des articles 40 et suivants du décret.

<sup>33</sup>Commentaire de l'article 41 du décret.

<sup>34-35</sup>Exposé des motifs du décret.

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

<sup>37</sup>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.

## LE NOUVEL ENVIRONNEMENT DES RÉSEAUX DE RADIODIFFUSION

Boris LIBOIS, Conseil supérieur de l'audiovisuel

### I. Contexte : la radiodiffusion dans le NRF

1.1. Le nouveau cadre réglementaire européen sur les communications électroniques est entré en vigueur le 25 juillet 2003<sup>1</sup>. Aujourd'hui, dix anciens Etats membres (Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Suède et, prochainement, l'Allemagne) ont effectivement transposé dans leur droit national ce que l'on appelle aussi abusivement le « paquet télécom ». Cet ensemble de textes (six directives, trois décisions, deux recommandations, des lignes directrices, etc.<sup>2</sup>) traite de manière indifférenciée les réseaux et les services de communications électroniques, peu importe que la transmission des données s'effectue avec ou sans fil, par câble, satellite ou via l'éther, que les contenus soient fournis sur demande individuelle du bénéficiaire du service ou à l'initiative de son prestataire, que les services proposés aux utilisateurs s'assimilent à des correspondances privées ou à des communications au public ou que les textes, sons ou images soient reçus sur un poste de télévision, un écran d'ordinateur ou un téléphone mobile.

Le nouveau cadre réglementaire européen sur les communications électroniques (que nous appellerons « CRECEL » dans la suite de l'exposé) consacre le principe de la « neutralité technologique » : le traitement juridique des infrastructures et supports doit être indifférent au régime applicable aux contenus que les réseaux véhiculent. Cette approche nuance certaines options proposées dans le Livre vert de la Commission européenne du 3 décembre 1997 sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation – Vers une approche pour la société de l'information<sup>3</sup>. En matière de services de communications électroniques, l'option 3 (qui proposait l'« introduction progressive d'un nouveau modèle réglementaire couvrant tout l'éventail des services nouveaux et existants ») est, en apparence seulement, abandonnée au bénéfice de l'option 2 (« Développer un modèle réglementaire séparé pour de nouvelles activités qui coexister-

raient avec la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion »). En revanche, l'option 3 subsiste pour les infrastructures et réseaux de communications électroniques.

1.2. Si le champ d'application du CRECEL couvre les réseaux et services de communications électroniques (publics ou non<sup>4</sup>), en sont toutefois exclus « les services consistant à fournir des contenus à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale [ou « un contrôle rédactionnel » art. 1.3. directive « concurrence »]) sur ces contenus » (art. 2.c directive « cadre »). Mais la distinction technique entre contenu et contenant n'empêche pas le CRECEL de comporter des aspects spécifiques aux services de radiodiffusion : l'« obligation de diffuser » et les « ressources associées ».

L'article 31 de la directive « service universel » énonce, en ces termes, les normes relatives à l'« obligation de diffuser » sur les réseaux publics de communications électroniques : « Les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffuser (« must carry »), pour la transmission des chaînes ou des services de radio et de télévision spécifiés, aux entreprises qui, sous leur juridiction, exploitent des réseaux de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision, lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision ». Ces obligations de diffuser « ne peuvent être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis et doivent être proportionnées et transparentes. Ces obligations sont soumises à un réexamen périodique ». La directive « service universel » n'écarte pas la faculté pour les États de déterminer une rémunération appropriée.

Autres zones de recoupement entre services de radiodiffusion et services de communications électroniques : l'interopérabilité des services de télévision numérique interactive (art. 18 directive « cadre »), l'interopérabilité des services de télévision numérique grand public (art. 24 et annexe VI directive « service universel »), l'accès des utilisateurs finaux aux services de télévision et de radio numériques via des systèmes d'accès conditionnel (art. 6 et

<sup>1</sup>Le nouveau Cadre Réglementaire Européen sur les Communications Électroniques est communément appelé « NRF » : « New Regulatory Framework ». En français, nous le baptiserons « CRECEL ». Ce dernier s'inscrit dans la « stratégie de Lisbonne » ([http://www.europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_fr.html](http://www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html)). On trouvera un résumé de l'arrière-plan idéologique dans la Communication de la Commission européenne Communications électroniques : vers une économie de la connaissance, COM(2003) 65, 11 février 2003, 18 p.

<sup>2</sup>La liste détaillée de ces textes se trouve en Annexe.

<sup>3</sup>COM(1997) 623 : <http://europa.eu.int/ISPO/convergencecp/97623fr.doc>.

<sup>4</sup>Ces derniers bénéficient d'un régime allégé (considérant 4 de la directive « autorisation ») : les obligations de service universel pèsent seulement sur les réseaux téléphoniques publics et sur les services téléphoniques accessibles au public.

annexe I, première partie directive « accès »), les interfaces de programmes d'application (API) et les guides électroniques de programmes (EGP) (art. 5 et annexe I, deuxième partie directive « accès »). Nous y reviendrons ci-dessous (3.2.3° « Accès conditionnel et ressources associées »).

## 2. Le CRECEL dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion

2.1. Comment s'exerce concrètement la régulation des services de communications électroniques au public sur les réseaux de radiodiffusion en Communauté française de Belgique ? Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (ci-après « décret »<sup>3</sup>) distingue trois fonctions interdépendantes qui structurent la chaîne de valeur de la communication au public : l'éditeur de services, l'opérateur de réseau et le distributeur de services. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est l'autorité administrative en charge de la régulation de la radiodiffusion<sup>4</sup>. Cette différenciation fonctionnelle devrait améliorer l'autonomie du système médiatique en assurant une plus importante interdépendance des rôles et une adaptation accrue à son environnement numérique.

L'éditeur de services de radiodiffusion exerce sa responsabilité sur l'élaboration et la fourniture de contenus : il a une fonction de contrôle rédactionnel et de programmeur éditorial. L'opérateur de réseau assure l'établissement et l'exploitation de l'infrastructure : il a une fonction de transport de signaux et de fourniture de capacités de transmission (par exemple les opérateurs de câble ou de satellite). La fonction de distribution des services est, à la différence de celle d'opérateur de réseau, une fonction culturelle dans la mesure où il s'agit de composer et de commercialiser une offre de programmes et de services de radiodiffusion à destination du public de la Communauté française, considéré dans son ensemble ou traité dans ses composantes géographiques, sociales ou culturelles. Le distributeur a une fonction d'assemblage et de mise à la disposition publique, de sa propre initiative ou sur appel individuel de l'utilisateur final, de contenus élaborés par un éditeur et techniquement transmis à distance par un opérateur de réseau. A la différence de l'éditeur de services, le distributeur exerce une fonction éditoriale dérivée (il compose une offre produite par d'autres) mais primordiale (il la programme en vertu des utilisateurs finaux avec lesquels il est en contact direct).

Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'institue aucun régime particulier pour les trois fonctions définies selon que l'éditeur de services, l'opérateur de réseau ou le distributeur de services exercent leur métier dans l'environnement analogique ou numérique, à l'exception toutefois des dispositions relatives à la distribution de services en rapport avec l'assignation individuelle de fréquences du spectre radio-électrique (« ressources rares »). Actuellement, les opérateurs de réseau sont soumis à un régime d'autorisation préalable (hertzien sonore : art. 103 & 109 décret ; hertzien télévisuel : art. 113 & 117 décret ; satellite : art. 120 décret) ou à un régime déclaratif (télédistribution : art. 97 décret), selon que l'on se trouve ou non dans une situation de rareté des ressources de diffusion. Dans ce cas, le principe de neutralité technologique s'applique de manière restreinte puisque le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion établit un lien étroit entre les services et les infrastructures : l'assignation des ressources rares attribuées à la radiodiffusion par les voies satellitaire et hertzienne analogique est subordonnée à une décision administrative relative à la prestation des services de communications électroniques au public. En revanche, l'égalité de traitement des opérateurs de réseau, au sein d'une même type d'infrastructure, et l'équivalence des régimes juridiques entre formes concurrentes d'infrastructures sont garanties.

Les entreprises sont soumises à des obligations horizontales, communes aux trois fonctions, indispensables pour assurer la transparence financière du secteur et, en cas d'intégration verticale, la mise en œuvre du principe de non-discrimination. Ainsi, dans un souci de transparence de ses structures à l'égard du public et pour assurer son degré d'indépendance au sein du secteur de la radiodiffusion, chaque entreprise communique au Collège d'autorisation et de contrôle (CAC) du Conseil supérieur de l'audiovisuel les informations suivantes lors de sa déclaration préalable ou de sa demande d'autorisation préalable (art. 6 § 2 décret):

- 1° l'identification des personnes physiques ou morales participant au capital de la société et le montant de leur participation respective ou la liste des membres pour les personnes morales constituées en ASBL ;
- 2° la nature et le montant des intérêts détenus par les personnes précitées dans d'autres sociétés du secteur de la radiodiffusion ou d'autres secteurs des médias ;

<sup>3</sup><http://www.csa.cfwb.be/pdf/Décret%20radiodiffusion.pdf>.

<sup>4</sup>Au sens que lui donne le Conseil de l'Europe dans sa Recommandation REC(2000) 23 du 20 décembre 2000 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion.

3° l'identification des personnes physiques ou morales œuvrant dans des activités de fourniture de ressources intervenant de manière significative dans la mise en œuvre des programmes des services de radiodiffusion, ainsi que la nature et le montant de leur participation<sup>7</sup>.

Tout changement dans les informations citées ci-dessus devrait être communiqué dans le mois au CAC (art. 6 § 3 décret).

En outre, si l'entreprise cumule ses activités avec celles d'opérateur de réseau, de distributeur de services, d'opérateur de système d'accès conditionnel ou d'éditeur de services, elle tient une comptabilité séparée pour chacune de ses activités spécifiques liées à la fourniture de réseaux, à la distribution de services, à la fourniture de services d'accès conditionnel ou à l'édition de services (art. 77, 125 § 2 & 41 § 3.2 décret). Cette obligation de séparation comptable<sup>8</sup> doit permettre le contrôle de l'application du principe de non-discrimination, énoncé à l'article 10 de la directive « accès », en vertu duquel les entreprises (a) doivent appliquer des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes aux autres entreprises fournissant des services équivalents et fournir aux autres entreprises des services et informations dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux qu'elles assurent pour leurs propres services, ou pour ceux de leurs filiales ou partenaires et (b) elles doivent pouvoir justifier objectivement toute différenciation. A titre transitoire, l'article 167 § 7 du décret précise que les opérateurs de réseau de télédistribution disposent d'un délai d'un an à dater de la clôture des comptes et bilans annuels suivant l'entrée en vigueur du décret (intervenue le 17 avril 2003) pour se conformer à leur obligation de séparation comptable.

2.2. Quel est le régime spécifique aux opérateurs de réseau de radiodiffusion en Communauté française de Belgique ? Les articles 90 à 98 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion mettent en place une réglementation horizontale des réseaux de radiodiffusion (câble, satellite, hertzien), inspirée du droit européen de la concurrence. Le paradigme adopté par le CRECEL est celui de l'autorégulation du marché et de la dissolution du droit sectoriel. Cela

présuppose un marché des infrastructures effectivement concurrentiel. L'objectif réglementaire poursuivi par le CRECEL est d'encourager la reproductibilité des infrastructures afin de favoriser la concurrence entre elles, sauf si de significatives économies d'échelle ou d'envergure ou d'autres restrictions à l'entrée rendent cette réplification des réseaux factuellement impossible ou économiquement non souhaitable. A défaut, il s'agit de corriger la puissance que les infrastructures dominantes exercent sur le marché, tant qu'une alternative effective n'est pas développée et en vue d'assurer la transition vers un marché durablement concurrentiel<sup>9</sup>.

Il revient aux autorités de régulation nationales (ARN), en premier ressort et sous le contrôle de la Commission européenne, de déterminer si les marchés pertinents sont effectivement concurrentiels et, le cas échéant, d'imposer aux opérateurs de réseau puissants sur un ou plusieurs de ces marchés des obligations destinées à contrebalancer leur capacité d'agir, seul ou conjointement avec d'autres entreprises, de manière indépendante de leurs concurrents, de leurs clients et, en fin de compte, des consommateurs. La méthode à suivre comporte deux étapes importantes : d'abord la définition du marché, en termes géographiques et de produits, susceptible ou non de faire l'objet d'une régulation *ex ante* (1°). Ensuite, l'analyse de la structure concurrentielle du marché pertinent et les mesures à prendre à l'égard des entreprises qui en obéiraient la concurrence effective (2°). En vertu de l'article 133 § 1er 11° du décret, le CAC est chargé de la mise en œuvre de cette approche. Enfin, certains aspects concernent les « ressources associées », indispensables pour permettre aux tiers d'exploiter toutes les fonctionnalités des réseaux de communications électroniques (3°).

#### 1°) Définition des marchés pertinents (art. 90 § 1er décret)

A. Dans sa recommandation « marchés pertinents » du 11 février 2003, la Commission européenne a désigné les 18 marchés pertinents pour l'application du CRECEL. Parmi ceux-ci, le CAC n'est concerné que par le marché des réseaux et des services de communications électroniques relevant de la compétence de la Communauté française : le marché 18 « Services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux ».

<sup>7</sup>Cette catégorie concerne l'identification des personnes qui, sans appartenir à l'une des fonctions de radiodiffusion précitées, sont susceptibles d'exercer une influence déterminante sur le service ou la programmation. A titre d'exemple, il peut s'agir de la fourniture de moyens financiers indispensables au lancement du service par une banque ou d'un volume substantiel de programmes par un tiers (en particulier lorsqu'ils sont essentiels à la thématique du programme : films, manifestations sportives, etc.).

<sup>8</sup>Sans épuiser le prescrit de l'article 11 de la directive « accès », ni celui de l'article 13 de la directive « cadre ».

<sup>9</sup>ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework, ERG(03)30rev1, 1er avril 2004, 131 p., [http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg\\_0330rev1\\_remedies\\_common\\_position.pdf](http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf).

Le CAC doit définir, dans le contexte de la Communauté française, quels sont les marchés économiques et géographiques couverts par le marché 18. Sa décision doit intervenir dès que possible après le 11 février 2003 (art. 16 § 1er directive « cadre »).

B. Le projet de décision du CAC doit être soumis à la consultation publique préalable des parties intéressées d'une part, des autres ARN et de la Commission européenne d'autre part. La consultation publique ne peut pas être clôturée avant l'expiration d'un délai de huit semaines à compter de son ouverture (art. 53 règlement d'ordre intérieur du CSA (« ROI »). Le gouvernement doit fixer les modalités de la procédure de consultation publique (art. 94 § 1er décret) : celles-ci sont déjà prévues aux articles 49 et 53 du ROI. La procédure de notification, dans le cadre de la consultation publique intra-européenne, est quant à elle détaillée dans la recommandation « article 7 » de la Commission européenne du 23 juillet 2003.

Si le CAC propose de déroger aux marchés désignés par la Commission européenne, il doit, à la demande de cette dernière, prolonger de deux mois le délai de clôture de la consultation publique (art. 49 § 1er ROI). Si, dans ce délai, la Commission européenne s'oppose de manière motivée à la proposition de décision du CAC, celui-ci doit s'abstenir de l'adopter (art. 95 § 2 décret).

A ce jour, les ARN de trois Etats membres (Autriche, Irlande et Royaume Uni) ont défini des marchés d'infrastructures et de réseaux de radiodiffusion en conformité avec les principes du droit de la concurrence<sup>98</sup>. Ces projets de mesures ont été soumis à la procédure de consultation intra-européenne exigée à l'article 7 de la directive « cadre »<sup>10</sup>. Après analyse, les marchés délimités divergent, dans les trois cas, de l'annexe à la recommandation « marchés pertinents » : soit qu'ils ne relèvent pas de la juridiction de l'Etat membre ou échappent à la compétence de l'ARN ; soit que les éléments qui composent ces marchés ou les limites qui les séparent des autres marchés diffèrent de ceux qui figurent dans ladite recommandation (§ 19) ; soit que ces marchés échappent aux trois critères de pertinence qui, « appliqués cumulativement » (§ 16 recommandation « marchés pertinents »), justifieraient une régulation ex ante : (a) présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée (qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire), (b) absence de structure dynamique du

marché qui empêcherait de le faire évoluer vers une situation de concurrence effective et (c) incapacité du droit de la concurrence à remédier à lui seul à la ou aux défaillances concernées du marché (§ 9 recommandation « marchés pertinents »).

- La Kommunikationsbehörde Austria (« KOMMAUSTRIA », l'ARN autrichienne) a identifié six sous-marchés possibles au sein du marché 18. Dans son projet de décision, notifié à la Commission européenne le 14 novembre 2003 sous le numéro AT/2003/0018, KOMMAUSTRIA ne retient comme marchés pertinents que celui de la radiodiffusion télévisuelle terrestre et celui de la radiodiffusion sonore terrestre en fréquences modulées. Tous deux s'étendent à la totalité du territoire national. Après analyse, KOMMAUSTRIA a exclu d'une régulation ex ante le marché de la radiodiffusion télévisuelle par câble, celui de la radiodiffusion sonore terrestre en ondes moyennes et celui de la radiodiffusion sonore par câble et satellite. KOMMAUSTRIA n'a pas examiné le marché de la radiodiffusion télévisuelle par satellite au motif qu'aucun opérateur de ce type ne relevait de sa compétence bien que des services de radiodiffusion soient transmis par cette voie au public autrichien.

Dans ses commentaires du 11 décembre 2003, la Commission européenne ne s'est pas opposée aux définitions des marchés proposées par KOMMAUSTRIA mais attire l'attention sur le marché transnational que pourrait constituer la radiodiffusion télévisuelle satellitaire, en vertu d'une décision qui serait prise, le cas échéant, par la Commission européenne sur base de l'article 15.4 de la directive « cadre ».

- La Commission for Communications Regulation (« COMREG », l'ARN irlandaise) a identifié quatre sous-marchés possibles au sein du marché 18. Dans son projet de décision, notifié à la Commission européenne le 3 février 2004 sous le numéro IE/2004/0042, COMREG ne retient comme marchés pertinents que celui des services de transmission de radiodiffusion sonore sur les réseaux analogiques terrestres de couverture nationale et celui des services de transmission de radiodiffusion télévisuelle. Après analyse, COMREG a exclu d'une régulation ex ante le marché des services de transmission de radiodiffusion sonore sur les réseaux analogiques terrestres de couverture locale et régionale et celui des services de transmission de radiodiffusion sur les réseaux de câble et satellite.

<sup>98</sup>L'ARN finlandaise a notifié le 17 juin 2004 son projet de définition et d'analyse du marché 18.

<sup>10</sup>Les projets de mesures et les commentaires sont publiés à l'adresse suivante : <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/library>.

Dans ses commentaires du 2 mars 2004, la Commission européenne ne s'est pas opposée aux définitions des marchés proposées par COMREG mais élève des doutes sur le statut de marché unique que constitueraient les services de transmission de radiodiffusion sur les réseaux de câble et satellite. Toutefois, si ce marché devait être scindé en deux marchés de produits distincts, câble et satellite devraient être exclus des marchés pertinents au motif que le second critère de pertinence ne peut être retenu, vu le pouvoir d'achat compensatoire dont bénéficient les radiodiffuseurs, les obligations de « *must carry* » fixées légalement et les sources de concurrence alternative fournies par la possibilité de location ou de sous-location de transpondeurs satellitaires. Enfin, la Commission européenne attire l'attention sur le marché transnational que pourrait constituer la radiodiffusion télévisuelle satellitaire, en vertu d'une décision qui serait prise, le cas échéant, par la Commission européenne sur base de l'article 15.4 de la directive « cadre ».

- L'Office of Telecommunications - « OFTEL » (remplacé depuis décembre 2003 par l'Office of Communications - « OFCOM », l'ARN britannique unique) a également proposé de déroger à la définition du marché 18 proposée dans la recommandation « marchés pertinents ». Son projet de mesures du 9 septembre 2003<sup>11</sup> divise le marché 18 entre le marché de la transmission télévisuelle terrestre et celui de la transmission radiophonique terrestre. Ce dernier forme un marché national unique dans lequel aucun opérateur n'exerce de puissance significative. Aucune mesure correctrice doit être adoptée. En revanche, pour la radiodiffusion télévisuelle, l'OFTEL proposait de subdiviser géographiquement le marché entre réseau analogique et réseau numérique et en distinguant les réseaux de chacun des deux opérateurs concernés (Crown Castle et NTL). Ces derniers exercent, dans les quatre marchés délimités, une puissance significative et doivent faire l'objet de mesures correctrices. Les autres marchés (radiodiffusion par câble et satellite) ne sont pas visés par l'analyse de l'OFTEL dans la mesure où, selon l'OFTEL, la réglementation du câble (« *must carry* ») restera effective avec le CRECEL et où les opérateurs satellitaires ont l'obligation de fournir des services d'accès conditionnel à tous les radiodiffuseurs et selon des règles contrôlées par l'ARN. Le projet de mesure de l'OFTEL a été soumis à consultation publique nationale jusqu'au 10 novembre 2003 mais n'a pas encore été notifié à la Commission européenne.

## 2°) Analyse de marché et opérateur(s) puissant(s) sur le marché (art. 91 décret)

A. Dans ses lignes directrices relative à la puissance significative sur le marché (« PSM ») du 8 juillet 2002, la Commission européenne a énoncé les principes sur lesquels les ARN doivent fonder leur analyse des marchés et de la concurrence effective.

Lorsqu'il aura défini les marchés pertinents, le CAC devra, sur base de ces lignes directrices, analyser chacun des marchés qu'il a définis pour :

- évaluer s'il est effectivement concurrentiel ;
- identifier le ou les opérateurs puissants sur le marché et
- proposer les mesures correctrices qu'il lui (leur) imposerait.

Ces trois éléments sont indissociablement constitutifs d'une unique proposition de décision qui doit être présentée à la consultation publique préalable des parties intéressées d'une part, et des autres ARN et de la Commission européenne d'autre part. La consultation publique ne peut pas être clôturée avant l'expiration d'un délai de huit semaines à compter de son ouverture (art. 53 ROI). La procédure de notification, dans le cadre de la consultation publique intra-européenne, est quant à elle détaillée dans la recommandation « article 7 » de la Commission européenne du 23 juillet 2003.

Si le CAC propose d'identifier un opérateur puissant, il doit, à la demande de la Commission européenne, prolonger de deux mois le délai de clôture de la consultation publique (art. 49 § 3 ROI). Si, dans ce délai, la Commission européenne s'oppose de manière motivée à la proposition de décision du CAC, celui-ci doit s'abstenir de l'adopter (art. 95 § 2 décret).

B. Un opérateur de réseau est considéré comme puissant sur le marché « *s'il se trouve, individuellement ou conjointement avec d'autres, dans une position équivalente à une position dominante, c'est-à-dire qu'il est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs* » (art. 91 § 3 al. 2 décret).

<sup>11</sup>OFTEL, *Review of competition : broadcasting transmission services*, 9 septembre 2003, 59 p., [http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/eu\\_directives/2003/broad0903.pdf](http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/eu_directives/2003/broad0903.pdf).

La Commission européenne énumère les indices de puissance de marché sur base des parts de marché :

- si les parts de marché sont égales ou inférieures à 25 %, pas de présomption de position dominante ;
- si elles dépassent 40 %, présomption sérieuse de position dominante ;
- si elles sont supérieures à 50 %, cela suffit, sauf circonstances exceptionnelles, à établir l'existence d'une position dominante (§ 75 lignes directrices « PSM »).

Les critères à utiliser pour mesurer la part de marché des entreprises concernées dépendent des caractéristiques du marché pertinent. Mais l'existence d'une position dominante ne saurait être établie sur le seul fait qu'une entreprise détient d'importantes parts de marché. Enfin, la dominance sur le marché peut s'exercer de manière isolée ou collective, comme l'exposent les documents de la Commission européenne (lignes directrices « PSM ») et du Groupe européen des régulateurs (« ERG », document de travail sur le concept « PSM »<sup>12</sup>).

En complément des parts de marché, la Commission européenne et l'ERG ont, dans ces documents, identifié d'autres critères pour apprécier la puissance sur le marché qui, combinés, peuvent démontrer l'existence de la position dominante d'une entreprise, isolément (B.1) ou conjointement avec d'autres (B.2).

B.1. Liste indicative des critères de position dominante isolée (§§ 74-80 lignes directrices « PSM » ; §§ 7-23 document de travail ERG) :

- « la taille globale de l'entreprise,
- le contrôle d'une infrastructure qu'il n'est pas facile à dupliquer,
- les avancées ou la supériorité technologiques,
- l'absence ou la faible présence de contre-pouvoir des acheteurs,
- l'accès facile ou privilégié aux marchés des capitaux et aux ressources financières,
- la diversification des produits et/ou des services (par exemple, produits ou services groupés),
- les économies d'échelle,
- les économies de gamme,
- l'intégration verticale,

- l'existence d'un réseau de distribution ou de vente très développé,
- l'absence de concurrence potentielle,
- des entraves à l'expansion,
- des prix excessifs ».

B.2. Dominance conjointe : « deux entreprises, ou plus, peuvent occuper conjointement une position dominante au sens de l'article 14 [de la directive « cadre »] dès lors que, même s'il n'existe entre elles aucun lien structurel ou autre, elles opèrent dans un marché dont la structure est considérée comme propice à produire des effets coordonnés » (annexe II directive « cadre »). Les lignes directrices « PSM » (§§ 97-100) et le document de travail ERG (§§ 24-41) explicitent la liste (non exhaustive) des critères (non cumulatifs) qui permettraient d'étayer les affirmations relatives à l'existence d'une position dominante conjointe sous la forme d'une coordination tacite :

- « concentration,
- transparence,
- marché arrivé à maturité,
- stagnation ou croissance modérée de la demande,
- faible élasticité de la demande,
- produits homogènes,
- structures de coût analogues,
- parts de marché similaires,
- absence d'innovations techniques, technologie au point,
- absence de capacité excédentaire,
- importantes barrières à l'entrée,
- absence de contre-pouvoir des acheteurs,
- absence de concurrence potentielle,
- diverses sortes de liens informels ou autres entre les entreprises concernées,
- mécanismes de rétorsion,
- absence ou possibilité réduite de concurrence par les prix ».

Le CAC devra apprécier si la situation des opérateurs de réseau de télédistribution en région de langue française s'apparente à une telle hypothèse de dominance conjointe. En complément des textes cités, la Commission européenne relève, dans ses Lignes directrices du 5 février 2004 sur les concentrations horizontales, les différentes formes d'effets coordonnés entre entreprises qui pourraient entraver de manière significative la concurrence effective sur un marché, notamment : « la publication d'informations importantes, l'échange d'informations au sein d'associations professionnelles ou l'accès à des informations au moyen de participations croisées

ou de participations dans des entreprises communes peuvent aussi aider les entreprises pour parvenir à une coordination »<sup>13</sup>.

L'essentiel est ici que l'analyse du marché effectuée par l'ARN soit solidement informée par des éléments factuels. Dans sa décision C(2004) 527 du 20 février 2004, la Commission européenne a demandé à l'ARN finlandaise (« FICORA ») de retirer deux projets de mesures jugés incompatibles avec le droit communautaire au motif qu'ils manquaient de preuves et du niveau d'analyse requis pour soutenir qu'aucun opérateur ne détenait de puissance significative sur les marchés concernés (services téléphoniques internationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle et non résidentielle en Finlande). En outre, « l'évaluation, par FICORA, du degré de puissance de marché des entreprises sur les marchés concernés n'a pas convenablement tenu compte des mesures correctrices de la réglementation existante et de leur effet sur l'état perçu de la concurrence sur le marché ». La Commission européenne est donc loin d'appliquer de manière dogmatique et décontextualisée les principes et règles de la concurrence.

C. Les mesures correctrices qui peuvent être imposées par le CAC à l'opérateur puissant sur le marché concerné sont les suivantes (art. 96 décret) :

- obligation de négocier de bonne foi avec tout distributeur de services demandant un accès à son ou ses réseaux ;
- obligation de notifier et de motiver le refus d'accès dans les trois mois qui suivent la demande ;
- obligation de fournir au CAC ou de rendre publiques des informations définies (informations comptables, dont les recettes provenant de tiers, spécifications techniques, caractéristiques du réseau, modalités et conditions de fourniture et d'utilisation, prix).

Ces obligations ne peuvent être imposées qu'à des opérateurs identifiés comme puissants, à l'exception des situations suivantes (art. 93 décret) :

- lorsque c'est nécessaire en vue de se conformer à des engagements internationaux ;
- dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer la connectivité de bout en bout<sup>14</sup>.

D. Pour chaque marché pertinent, le CAC publie la liste des opérateurs puissants ainsi que, pour chaque opérateur de réseau, la liste des obligations qui lui sont imposées (art. 90 § 3 al. 3 décret).

E. Le contrôle est exercé par le CAC (art. 133 § 1er 10° & 156 décret).

De manière complémentaire mais non subsidiaire à l'exercice de cette compétence, le CAC peut également utiliser d'autres instruments mis à sa disposition par le décret, tels que :

- émettre des recommandations de portée générale ou particulière (art. 133 § 1er 9° décret) ;
- engager, à la demande de l'une des parties, une procédure de conciliation (art. 50 ROI) ;
- prendre toutes les mesures permettant le respect du pluralisme de l'offre dans les services de radiodiffusion (art. 7 décret).

On peut toutefois regretter que le décret n'ait pas confié au CAC une compétence de résolution des litiges relatifs à l'accès aux réseaux ou à l'interconnexion de ceux-ci, telle que définie par l'article 20 de la directive « cadre ». Il s'agirait de pouvoir régler, par une décision contraignante, les conflits qui surviendrait entre opérateurs de réseau, éditeurs de services et distributeurs de services. Cela constitue même une condition d'effectivité des mesures énoncées à l'article 96 du décret, en cas de refus injustifié d'accès au réseau. Le Gouvernement de la Communauté française conserve une telle prérogative en matière de servitudes d'utilité publique au bénéfice des réseaux de télédistribution (art. 98 al. 4 décret). Aujourd'hui, cette lacune a été corrigée, faute de pouvoir être comblée, par l'article 50 du ROI du CSA qui prévoit une procédure de conciliation. A défaut, si le Conseil fédéral de la concurrence devait détenir l'exclusivité de la compétence de règlement des différends, le CSA pourrait-il lui remettre un avis préalable, à l'instar de l'Institut belge des postes et des télécommunications (« IBPT », l'ARN fédérale belge compétente pour la régulation des marchés I à 17) ?

Enfin, le CAC doit périodiquement procéder au réexamen des décisions (définition et structure) relatives aux

<sup>13</sup>COMMISSION EUROPEENNE, Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, 2004/C31/03, 5 février 2004, § 47. Voir également § 51.

<sup>14</sup>Voir le projet de mesures du Ministère hollandais des Affaires économiques (exerçant, dans ce cas, la fonction d'ARN) visant à assurer la connectivité de bout en bout des services téléphoniques publics, projet notifié à la Commission européenne le 5 novembre 2003 sous le numéro NLI/2003/0017. Commentaires de la Commission européenne : 3 décembre 2003 ; <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctfl/library?l=Nederland/registerednotifications/nl20030017&vm=detailed&sb=Title>.

marchés pertinents au regard du marché 18 afin de rencontrer les objectifs réglementaires poursuivis par le CRECEL. De son côté, la Commission européenne procédera au premier réexamen du nouveau cadre réglementaire au plus tard le 25 juillet 2006 (art. 25 directive « cadre »). Cette réévaluation par le CAC ne doit pas s'opérer sur une base annuelle mais en tout cas après chaque publication par la Commission européenne de sa recommandation sur les marchés pertinents de produits et de services ou bien si les circonstances en Communauté française le justifient (art. 90 § 1er décret). La réévaluation du périmètre des marchés pertinents et de leur structure concurrentielle doit déboucher sur l'imposition, l'allègement, le renforcement ou le maintien des obligations imposées aux opérateurs puissants (art. 16.3 & 16.4 directive « cadre » ; art. 91 §§ 2 & 3 décret).

3°) *Accès conditionnel et ressources associées (art. 123 à 129 décret)*

Le décret prévoit également l'évaluation par le CAC du caractère équitable, raisonnable, transparent et non discriminatoire des conditions mises par les opérateurs de réseau et les opérateurs de systèmes et de services d'accès conditionnel pour l'utilisation par des tiers de leurs infrastructures, équipements et services (art. 123 à 126 décret). Cette évaluation (et les éventuelles sanctions en cas de non-respect) n'est pas conditionnée à la procédure susmentionnée d'analyse de marché et s'adresse à tous les opérateurs, sauf décision contraire des Etats membres d'inclure le marché du système d'accès conditionnel parmi les marchés pertinents (cf. annexe à la recommandation « marchés pertinents »).

En revanche, pour certains aspects tels que les guides électroniques de programmes et les autres ressources associées, le Gouvernement de la Communauté française conserve seul la faculté de mettre ces mesures en œuvre, après avis du CSA (art. 127 & 128 décret). A ce propos, on attirera l'attention sur le projet de mesures de l'OFTEL relatives aux services de contrôle d'accès pour la télévision numérique, notifié le 14 novembre 2003 à la Commission européenne sous le numéro UK/2003/0019. Afin d'assurer

l'effectivité de la régulation, l'OFTEL propose d'étendre son champ d'application aux services nécessaires au plein exercice de l'interactivité, au-delà des seules interfaces de programmes d'application (API). Dans sa lettre du 22 janvier 2004, la Commission européenne s'est contentée d'inviter les ARN à la prudence dans l'utilisation de l'article 5.1 de la directive « accès ». En outre, l'OFCOM a notifié à la Commission européenne le 15 janvier 2004 sous le numéro UK/2004/0041, son projet de mesures relatives aux conditions d'accès imposées à l'opérateur de guide électronique de programmes (EPG). Dans sa lettre du 23 mars 2004, la Commission européenne n'a pas élevé d'objection à l'encontre des mesures proposées.

### 3. Actualité : quelles interactions entre concurrence, pluralisme et diversité ?

Les esprits sont-ils mûrs pour dépasser la fausse antinomie entre réseaux et services de communications électroniques, contenants et contenus ? Dans sa Communication sur le « *switchover* »<sup>15</sup> numérique et le « *switch-off* » analogique, la Commission européenne martèle que les questions du passage au numérique et de l'abandon de l'analogique ne se réduisent pas à un « *simple changement d'infrastructure, sans valeur ajoutée pour la population* » mais que « *le défi consiste à stimuler la demande pour que le processus soit induit par l'offre de services* »<sup>16</sup>. C'est pourquoi le plan d'action eEurope 2005 « *s'efforce de stimuler un effet d'entraînement réciproque entre la modernisation de l'infrastructure (le développement de la large bande et de l'accès multi-plateforme) et le développement de services* »<sup>17</sup>. Les récentes offres, gratuite ou payante, de services audiovisuels sur le fil téléphonique ou l'Internet s'inscrivent dans le cercle vertueux entre, d'un côté, les services, les applications et les contenus et, de l'autre côté, les infrastructures large bande et les questions de sécurité.

Mais la numérisation de la radiodiffusion ne balaye pas les fondements normatifs de l'intervention publique dans le secteur des communications électroniques au public : promouvoir le pluralisme des médias et la diversité des contenus en tant que condition et résultat de l'exercice, juridi-

<sup>15</sup>« Digital switchover » : migration progressive des foyers de réception en mode analogique vers la réception en mode numérique. « Analogue switch-off » ou « analogue turn-off » : arrêt de la diffusion analogique une fois que la quasi-totalité des foyers auront équipé leurs récepteurs (téléviseurs principaux, secondaires et magnétoscopes) pour la réception numérique.

<sup>16</sup>Communication de la Commission européenne concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique), Bruxelles, COM(2003) 541, 17 septembre 2003, p. 15, [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecom/comm/doc/useful\\_information/library/communic\\_reports/switchover/acte\\_fr\\_vf.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/comm/doc/useful_information/library/communic_reports/switchover/acte_fr_vf.pdf).

<sup>17</sup>Communication de la Commission européenne eEurope 2005 : une société de l'information pour tous. Plan d'action à présenter en vue du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, COM(2002) 263, 28 mai 2002, p. 10, [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_fr.pdf).

quement réglé, de la souveraineté populaire. Le passage d'une situation de rareté des ressources de transmission à une abondance relative des capacités de communication – principalement pour le câble en Communauté française de Belgique – provoque l'intégration verticale de fonctions différenciées et génère corrélativement de nouvelles formes de goulots d'étranglement et de contrôle des esprits. Avec la radiodiffusion numérique, les questions de pluralisme et de diversité s'étendent aux conditions d'accès des éditeurs et des distributeurs de services de radiodiffusion aux infrastructures et réseaux et à leurs équipements terminaux. Trois dossiers concrets illustrent les interactions entre concurrence des infrastructures et des services, pluralisme des médias et diversité des contenus : le traitement des distributeurs de services par câble (3.1.), la régulation de la télévision sur ADSL (3.2.) et la spécificité des services de communications électroniques au public (3.3).

3.1. Le régime applicable aux distributeurs de services par câble peut être une source d'interrogation. Si, en Communauté française de Belgique, les distributeurs de services par câble ne sont pas aujourd'hui en position de marché équivalente aux autres distributeurs, hertzien ou satellitaire, en revanche, au sein du régime juridique du câble, il est impossible, pour le CAC, d'alléger les obligations au bénéfice de distributeurs de services qui ne possèderaient pas une puissance significative sur le marché de la radiodiffusion, par exemple dans le cas d'une offre de services de radiodiffusion proposée en XDSL. Ce faisant, la Communauté française a opté pour la stabilisation et la pérennisation de l'infrastructure du câble large bande, dans sa forme historique de réseau de télédistribution.

Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion crée trois régimes spécifiques de distributeur selon qu'il s'agisse du satellite (art. 88 décret), de l'hertzien (art. 84 décret) ou du câble (art. 81 décret). Cette différenciation semble heurter le principe de neutralité technologique lequel exige que la réglementation applicable aux contenus de la communication électronique au public (qui inclut la fonction de distribution des services) soit indifférente à leur mode technique de livraison. D'autant qu'un régime d'autorisation

préalable subsiste pour les opérateurs de réseaux satellitaires et hertzien, à la différence des opérateurs de réseau de télédistribution, soumis à régime déclaratif. En réalité, les obligations imposées aux distributeurs de services par le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion sont proportionnelles à leur puissance sur le marché concerné. En Belgique, il y a près de 3,9 millions d'abonnés à la télédistribution, ce qui représente 90 % des ménages. Ces abonnés reçoivent en Communauté française jusqu'à 44 programmes ou services de radiodiffusion en analogique, pour un coût moyen de 90 euros, TVA et droits d'auteur exclus<sup>18</sup>.

Par conséquent, les distributeurs de services par câble doivent proposer au public une offre de base prédéfinie au travers des droits de distribution obligatoire reconnus à certains types d'éditeurs de services. Ces obligations de « *must carry* » qui pèsent sur les distributeurs de services par câble<sup>19</sup> se justifient par des objectifs de pluralisme de l'offre médiatique, en contrepartie de la puissance significative de marché qu'ils exercent, seuls ou collectivement. Cette offre de base est préalable à la fourniture de toute offre complémentaire et doit être garantie à tous les abonnés aux réseaux de télédistribution de la Communauté française de Belgique, à un prix déterminé, selon une qualité donnée et sans discrimination géographique ou sociale. Cette obligation repose sur les distributeurs de services par câble ou, à défaut, sur les opérateurs de réseau de télédistribution (art. 81 décret). L'offre de base s'interprète en effet au regard de l'« obligation de diffuser », stipulée par l'article 31 de la directive « service universel », dans le cadre des intérêts et droits reconnus aux utilisateurs finaux des réseaux publics de communications électroniques. Etant déjà fournie en analogique, cette offre de base devrait l'être également en numérique, la durée du « *simulcast* »<sup>20</sup> ne posant *a fortiori* aucun problème particulier de capacité de transmission pour les réseaux de télédistribution. Mais l'inverse n'est pas vrai, ainsi que l'a rappelé le CAC dans sa décision 02/2004<sup>21</sup>: l'offre de base en numérique ne peut remplacer celle en analogique.

3.2. Si les obligations imposées uniformément aux distributeurs de services par câble peuvent se justifier au regard

<sup>18</sup>Les chiffres cités sont extraits de l'Annuaire de l'audiovisuel 2003, 9e édition, 2 t., Communauté française de Belgique et Edimédia, Bruxelles, 2003.

<sup>19</sup>Avec le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, les critères d'attribution du « *must carry* » sont devenus plus sélectifs (art. 82 décret) : d'un côté, seuls en bénéficient aujourd'hui, sur une base automatique, tous les services de radiodiffusion télévisuelle et sonore des éditeurs régionaux et locaux du secteur public francophone (et, sous la condition de réciprocité, leurs homologues flamand et germanophone), afin qu'ils puissent exercer leur obligation de service public de desserte géographique ; de l'autre côté, peuvent en bénéficier les services de radiodiffusion télévisuelle d'un éditeur qui a un établissement stable en Communauté française (volume de production propre et de coproduction, niveau d'emploi, etc.) ou qui contribue à la production régionale et européenne d'œuvres audiovisuelles, selon des modalités fixées par convention.

<sup>20</sup>« *Simulcast* » : diffusion des programmes simultanément en numérique et en analogique pendant la période de « *digital switchover* ».

<sup>21</sup>En cause : ALE-Teledis - service Canvas : [http://www.csa.cfwb.be/pdf/Décision%202004-02%20\(ALE\).pdf](http://www.csa.cfwb.be/pdf/Décision%202004-02%20(ALE).pdf).

de la sauvegarde de la diversité culturelle et linguistique et du pluralisme des médias, objectifs tolérés par le CRECEL (considérant 6 & art. 8.1.3 directive « cadre »), encore faut-il que les ARN en apprécient la compatibilité avec les objectifs de concurrence effective des réseaux de communications électroniques. A ce titre, la dispense de régulation ex ante dont devraient bénéficier « les marchés nouveaux et émergents sur lesquels des entreprises peuvent être puissantes grâce aux "avantages du précurseur" » (§ 15 recommandation « marchés pertinents ») permet à l'Autorité de régulation des télécommunications (« ART », l'ARN française compétente pour tous les marchés, 18 inclus) de traiter distinctement le marché de la télévision sur l'ADSL par rapport aux infrastructures dominantes de radiodiffusion opérées par Télédiffusion de France, sans préjuger de la question de l'accès aux contenus audiovisuels, traitée par le CSA français<sup>22</sup>. Ce dernier, dans une réponse à des opérateurs de réseau publiée le 3 mars 2004, estime qu'il n'y a pas lieu de soumettre actuellement les réseaux ADSL au régime d'exploitation des réseaux câblés prévu par l'article 34 de la loi française du 30 septembre 1986. S'appuyant sur le considérant 27 de la directive « cadre », la Commission européenne considère que « l'imposition prématurée d'une réglementation ex ante peut altérer les facteurs de concurrence en germe sur un marché nouveau et émergent. Il convient parallèlement d'empêcher que les entreprises dominantes ne barrent l'accès à ces marchés émergents. Sans remettre en cause le bien-fondé des interventions des autorités de la concurrence dans des cas particuliers, les ARN doivent veiller à ce que toute forme d'intervention ex ante précoce sur un marché émergent soit totalement justifiée, d'autant qu'elles conservent la possibilité d'intervenir à un stade ultérieur, dans le contexte du réexamen périodique des marchés pertinents » (§ 32 lignes directrices « PSM »).

Entre-temps, le Groupe européen des régulateurs (ERG) a apporté des clarifications à la notion de "marché émergent", dans son document ERG(03)30rev1 du 1er avril 2004 sur les mesures correctrices dans le CRECEL. La caractéristique du marché émergent est d'être un "marché immature", c'est-à-dire qu'il est impossible de déterminer de manière certaine si les trois critères de définition d'un marché susceptible d'être régulé sont effectivement réunis (ERG(03)30rev1, p. 21). Ces trois critères sont : (a) présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée (qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire), (b) absence de structure dynamique du marché qui empêcherait de le faire évoluer vers une situation de concurrence effective et (c) incapacité du droit de la

concurrence à remédier à lui seul à la ou aux défaillances concernées du marché (§ 9 recommandation "marchés pertinents"). Ces trois critères doivent être "appliqués cumulativement" (§ 16 recommandation "marchés pertinents"). Le document ERG donne comme exemple de "marché émergent" la future fourniture de services de données large bande sur les terminaux mobiles de troisième génération (ERG(03)30rev1, p. 22). A contrario, un marché qui figurerait dans la recommandation "marchés pertinents" (tel le marché 18 "Services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux") n'est en aucun cas un marché émergent puisque tous ces marchés ont réussi le test des trois critères et par conséquent été identifiés comme pertinents au regard d'une régulation ex ante (cf. p. 10 du memorandum explicatif du document ERG(03)30rev1).

L'articulation entre distributeurs de services et opérateurs de réseau illustre combien l'application du seul droit de la concurrence au fondement du CRECEL ne suffit pas et peut même parfois faire obstacle aux objectifs politiques de sauvegarde du pluralisme et de développement culturel. Ces objectifs ont, en Belgique, une valeur constitutionnelle. Dans notre Etat fédéral, la régulation du secteur des communications électroniques ne se réduit pas à la distinction technique entre infrastructures et contenus mais est déterminée par le principe constitutionnel de libertés publiques et de droits subjectifs qui institue une différenciation entre la communication publique - comme l'affichage, la presse écrite ou la radiodiffusion - et les correspondances privées - comme la lettre manuscrite, le courrier électronique ou la téléphonie vocale. En tant que communication (électronique) au public, la radiodiffusion est une composante de l'espace public démocratique : elle doit être réglée au plus près des activités concernées, tant en matière de supports que de contenus ; et elle doit être réglée par les autorités compétentes pour ce qui touche à l'autonomie culturelle des personnes et des groupes. Cette situation diverge de la France (l'ART est chargée des infrastructures de communications électroniques, le CSA est chargé des contenus audiovisuels, y compris de leur accès) ou du Royaume-Uni (l'Ofcom est le régulateur unique des services et réseaux de communications électroniques, excepté le contrôle de la liberté éditoriale de la BBC).

En termes juridiques, la radiodiffusion (infrastructures et services) relève, en Belgique, de la compétence exclusive des Communautés, selon une jurisprudence constitutionnelle

constante (cf. les arrêts de la Cour d'Arbitrage n° 7/90, 1/91, 76/1998, 109/2000 et 156/2002). Concernant le CRECEL, le niveau fédéral est chargé de la régulation des marchés I à 17, tels que déclarés pertinents par la recommandation de la Commission du 11 février 2003, tandis que les entités fédérées exercent la régulation du marché 18, intitulé « Services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux ». Ce partage n'a pas été remis en cause, le décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'ayant pas fait l'objet de recours à la Cour d'Arbitrage, en particulier dans le chef des autorités fédérales. En revanche, les lois du 17 janvier 2003 respectivement relative au statut du régulateur des télécommunications et concernant les recours et le traitement des litiges (lois « IBPT ») et celles du 11 mars sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information (lois « commerce électronique ») ont fait l'objet de recours en annulation de la Communauté flamande, le 25 juillet 2003.

3.3. Ces actions juridictionnelles traduisent un malaise à l'égard de la *summa divisio* établie par l'Union européenne entre les services de radiodiffusion télévisuelle, soumis à la directive « Télévision sans frontières »<sup>23</sup>, et les services de la société de l'information, régis par la directive « Commerce électronique »<sup>24</sup>. Quant à l'acte de communication électronique, le critère distinctif est l'initiative imputée soit au prestataire, soit au destinataire du service. Le service de radiodiffusion télévisuelle attribue l'acte déclencheur de la prestation du service au destinataire supposé, tel que reconstruit par le prestataire du service dans l'élaboration de son offre de programmes. Le service de la société de l'information attribue l'acte déclencheur de la prestation du service au destinataire effectif qui sollicite directement la prestation du service sur base d'une offre existante. Si cette distinction était établie selon un critère technique, elle aboutirait à des contresens juridiques : un même contenu serait traité différemment selon son mode

de fourniture au public. En réalité, le critère technique de la forme de la transmission ne s'oppose pas à un critère lié au contenu de la communication électronique, lequel prend en compte l'interdépendance entre l'offre et la demande de services. Les communications électroniques au public incluent les services de radiodiffusion télévisuelle, les services de radiodiffusion sonore et une partie des services de la société de l'information. Un traitement équivalent des services électroniques de communication au public doit être adopté, indépendant de la forme technique de la transmission mais compatible avec elle, que la communication électronique s'effectue sur appel individuel d'un destinataire de services ou par diffusion unilatérale d'une programmation fixe<sup>25</sup>.

Cette instabilité trouve un écho dans la Communication de la Commission européenne du 15 décembre 2003 sur *L'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel*, publiée à l'issue du processus de réexamen de la directive « Télévision sans frontières ». La Commission européenne n'écarte pas une remise en cause de la dualité des régimes juridiques applicables respectivement aux services de radiodiffusion télévisuelle et aux services de la société de l'information : « A moyen terme, la Commission estime néanmoins qu'une révision approfondie de la directive pourrait être nécessaire afin de prendre en compte les développements technologiques et les changements intervenus dans la structure du marché de l'audiovisuel. Par conséquent, la Commission examinera, avec l'aide d'experts (dans des groupes de réflexion), la question de savoir si la réglementation du contenu devrait être modifiée au niveau communautaire pour les différents canaux de distribution du contenu audiovisuel afin de prendre en compte la convergence des médias au niveau technique et toute divergence entre les réglementations nationales qui portent préjudice à la mise en place et au fonctionnement du marché intérieur. Le mandat du groupe sera basé sur le cadre existant. Toute intervention

<sup>23</sup>Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

<sup>24</sup>Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment, du commerce électronique, dans le marché intérieur.

<sup>25</sup>Déjà, les pratiques des utilisateurs illustrent la continuité du domaine des communications électroniques au public, quel que soit le procédé utilisé ou le degré d'interactivité. « On considère généralement que les services interactifs fournis par la télévision numérique englobent à la fois la "radiodiffusion améliorée" et l'"interactivité réelle". La "radiodiffusion améliorée" désigne la possibilité d'intégrer des applications, des données et des services multimédias dans le flux vidéo (une seule fois ou en boucle) et de les mettre à disposition soit en temps réel sur sélection de la part d'un spectateur, soit par leur stockage sur le disque dur, permettant ainsi une "interactivité locale". Un tel service ne remplirait pas le critère de "demande individuelle" qui caractérise les services de la société de l'information. L'"interactivité réelle" implique une demande individuelle transmise par le "canal retour" à laquelle le fournisseur de service répond en fournissant les données et services demandés individuellement, séparément du programme vidéo principal. Le basculement entre l'interactivité réelle et l'interactivité simulée (radiodiffusion améliorée) est de plus en plus facile, de sorte que les utilisateurs finaux auront de plus en plus de difficulté à percevoir la distinction entre les deux. Actuellement, le choix du consommateur d'adopter la télévision numérique sera probablement davantage dicté par un intérêt pour l'accès à des contenus (de première qualité ou en grandes quantités) que pour l'accès à des services interactifs » (Communication de la Commission européenne sur les obstacles à un accès généralisé aux nouveaux services et applications de la société de l'information par l'intermédiaire de plate-formes ouvertes dans le domaine de la télévision numérique et des communications mobiles de troisième génération, COM(2003) 410, 9 juillet 2003, p. 17). [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecomm/doc/useful\\_information/library/communic\\_reports/open\\_platform/acte\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecomm/doc/useful_information/library/communic_reports/open_platform/acte_fr.pdf)

devrait viser à garantir l'application proportionnée des règles et la mise en œuvre cohérente des politiques considérées comme étant liées à ce secteur, comme, par exemple, la concurrence, les communications commerciales, la protection des consommateurs et la stratégie du marché intérieur pour le secteur des services »<sup>26</sup>.

La récente proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM(2004) 2(01)), présentée par la Commission européenne le 13 janvier 2004, pourrait préfigurer cette approche harmonisée<sup>27</sup>. Ce texte adopte pour l'ensemble des services<sup>28</sup> la même méthode et les mêmes principes que ceux en vigueur pour les services de la société de l'information (directive « Transparence »<sup>29</sup>) et le commerce électronique (directive « e-Commerce »). Par une ironie de l'histoire, l'option 3 du Livre vert de 1997 sur la convergence connaîtrait ainsi une pérennité inattendue. Or une intégration fonctionnelle ne dégènerait pas en équivalence généralisée si le droit applicable répondait au besoin de différenciation des activités sociales par une complexité et une autonomie internes accrues. C'est l'option méthodologique qui parcourt le nouveau cadre juridique de la radio-diffusion en Communauté française de Belgique afin d'honorer l'enjeu politique essentiel et commun à tous les services électroniques de communication au public et à leurs contenus : le rôle – au moins potentiel – qu'ils jouent dans la formation critique des opinions et sur la libre circulation des informations et des idées<sup>30</sup>. C'est à leur égard qu'il s'impose d'adopter une approche juridique neutre par rapport à la technique de transmission qui ne soit pas indifférente aux valeurs démocratiques. Il s'agit ensuite de spécifier les obligations réglementaires propres à chaque type de service électronique de communication au public et de les proportionner en fonction de leur influence supposée sur le public, afin de rencontrer l'objectif politique sous-jacent à la différenciation de la catégorie de « services de la société de l'information », rappelé dans la « stratégie de Lisbonne ».

## Annexe :

### (a) Textes de référence du CRECEL<sup>32</sup>

#### • Six directives :

- directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;
- directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») ;
- directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;
- directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;
- directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « vie privée et communications électroniques »). A la différence des directives précédentes, ce texte est entré en vigueur le 31 octobre 2003 ;
- directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (directive « concurrence »).

<sup>26</sup>Communication de la Commission européenne L'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel, COM(2003) 784, 15 décembre 2003, p. 16, [http://europa.eu.int/leur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003\\_0784fr01.pdf](http://europa.eu.int/leur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0784fr01.pdf).

<sup>27</sup>[http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/services/services/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/fr/services/services/index.htm).

<sup>28</sup>A l'exception des services qui font déjà l'objet d'une réglementation harmonisée spécifique tels que les communications électroniques, soumis au CRECEL, ou les services financiers, déjà couverts par le Plan d'action pour les services financiers.

<sup>29</sup>Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

<sup>30</sup>CONSEIL DE L'EUROPE, Rapport préparé par le Dr Andreas GRÜNWARD, sur les options possibles pour le réexamen de la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière, Strasbourg, T-TT(2003) 002, 13 mai 2003, 28 p.,

[http://www.coe.int/T/IF/Droits\\_de\\_l'Homme/Media/2\\_TTT/3\\_Textes\\_et\\_documents/T-TT\(2003\)002%20F%20Rapport%20de%20Grunwald.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/IF/Droits_de_l'Homme/Media/2_TTT/3_Textes_et_documents/T-TT(2003)002%20F%20Rapport%20de%20Grunwald.asp#TopOfPage).

<sup>32</sup>Les textes juridiques sont disponibles à l'adresse : [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecomml/useful\\_information/library/legislation/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecomml/useful_information/library/legislation/index_en.htm). Pour une présentation synthétique du CRECEL : [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecomml/all\\_about/todays\\_framework/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecomml/all_about/todays_framework/index_en.htm).

• Trois décisions :

- décision 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision « spectre radioélectrique ») ;
- décision 622/2002/CE de la Commission du 26 juillet 2002 instituant un groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision « groupe politique spectre » / « RSPG ») ;
- décision 627/2002/CE de la Commission du 29 juillet 2002 instituant le groupe des régulateurs européens dans le domaine des réseaux et services de communications (« ERG »).

• Deux recommandations :

- recommandation C(2003) 497 de la Commission du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (recommandation « marchés pertinents ») ;
- recommandation C(2003) 2647 de la Commission du 23 juillet 2003 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (recommandation « article 7 »).

• Enfin :

- la liste des normes et/ou des spécifications pour les réseaux de communications électroniques, les services de communications électroniques et les ressources et services associés - édition intérimaire du 31 décembre 2002 (OJ C331,

31.12.2002, p.32 ; liste « standards ») ;

- les lignes directrices 2002/C 165/03 de la Commission du 8 juillet 2002 sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques (lignes directrices « PSM »).

(b) *Mise en œuvre et suivi du CRECEL*

D'abord, la mise en œuvre du CRECEL suppose de rester attentif aux travaux des différents comités (comité des communications / « COCOM », comité sur le spectre radio-électrique / « RSC ») et groupes (e-communications consultation task force / « ECCTF », groupe européen des régulateurs / « ERG », groupe pour la politique du spectre radio-électrique / « RSPG ») européens pertinents et, en matière de standardisation technologique, aux travaux des organismes européens de normalisation (Institut européen des normes de télécommunication / « ETSI », Comité européen de normalisation / « CEN », Comité européen de normalisation électrotechnique / « CENELEC », etc.) et aux forums de l'industrie (groupe sur la radiodiffusion télévisuelle numérique / « DVB », l'European Information & Communications Technology Industry Association / « EICTA », etc.). On peut ainsi relever le projet de position commune ERG - Commission européenne sur les « remèdes » à imposer aux opérateurs exerçant une puissance significative sur le marché, les rapports de l'ETSI adoptés en application des articles 17 et 18 de la directive « cadre » sur la liste des normes et spécifications pour les réseaux et services de communications électroniques<sup>33</sup> et sur les normes de la TV numérique<sup>34</sup>, les avis demandés au RSPG sur le marché secondaire des droits d'utilisation du spectre radioélectrique ou sur les implications pour le spectre radioélectrique du passage à la radiodiffusion numérique et de l'abandon de la radiodiffusion analogique.

Ensuite, une veille internationale est justifiée en matière d'infrastructures dans la mesure où la répartition initiale des ressources physiques (spectre radio-électrique) et immatérielles (numérotation, noms de domaine) des communications électroniques s'effectue par la voie de négociations intergouvernementales, sous l'égide de l'Union internationale des télécommunications (Conférence régionale

<sup>33</sup>Rapport ETSI SR 002 211 List of standards and/or specifications for electronic communications networks, services associated facilities and services : in accordance with Article 17 of Directive 2002/21/CE, février 2004, 144 p., [http://pda.etsi.org/pda/home.asp?wiki\\_id=@kkKMXTSoo019255XQ0Bs](http://pda.etsi.org/pda/home.asp?wiki_id=@kkKMXTSoo019255XQ0Bs)

<sup>34</sup>Rapport ETSI TR 102 282 Standardisation Work Programme in support of digital interactive television and the effective implementation of article 18 of Directive 2002/21/CE, février 2004, 48 p., <http://www.cenelec.org/NR/rdonlyres/C9CF68AE-2FC6-4657-AFAF-05B1EA0B400B/782/DigitalTVfinalreport.pdf>.

européenne des radiocommunications, Conférence mondiale des radiocommunications). De même, une veille internationale est également justifiée en matière de contenus. Qu'il s'agisse des travaux du Conseil de l'Europe relatifs au droit de réponse en ligne ou à Internet, des débats de l'Unesco relatifs à l'avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques, du processus conduit par l'Organisation des Nations Unies intitulé « Sommet mondial sur la Société de l'Information » (et en particulier la question de la gouvernance de l'Internet) ou des négociations poursuivies dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce autour du programme de Doha.

Enfin, le CRECEL est également imprégné des conclusions relatives à la gouvernance européenne<sup>35</sup>. Ainsi, la consultation publique préalable des parties intéressées devient une forme obligatoire de l'élaboration des politiques publiques<sup>36</sup> et des mesures adoptées par les instances de régulation dans le domaine des communications électroniques, si les mesures ont des incidences importantes sur le marché pertinent (art. 6 directive « cadre »). De plus, les procédés de co-régulation sont largement encouragés pour renforcer l'efficacité et la légitimité des décisions contraignantes<sup>37</sup>. Que l'on pense, en matière de signalisation et de filtrage des contenus, à la Recommandation du 24 septembre 1998 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information ou, en matière de réglementation publicitaire, aux propositions récentes de la Commission européenne dans le cadre du réexamen de la directive « Télévision sans frontières ». Enfin, la coopération horizontale entre autorités nationales de régulation et avec la Commission européenne devient la méthode de consolidation du marché intérieur (art. 7 directive « cadre ») et de l'élaboration d'une culture juridique commune<sup>38</sup>.

<sup>35</sup>Commission européenne, *Rapport de la Commission européenne sur la gouvernance européenne*, Bruxelles, 2003. Sur la gouvernance : [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

<sup>36</sup>Communication de la Commission européenne *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704, 11 décembre 2002.

<sup>37</sup>Communication de la Commission européenne *Plan d'action « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire »*, COM(2002) 278, 6 juin 2002 ; Parlement européen, Conseil, Commission, *Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »*, 16 décembre 2003, [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/loj/dat/2003/c\\_321/c\\_32120031231fr00010005.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/loj/dat/2003/c_321/c_32120031231fr00010005.pdf).

<sup>38</sup>Communication de la Commission européenne *sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire*, COM(2002) 725, 20 décembre 2002, et *Communication de la Commission européenne L'encadrement des agences européennes de régulation*, COM(2002) 718, 11 décembre 2002.

# Actualité du CSA



12 mai

## Audition de Cactus

Audition de Cactus, fédération des producteurs, labels, éditeurs et distributeurs indépendants.

18 mai

## GT Directive TVSF

Deuxième réunion d'un groupe de travail du Collège d'avis consacré au suivi du processus de réexamen de la directive Télévision sans frontières. L'échange de vues a porté sur la communication interprétative de la Commission européenne relative à certains aspects des dispositions de la directive concernant la publicité télévisée.

26 mai

## Audition des producteurs indépendants

Audition de Patrick Quinet, Président de l'Union des producteurs de films francophones.

26 mai

## Visite à l'ART

Visite à l'Autorité de régulation des télécommunications (France), dans le cadre de la mise en œuvre du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques.

28-29 mai

## Sommet mondial des régulateurs

Participation au sommet mondial des autorités de régulation de l'audiovisuel organisé à Barcelone dans le cadre du Forum universel des cultures et consacré au thème « Communication audiovisuelle globale, diversité culturelle et réglementation ». Le CSA a notamment présidé le groupe de travail consacré à la diversité culturelle et la régulation.

2-4 juin

## 19<sup>ème</sup> réunion de l'EPRA

Participation à la 19<sup>ème</sup> réunion de la Plate-forme européenne des autorités de régulation à Stockholm, dont la session plénière était consacrée à la protection des atteintes à la vie privée et à la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre. Deux groupes de travail se sont par ailleurs penchés sur la protection des mineurs et sur la régulation de la radiodiffusion sonore. Une réforme des statuts de l'EPRA, dont certains éléments étaient proposés par le CSA, a par ailleurs été adoptée.

2, 9, 16 & 23 juin

## Audition des télévisions locales

L'audition des télévisions locales se situe dans le cadre du contrôle annuel du respect de leurs obligations. Ce contrôle, relatif à l'exercice 2003, constitue une nouvelle compétence du CSA suite à l'entrée en vigueur du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

8 juin

## Participation au symposium sur les cinémathèques à l'ère numérique

Participation au symposium de clôture du projet First -Film Restoration and Conservation Strategics consacré au thème « Cinémathèques : au seuil de l'ère numérique ».

9 juin

## Audition de la RTBF

Audition de Jean-Paul Philippot, administrateur général de la RTBF, au sujet de la situation des radios de la RTBF.

22 juin

## GT Radios

Première réunion d'un groupe de travail du Collège d'avis consacré à la situation des radios privées en Communauté française suite à la suspension par le Conseil d'Etat des arrêtés du 31 mars 2004.

# Actualité audiovisuelle



Mars

## Etude de la Commission européenne sur les nouveaux Etats membres

Publication par la Commission européenne d'une étude sur le paysage audiovisuel et les politiques publiques audiovisuelles des nouveaux Etats membres.

@ : [http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm#7](http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm#7)

2 avril

## Position commune de l'ERG

Adoption par le Groupe européen des régulateurs (ERG) de la position commune avec la Commission européenne relative aux mesures correctrices à imposer aux opérateurs de réseau exerçant une puissance significative sur le marché des réseaux et services de communications électroniques.

@ : [http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg\\_0330rev1\\_remedies\\_common\\_position.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf)

22 avril

## Rapport du Parlement européen sur la liberté d'expression

Adoption par le Parlement européen du rapport « Risques de violation dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information ». Les eurodéputés estiment notamment que les motifs de préoccupation sont suffisants pour justifier un examen approfondi de la situation et la présentation de propositions législatives appropriées par la Commission européenne.

@ :

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=FR&OBJID=75982&LEVEL=4&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N>

23 avril

## Communication interprétative de la Commission européenne

Publication par la Commission européenne d'une Communication interprétative relative à certains aspects de la publicité télévisée, dans le cadre du processus de réexamen de la directive « Télévision sans frontières ».

@ : [http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/1450\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/1450_fr.pdf)

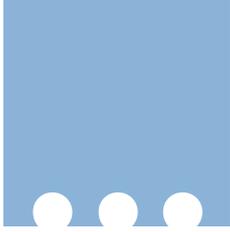
28 avril

## Publication du plan de fréquences

Publication au Moniteur belge de l'arrêté du 31 mars fixant l'appel d'offre pour l'attribution des radiofréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore en mode analogique par voie hertzienne terrestre et de l'arrêté du même jour arrêtant la liste des fréquences assignables. Suite à un recours en suspension et en annulation introduit par la S.A. BFM, le Conseil d'Etat a suspendu ces arrêtés le 19 mai 2004.

@ : [www.moniteur.be](http://www.moniteur.be)

@ : [www.consetat.be](http://www.consetat.be)



30 avril

### **Proposition de recommandation de la Commission européenne sur la protection des mineurs**

Proposition par la Commission européenne d'une recommandation du Parlement européen et du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et le droit de réponse en lien avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information. Cette recommandation additionnelle a, selon la Commission, été proposée afin de continuer à répondre aux défis des développements technologiques apparus depuis la recommandation originale de 1998, qui demeure valide. La proposition fait référence aux programmes d'éducation par les médias, à la coopération et au partage d'expérience et de bonnes pratiques entre les organes de (d'auto-)régulation qui traitent du classement ou de la classification du contenu audiovisuel et des actions contre la discrimination basée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans l'ensemble des médias.

@ : [http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/pmhd\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_fr.htm)

Mai

### **Rapport du Conseil de l'Europe sur internet**

Publication par le Conseil de l'Europe du rapport général du Forum européen « Un Internet à visage humain » qui s'est tenu à Varsovie les 26-27 mars 2004.

@ : [http://www.coe.int/T/F/Droits\\_de\\_l%27Homme/media/5\\_Ressources\\_documentaires/2\\_Documentation\\_thematique/Societe\\_de\\_l%27information/MM-S-OD\(2004\)003%20F%20Forum\\_Varsovie.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/media/5_Ressources_documentaires/2_Documentation_thematique/Societe_de_l%27information/MM-S-OD(2004)003%20F%20Forum_Varsovie.asp#TopOfPage)

28 mai

### **Conférence de l'UIT**

Clôture de la première phase de la Conférence régionale des radiocommunications (RRC) sous les auspices de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Cette session de trois semaines s'est tenue à Genève du 10 au 28 mai. La Conférence régionale des radiocommunications est un processus à deux étapes. A Genève, les délégués ont adopté les paramètres et critères techniques de la planification du service de radiodiffusion numérique terrestre dans les bandes de fréquences 174-230 MHz et 470-862 MHz. Ces paramètres et critères techniques seront utilisés pour procéder aux exercices de planification pendant la période intersession, c'est-à-dire avant la seconde session de la Conférence qui devrait avoir lieu en 2006. Le nouveau plan de la radiodiffusion numérique hertzienne sera établi lors de cette seconde phase.

@ : <http://www.itu.int/ITU-R/conferences/rrc/rrc-04/index.asp>

### **Accès libre aux lettres d'information du CSA**

Tant la lettre d'information générale du CSA que celle, spécifique, consacrée aux informations relatives aux services de communications électroniques au public - tracks & trends de la régulation européenne (SCEPTRE) sont désormais disponibles en accès libre à l'adresse suivante :

@ : <http://www.csa.cfwb.be/newsletter/newsletter.asp>

Un formulaire d'abonnement à ces deux lettres d'informations, ainsi qu'aux autres publications du CSA, est disponible à l'adresse suivante :

@ : <http://www.csa.cfwb.be/contact/formulaire.asp>

## Point(s) de vue



**N**ous vivons une période de globalisation. Celle-ci touche aussi l'audiovisuel, où elle prend à chaque fois de nouvelles formes. Tout d'abord, la présence massive d'œuvres étrangères dans la programmation nationale. Ensuite, la réception transfrontalière des programmes (et des publicités !), suivie par la délocalisation de certains diffuseurs, à la recherche de contextes légaux plus favorables. Enfin, on assiste à la naissance de vrais diffuseurs supranationaux, de CNN à Al Jazeera.

Les problèmes posés par ce mouvement sont multiples. Ils concernent à la fois l'éthique des professionnels et les stratégies des chaînes ; de nouveaux défis se posent aussi aux langues minoritaires. Bref, la plupart des champs d'activités des autorités de régulation se trouvent sous le choc de ce nouveau contexte. Elles sont confrontées à la contradiction entre le caractère de plus en plus global de la diffusion et le caractère national de nos autorités.

Ce constat a amené le Conseil de l'audiovisuel de la Catalogne à inviter des régulateurs de tous les continents pour discuter ces sujets à Barcelone, dans le cadre du « Forum Universel des Cultures 2004 » qui, parrainé par les autorités espagnoles et par l'UNESCO, a comme un de ses axes privilégiés la notion de diversité culturelle. Pendant trois jours, des représentants de quelque 40 autorités de régulation ont rencontré des spectateurs, des experts, des responsables de chaînes publiques et privées. Surtout, ils se sont rencontrés pour constater que les problèmes sont communs mais que les forces de chacun sont insuffisantes pour y faire face.

Les accords de l'OMC, dont la négociation doit se rouvrir cette année, risquent de mettre la pression en faveur d'une soi-disante libre circulation des œuvres (trop souvent à sens unique). Pour faire front, l'UNESCO prône la signature d'un accord international sur la protection de la diversité culturelle, dans une convention annoncée pour l'automne 2005. Et, pour l'instant, elle a décerné la Médaille « Federico Fellini » à deux cinéastes : Ousmane Sembène (Sénégal) et Chantal Ackermann (Belgique).

Que peuvent faire les régulateurs dans ce contexte ? Au moins, se connaître, échanger des expériences, des informations, des idées. Si le temps n'est pas venu de parler d'une régulation internationale, il serait peut-être possible d'établir une plate-forme, qui permette à ces autorités d'examiner des problèmes communs et d'essayer de trouver des solutions. La proposition de mettre sur pied une structure qui permette d'avancer dans cette voie a été acceptée par notre Conseil et devrait se concrétiser dans les prochains mois.



Joan BOTELLA

membre du Conseil  
de l'Audiovisuel  
de la Catalogne