



CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Réponse du CSA de la Fédération Wallonie-
Bruxelles à la consultation de la Commission
européenne

Livre vert « se préparer à un monde audiovisuel
totalement convergent : croissance, création et
valeurs » (COM(2013) 231 final)

29 août 2013

Table des matières

SECTION 1 : RÉSUMÉ DE LA CONTRIBUTION DU CSA BELGE À LA CONSULTATION SUR LE LIVRE VERT	3
SECTION 2 : CROISSANCE ET INNOVATION	6
2.1. Considérations relatives au marché	6
2.2. Modèles de financement	11
2.3. Interopérabilité de la télévision connectée	15
2.4. Infrastructure et spectre radioélectrique	16
SECTION 3 : VALEURS	17
3.1. Cadre réglementaire	17
3.2. Liberté et pluralisme des médias	29
3.3. Communications commerciales	32
3.4. Protection des mineurs	35
3.5. Accessibilité pour les personnes handicapées	37

SECTION 1: RÉSUMÉ DE LA CONTRIBUTION DU CSA BELGE À LA CONSULTATION SUR LE LIVRE VERT

Le CSA belge remercie la Commission européenne pour l'opportunité qu'elle donne à l'ensemble des acteurs du marché de contribuer à la réflexion sur la convergence dans le monde audiovisuel.

La vision du CSA belge par rapport à cette évolution est que les services linéaires et non linéaires deviennent à ce point concurrents que l'application d'un régime juridique distinct en fonction de la partie de l'écran sur lesquels des contenus pourtant identiques apparaissent a perdu beaucoup de son fondement. Grâce à la convivialité croissante des terminaux, le degré de contrôle de l'utilisateur dans sa consommation de services linéaires ou non linéaire est devenu équivalent. Dans l'optique de créer les conditions d'une réglementation stable favorisant l'égalité de traitement et la construction d'un marché unique dans le respect de la diversité culturelle, le CSA recommande les principales adaptations du cadre réglementaire européen ainsi que de l'approche politique sur les points suivants :

- **Disponibilité du contenu d'appel** - Afin de prévenir les comportements abusifs en relation avec les contenus, imposer des règles ex ante, susceptibles de favoriser efficacement l'accès du public aux contenus premium par un abaissement de la barrière à l'entrée que représente les droits exclusifs ou les prix excessifs posés à l'obtention de ces contenus. Dans cette optique, créer un mécanisme analogue à celui de l'article 5 de la directive accès au terme duquel les autorités de réglementation nationales seraient autorisées à imposer en cas de nécessité des obligations de fourniture d'accès à ces contenus à des conditions équitables, raisonnables et non-discriminatoires. L'enjeu consiste à trouver le point d'équilibre entre d'une part l'accès du public le plus large à un vaste choix de contenus, sans restriction du fait de l'intégration verticale des acteurs, d'autre part le financement suffisant, dans un environnement audiovisuel mixte, d'un éventail de programmes locaux et d'intérêt général par des services conservant l'accès aux programmes premium. – *Cfr. réponse question 2.*
- **Accès aux plateformes**
 - Encourager les autorités de réglementation nationales à utiliser les compétences que leur confère déjà l'article 5.1.b) de la directive accès en lien avec l'annexe I partie II relatives à l'accès conditionnel.
 - Examiner dans quelle mesure la liste des infrastructures mentionnées dans l'annexe I de la directive accès pourrait être étendue de sorte que l'accès aux nouvelles plateformes mentionnées plus haut pourrait être assuré, ce qui représenterait une forme de révision minimale du cadre – *Cfr. réponse question 3.*
- **Promotion des œuvres** - Mettre en place une réelle politique européenne en ce sens, en sensibilisant et en collaborant avec l'ensemble des acteurs concernés, tels que les éditeurs de services, les régulateurs, Efads et les instances européennes, comme le recommande le point 64 de la Résolution du Parlement européen du 11 septembre 2012 sur la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles dans l'Union européenne, qui enjoint les Etats membres à « *surveiller la façon dont les œuvres européennes, en particulier les films et les documentaires sont effectivement présents et mis en valeur dans les différents services de médias audiovisuels*

accessibles au public et souligne la nécessité que les autorités de régulation coopèrent plus étroitement avec les organismes de financement des films » - Cfr. réponse question 4.

- **Financement du contenu** - Introduire dans la directive SMA la possibilité pour les Etats membres de mettre en œuvre des mesures de promotion des œuvres européennes sous forme de contribution financière des fournisseurs de services linéaires et non linéaires, en ce compris des distributeurs. La directive préciserait ensuite que les mesures prises dans ce cadre par un Etat membre s'appliquent aux fournisseurs ayant un établissement stable virtuel (critères de commercialisation) dans cet Etat membre - Cfr. réponses questions 5 et 11 sur le concept d'établissement stable virtuel.
- **Interopérabilité** - Une action réglementaire visant à assurer l'interopérabilité entre les appareils connectés est nécessaire – Cfr. réponse question 6.
- **Spectre radioélectrique** - Garantir que chaque région dispose d'un minimum de couverture pour assurer la radiodiffusion hertzienne en UHF bande IV-V de l'offre télévisuelle de service publique. De plus, la radiodiffusion hertzienne doit impérativement être maintenue en VHF bande III pour les services radiophoniques – Cfr. réponse question 8.
- **Cadre réglementaire** – La révision du cadre devrait viser à supprimer toutes les discriminations existantes entre services linéaires et non linéaires devenus concurrents. Dans plusieurs domaines pour lesquels la directive traite différemment SL et SNL, cette différence de traitement n'est plus opportune dans un contexte de convergence et risque de créer une distorsion du marché en faveur tantôt des SL et tantôt des SNL. Une harmonisation entre les deux régimes est donc souhaitable. Cfr. réponse question 10.
- **Directive SMA, révision du socle de la régulation (Cfr réponse question 11)** - La sauvegarde des valeurs relevant de la législation audiovisuelle pourra être menée de manière efficace dans le cadre de la convergence si les nouveaux acteurs jouant clairement un rôle dans l'édition et/ou la distribution des SMA sont pris en considération par la législation et donc entrent dans le champ d'application de la directive SMA. En ce sens, la révision du socle de la régulation menant à une possible extension du champ d'application de la directive SMA requiert un examen et une évaluation des options ci-dessous.

Révision du fondement de la compétence matérielle :

- **Création de nouvelles catégories** auxquelles les obligations prévues par la directive SMA s'appliqueraient avec de possibles variations de régime suivant l'activité des acteurs concernés. Dans cet ordre d'idée, **la catégorie de distributeur de services de médias** pourrait être créée dans la directive SMA; celle-ci engloberait toute personne morale offrant des services à partir du réseau d'un opérateur mais également tout fournisseur et hébergeur de services de médias via internet dès lors que cette fourniture et cet hébergement correspondent à une activité économique significative en lien avec leur audience auprès du public de masse.

- **La responsabilité éditoriale des hébergeurs** devrait être reconnue en cas de promotion de contenus et de recettes publicitaires dérivées comme souligné dans la réponse à la question 13.
- **Réduction des différences de traitement réglementaires** entre services conformément à la réponse proposée à la question 10.

Révision du fondement de la compétence territoriale: La convergence nous montre chaque jour à quel point l'exigence d'un lien presque exclusivement physique avec un Etat Membre pour fonder sa compétence n'est plus en phase avec l'évolution à laquelle nous assistons. Les articles pertinents de la directive SMA devraient suivant les cas, soit être activement accompagnés dans leur mise en œuvre, soit être revus graduellement dans le sens suivant :

- **Le dispositif « anti contournement »** visé à l'article 4 de la directive SMA devrait être effectivement encouragé et mis en œuvre dans le cadre d'une régulation de coopération entre ARN ;
 - **L'exercice de la responsabilité éditoriale** définie à l'article 1c de la directive SMA devrait être opérationnalisé tant dans les univers linéaires que non linéaires, par une concertation et des expériences des ARN accompagnées par la Commission ;
 - **Le concept d'établissement virtuel** permettrait de rétablir la compétence territoriale d'un Etat Membre vis-à-vis de géants de l'internet installés hors Union européenne et ne disposant dès lors d'aucun lien physique avec les Etats ciblés par leurs offres ;
 - **Le principe du pays d'origine** devrait être lui-même revu. En effet, la convergence démontre d'avantage encore que le principe du pays d'origine peut être de nature à créer des déséquilibres préjudiciables à la diversité culturelle. Un changement d'approche sur ce principe permettrait de réduire les inégalités de régimes réglementaires auxquels sont soumis les fournisseurs de contenus ainsi que les distributeurs commercialisant des offres à destination d'un Etat membre particulier, suivant qu'ils disposent ou non d'un établissement dans ces pays ciblés – Cfr. réponse question 12;
 - **L'harmonisation** par la recherche d'un cadre commun éventuellement revu à la baisse lorsqu'un degré de protection inférieur à accorder se justifie - mais qui permettrait que tous les EM établissent des règles a minima - et des mécanismes de co-régulation prévus de manière plus spécifique que dans la directive actuelle.
- **Mécanisme de filtrage et fonctions de recherche** - Un début de réponse aux préoccupations que soulèvent ces mécanismes et fonctions pourrait être d'imposer la définition de champs spécifiques au niveau des métadonnées à remplir pour tout SMA de façon à harmoniser leur occurrence lors des recherches ou demandes de recommandation effectuées par les utilisateurs. L'objectif de cette action - qui fixerait certaines conditions relatives aux mécanismes de filtrage et des fonctions de recherche ou de recommandation - vise à assurer une concurrence loyale pour l'accès des éditeurs aux interfaces, ainsi que le respect du pluralisme et du principe de non-discrimination dans la présentation des services – Cfr. réponse question 15.

SECTION 2 : CROISSANCE ET INNOVATION

2.1. Considérations relatives au marché

(1) Quels sont les facteurs qui permettent aux sociétés américaines de s'imposer sur le marché morcelé de l'UE, en dépit des barrières linguistiques et culturelles, alors que nombre de sociétés européennes ont des difficultés à y parvenir? Quels sont les facteurs qui freinent les sociétés européennes?

Les « players globaux » faisant irruption dans le secteur audiovisuel sont pour l'essentiel des groupes verticalement intégrés avec d'autres activités connexes, tels que les équipementiers (Apple, Sony), les acteurs majeurs de l'internet (Google) dont les activités de référence sont mondialisées, déployées dans un environnement concurrentiel sans frontière culturelle et linguistique. Les acteurs traditionnels européens trouvent davantage leur origine dans le secteur des médias, à forte connotation nationale et à quelques exceptions, européenne ou d'un même bassin linguistique.

Leur marché américain d'origine suppose une proximité plus directe avec le secteur de l'« entertainment », des coopérations étroites entre les acteurs technologiques et créatifs (cf. Apple), et au final, des caractéristiques similaires à celles ayant prévalu aux performances de la production audiovisuelle américaine : l'amortissement sur un grand marché multiculturel usant d'une langue véhiculaire commune, creuset d'une large population diversifiée et mondialisée ; une grande sélectivité au sein d'un catalogue infiniment plus étendu que leurs concurrents européens ; une stratégie de marketing de masse se rapprochant davantage des grandes marques industrielles que des productions de prototype.

En résumé, la somme des facteurs mentionnés ci-dessus – intégration verticale, engagement dans les activités clés relatives à un même secteur, synergies avec l'industrie de l'*entertainment*, pénétration de la langue et de la culture US - conduit au développement d'une forme de pôle de compétitivité (phénomène de *clustering*) qui, combiné à une forme d'exploitation systématique des données personnelles des utilisateurs de leurs services à des fins de marketing publicitaire, permet aux sociétés américaines d'acquérir une puissance sur le marché inégalée par les acteurs européens.

Outre cet avantage compétitif d'ordre systémique, ces sociétés US tirent profit des disparités nationales dans la mise en œuvre du cadre réglementaire européen, voire de l'inadéquation de certains concepts de ce cadre pour faire face aux défis de la convergence. Parmi ces facteurs additionnels, on relève :

- les taux de TVA réduits pratiqués par certains Etats comme le Luxembourg et l'Irlande ;
- le principe du pays d'origine favorisant la domiciliation dans ces pays à fiscalité réduite et conduisant par conséquent à une forme de concurrence déloyale (voir réponse à la question 12) ;
- le choix par une majorité de ces sociétés du statut d'hébergeur qu'offre la directive sur le commerce électronique, les exonérant de toute responsabilité éditoriale et par conséquent de toutes les obligations associées à cette responsabilité ;
- les différences observées d'un Etat Membre à l'autre dans la fixation des objectifs de promotion des œuvres européennes et de contribution à la création ainsi que dans la mise en œuvre même de la directive sur les services de médias audiovisuels

Quant aux acteurs européens, il est remarquable que beaucoup d'entre eux disposent d'un enracinement historique lié aux investissements qu'ils ont effectués dans les Etats membres où ils se sont développés. Ainsi, de grands groupes ont investi dans des infrastructures de réseaux – dans les télécoms, par exemple Orange ou Vivendi - voire dans des chaînes de magasins – par exemple la FNAC - qui les enracinent dans les pays où ils opèrent. Ces acteurs disposent dès lors d'une flexibilité moindre pour pratiquer le « forum shopping » réglementaire auquel se prêtent des sociétés n'ayant pas réalisé ces investissements.

(2) Quels sont les facteurs qui influent sur la disponibilité du contenu d'appel? En la matière, existe-t-il actuellement des pratiques au niveau des prix de gros qui influent sur l'accès au marché et le fonctionnement durable des entreprises? Si c'est le cas, quelles en sont les conséquences pour le consommateur? Une action réglementaire est-elle nécessaire en plus de l'application des règles de concurrence?

Le CSA identifie quatre types de conséquences des pratiques qui influent sur l'accès au marché et le fonctionnement durable des entreprises et estime nécessaire une adaptation du cadre réglementaire afin d'y faire face.

a) Des conséquences potentielles sur l'exposition des œuvres UE¹

L'expérience des importantes pertes d'audience subies par le cinéma européen dans les années 70 et 80 illustre les phénomènes concurrentiels dans l'exploitation des œuvres audiovisuelles. Le développement de la télévision a entraîné une très forte chute de la fréquentation cinématographique à partir de la fin des années 50. L'industrie américaine a réagi en développant une stratégie de films à très gros budget destinés à attirer un très large public qui réduisait – la crise aidant - ses préférences à une sélection limitée de films tandis que la réponse européenne a (jusqu'au sursaut créé par la mise en place du Programme MEDIA) consisté essentiellement à augmenter les soutiens publics à la production de films dont l'audience avait très fortement diminué.

Cette stratégie a permis à l'industrie américaine de conserver ses audiences et a provoqué une concentration importante de la fréquentation sur un petit nombre de titres tandis qu'un nombre croissant de films connaissait des résultats économiques de plus en plus décevants. Il en résulta que la majorité des salles devinrent dépendantes d'un oligopole de distributeurs qui purent ainsi imposer leurs conditions : vente en bloc (obligation faite aux exploitants d'acheter des paquets de films accrochés aux titres gros porteurs) et occupation des écrans (obligation de diffuser certains films à date prédéfinie et en lieu et place de la programmation en cours, quelle qu'en soit la qualité).

De ce rappel historique, on retiendra que si l'on ne peut reprocher à aucune entreprise de s'adapter plus rapidement que ses concurrents, il faut veiller au respect des règles de concurrence et éviter que cette situation ne constitue pour certaines entreprises une opportunité de contrôler l'offre : il importe donc d'identifier les éléments qui permettent de contrôler l'offre et de tenir compte de ceux-ci dans l'analyse de l'évolution du marché.

On s'inquiètera donc, s'agissant des pratiques contractuelles régissant les relations entre détenteurs de droits et services de vidéo à la demande, du respect de pratiques de concurrence loyale dans les

¹ Voir à ce sujet : « La mise en valeur des œuvres européennes sur les services non linéaires », Michel Gyory, 28 juin 2011 – <http://www.csa.be/documents/2044>

décisions affectant la disponibilité des œuvres : exclusivités absolues, sorties VOD concurrentes ou à période choisie, recommandation ou éditorialisation discriminatoire, etc.

b) Des conséquences potentielles pour l'accès du public aux contenus

L'irruption d'acteurs des secteurs des télécom et des équipements disposant d'un fort potentiel économique dans le secteur audiovisuel conduit à une pression significative à la hausse sur les droits premium. Telle est déjà l'expérience vécue à l'intérieur des frontières de l'UE lors de la négociation des droits sportifs et des catalogues de films, par exemple entre opérateurs purement audiovisuels et acteurs télécom, souvent historiques.

Aujourd'hui déjà, dans les frontières de l'Union, hors des événements majeurs dont l'accès universel est protégé, des sociétés intégrées « éditeur/distributeur/réseaux » captent dans leur filière exclusive, voire « baladent » (font passer d'un distributeur à l'autre), les consommateurs de compétitions sportives nationales (de football par exemple).

Le phénomène n'en est que plus préoccupant avec des acteurs au potentiel démultiplié, tels que les équipementiers et intervenants globaux de l'internet.

Ce phénomène pourrait être tempéré par une lutte renforcée contre toute forme d'accords d'exclusivité combinée à une attention soutenue à une plus grande dynamique concurrentielle via l'ouverture négociée ou régulée des plateformes de distribution. Dans le contexte d'un monde de plus en plus convergent, il apparaît en effet que la puissance sur le marché trouve sa source autant voire davantage dans l'obtention de droits sur un contenu que dans la maîtrise d'un signal de radiodiffusion. Puissance économique qui parfois est d'autant plus élevée qu'elle peut s'appuyer sur l'offre d'une multitude de services comme en proposent les acteurs globaux - Google/Youtube, Apple, Amazon.

Quelle approche choisir pour prévenir ou réguler ces comportements? Les outils du droit de la concurrence ont montré leur limite : d'une part du fait de la longueur des procédures nécessaires à leur mise en œuvre, d'autre part du fait de leur inadéquation avec un domaine marqué par les intérêts des Etats membres à préserver le pluralisme ainsi que la diversité culturelle et linguistique.

A titre d'exemple, le constat que les acteurs « OTT » seraient en mesure de concurrencer un grand fournisseur de TV payante comme la Competition Commission a pu le faire en 2012 dans l'affaire relative à Sky n'est certainement pas de nature à permettre l'entrée sur le marché d'acteurs alternatifs ne disposant pas de capacité d'investissement équivalentes à celles de ces acteurs OTT. Or il apparaît que ces concurrents moins fortunés sont souvent plus enclins à défendre la diversité culturelle. En suivant une approche calquée sur le droit de la concurrence, une autorité nationale de réglementation pourrait conclure que l'arrivée sur le marché d'acteurs OTT fournisseurs de SVOD suffirait à créer une dynamique concurrentielle ne justifiant plus l'imposition de mesures correctrices à un acteur dominant sur le marché des services de TV payante. Toutefois, seuls les plus riches, présentant des offres *blockbuster* sans grand souci de soutenir la diversité culturelle, sont en mesure d'entrer sur ce marché ; pour les plus petits acteurs, plus soucieux de cette diversité, l'investissement financier reste une barrière à l'entrée insurmontable. Dès lors c'est un leurre de penser qu'avec les seuls outils du droit de la concurrence, on parviendrait à préserver la diversité culturelle.

S'agissant des procédures d'analyse de marché prévues par le cadre réglementaire relatif aux réseaux et services de communications électronique, relevons que celui-ci exclut clairement les services de

fourniture de contenu ou en lien avec l'exercice d'une responsabilité éditoriale sur les contenus². Répliquer ce système pour les services de contenus n'aurait de toute façon pas été souhaitable vu qu'il est basé sur le recours aux mêmes concepts d'évaluation de la dominance des acteurs inspiré de l'article 106 TFU que l'on retrouve en droit de la concurrence, ce qui conduirait à des impasses identiques à celles identifiées au paragraphe précédent. Un test tel que pratiqué en France dans le cadre du contrôle des concentrations (effets significatifs sur la concurrence effective) serait plus adéquat comme condition pour une intervention réglementaire ex ante.

Il apparaît dès lors que seule l'imposition de règles ex-ante, conformément à un des objectifs principaux de la régulation, est susceptible de favoriser efficacement l'accès du public aux contenus premium par un abaissement de la barrière à l'entrée que représente ces droits exclusifs ou les prix excessifs posés à l'obtention de ces contenus. Dans cette optique, il serait opportun de créer un mécanisme analogue à celui de l'article 5 de la directive accès au terme duquel les ARN seraient autorisées à imposer en cas de nécessité des obligations de fourniture d'accès à ces contenus à des conditions équitables, raisonnables et non-discriminatoires.

Au-delà de ce nouveau type de mesures ex-ante, toute solution globale aux problèmes identifiés plus haut requiert une adaptation du cadre réglementaire à d'autres niveaux. Celle-ci devrait viser en particulier à :

- 1) revoir l'approche réglementaire en matière d'accès aux plateformes comme suggéré dans la réponse à la question 2.3. ;
- 2) définir de nouveaux rôles en lien avec la distribution de SMA comme proposé dans la réponse à la question 11 ;
- 3) rapatrier l'ancien marché 18 relatif aux services de transmission des contenus de radiodiffusion dans la liste des marchés pertinents de produits services de communications électroniques telle que définie par la Recommandation de la Commission européenne ;
- 4) réévaluer la substituabilité des produits et services en fonction des nouveaux usages.

c) Des conséquences pour le développement de la création et le pluralisme des contenus

La perspective d'une extension de l'acquisition de licences multi-territoriales (au contraire de la négociation des droits territoire par territoire) conduit à identifier différents facteurs de risque :

- La mise en péril d'une rentabilisation maximale pour les ayants-droits, qui repose sur un système croisé de chronologie de fenêtres d'exploitation et de compartimentage national des droits. Certes, de nombreux acteurs s'accordent à dire que l'application d'une chronologie de diffusion trop restrictive a créé un effet d'impatience auprès des utilisateurs, les poussant à la consommation illégale en ligne. Il n'en reste pas moins que l'économie des contenus audiovisuels européens a largement tiré parti d'un mécanisme structurel de contribution des différentes fenêtres et acteurs de diffusion à la rentabilité de la production.
- Le risque d'une concentration en un nombre réduit de distributeurs de services / d'opérateurs de plateformes, réduisant le pluralisme des programmes et services offerts, particulièrement par la restriction de l'accès à des formats variés d'offres et les limites à une éditorialisation plurielle des contenus.

² Voir article 2 c) de la directive cadre et considérant 45 de la directive service universel.

d) Des conséquences sur la pérennité des SMA d'intérêt général et local

La captation des droits de contenus premium segmentés par marché national, si elle paraît restrictive d'une facilité d'accès pour le consommateur à la circulation transnationale des œuvres, est aussi un instrument majeur de l'édition de services de médias audiovisuels généralistes. Tirant vers le haut l'audience des services, permettant de constituer des volumes non segmentés d'utilisateurs et donc de contacts publicitaires et de prospects d'abonnement, l'accès aux droits de contenus premium contribue à la viabilité des services et donc aux capacités de financement des programmes locaux. Ces programmes locaux particulièrement coûteux, contribuent pour certains d'entre eux – journaux d'information, documentaires et reportages, magazines culturels et patrimoniaux – à la diversité des idées et des opinions et – s'agissant notamment de l'information politique et électorale – au débat démocratique.

L'enjeu pourrait être résumé par le point d'équilibre à trouver entre d'une part l'accès du public le plus large à un vaste choix de contenus, sans restriction du fait de l'intégration verticale des acteurs, d'autre part le financement suffisant, dans un environnement audiovisuel mixte, d'un éventail de programmes locaux et d'intérêt général par des services conservant l'accès aux programmes premium, et enfin la pluralité de choix parmi un nombre significatif et diversifié de plateformes de distribution.

Une action réglementaire paraît la voie à suivre, mais sans doute pas la seule, pour trouver cet équilibre.

Comme d'autres, elle reposera aussi sur une mise à jour des fondements structurels du cadre audiovisuel :

- Du périmètre de sa compétence territoriale : d'une part à l'intérieur de ses frontières, par une mise en œuvre active des outils « anti contournement » (art 4 de la directive SMA déjà disponible) ; d'autre part, par la prise en considération plus systématique de la juridiction du pays de destination, tant à l'égard des acteurs européens que non européens ;
- Du périmètre de sa compétence matérielle : par une prise en considération des nouveaux acteurs de la chaîne de valeur exerçant des rôles – même partiels – d'éditeur ou de distributeur de services autant que par une approche conjuguée, mais mesurée, des intervenants conjoints à une même interface d'exposition (un même écran) des contenus.

(3) Y a-t-il des obstacles exigeant une action réglementaire en matière d'accès aux plateformes?

Les terminaux que représentent les *smartphones*, les plateformes de vente d'applications, les TV connectées, les plateformes d'hébergement de musique et vidéos, les plateformes SVOD, ainsi que les consoles de jeu sont autant de nouveaux acteurs dans le paysage audiovisuel et sa chaîne de valeur, disposant de la capacité de fixer les conditions auxquelles les services sont en mesure d'accéder au marché, d'en restreindre l'accès voire de l'interdire, jouant en ce sens un réel rôle de « gatekeeper ».

Si les propositions de révision de la directive SMA mentionnées dans la réponse à la question 11 pouvaient être adoptées, notamment en ce qui concerne l'assimilation de ces nouveaux acteurs à la catégorie de distributeur de services de médias, il est probable que des mesures réglementaires correctrices de leur dominance pourraient leur être imposées au terme d'une analyse du marché de la transmission de contenu de radiodiffusion (ancien marché 18).

Toutefois, il paraît opportun d'encourager les ARN utiliser les compétences que leur confère déjà l'article 5.1.b) de la directive accès en lien avec l'annexe I partie II relatives à l'accès conditionnel. Cette disposition les autorise à imposer aux opérateurs d'offrir l'accès à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires aux infrastructures listées à l'annexe 1, 2^{ème} partie de cette même directive, c'est-à-dire aux interfaces de programmes d'application ainsi qu'aux guides électroniques de programmes (EPG). Il serait utile d'examiner dans quelle mesure la liste des infrastructures mentionnées dans cette annexe pourrait être étendue de sorte que l'accès aux nouvelles plateformes mentionnées plus haut pourrait être assuré, ce qui représenterait une forme de révision minimale du cadre.

2.2. Modèles de financement

(4) Les exigences actuelles de la directive SMA offrent-elles le meilleur moyen de promouvoir la création, la distribution, la disponibilité et l'attrait commercial des œuvres européennes?

En matière de promotion des œuvres européennes, la directive SMA instaure actuellement un traitement différencié selon que les services soient linéaires (articles 16 et 17) ou non linéaires (articles 13).

Pour les services linéaires, seule une politique de quotas de diffusion est prévue. Il s'agit donc de mesures qui interviennent en aval du processus créatif. Or, s'il est essentiel de favoriser la diffusion et la circulation des œuvres, en particulier dans un environnement qui montre l'évolution grandissante du poids des acteurs de la chaîne de diffusion dans l'éco-système, il est parallèlement essentiel d'en assurer la production et d'y faire participer dans ce cadre les acteurs qui tireront bénéfice de l'exploitation de ces œuvres.

Sans remettre en cause les articles 16 et 17 de la directive, la directive devrait encourager les Etats membres à mettre en œuvre des systèmes de contribution financière des éditeurs de services linéaires ainsi que des distributeurs de services, notamment par une intervention directe des acteurs de la chaîne de valeur par la coproduction et le pré-achat, créant une dynamique vertueuse de coopération et d'implication réciproque des acteurs : le secteur créatif, à la destinée des œuvres produites ; le secteur de diffusion/distribution, aux ressources essentielles de leur activité.

S'agissant des services non linéaires, cette forme de promotion est d'ailleurs prévue de manière optionnelle à l'article 13 de la directive pour les services non linéaires.

Ceci serait en phase avec le considérant 66 de la directive qui préconise l'adoption de mesures pour encourager l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelles européennes, notamment dans les pays à faible capacité de production ou à aire linguistique restreinte.

Le fait de prévoir au niveau communautaire un réinvestissement d'une part des flux économiques issus de l'exploitation des œuvres européennes dans la production de nouvelles œuvres crée un cercle vertueux favorable à la diversité culturelle européenne.

Pour préserver cette diversité, il conviendrait cependant que chaque Etat membre puisse installer son système contributif en s'appuyant sur l'ensemble des recettes (des services linéaires et non linéaires) générées par son marché national, en ce compris celles issues de la commercialisation de services par

des opérateurs étrangers, permettant ainsi à chaque pays d'installer une politique de production nationale et européenne bénéficiant de l'exploitation audiovisuelle de sa communauté culturelle.

Une telle dynamique devrait d'ailleurs servir une variété plus large de contenus. Tout en considérant la contribution de premier plan des œuvres cinématographiques à la diversité culturelle, il importerait aussi de considérer plus largement les nouveaux formats télévisuels et ceux plus spécifiquement adaptés aux exploitations non linéaires, par une incitation plus large à la création européenne de programmes de télévision (formats) et aux programmes courts, dans des mécanismes non concurrents aux mécanismes de soutien aux œuvres de stock.

En ce qui concerne les services non linéaires, le choix posé par la Communauté française de Belgique de Belgique fut celui d'imposer aux éditeurs une contribution financière à la production de même que la présentation attrayante des œuvres européennes disponibles dans les catalogues non linéaires. Le CSA a analysé³ la mise en place par les éditeurs de services non linéaires de dispositifs de promotion, ainsi que l'efficacité de ces dispositifs, notamment sur la consommation. Cette analyse aboutit à conclure que la promotion est plus adaptée à ces services qu'une proportion de catalogue. Dans une offre abondante, l'éditorialisation influence le choix du public, davantage que la seule présence majoritaire des films dans les catalogues. Par ailleurs, ces mesures présentent une contrainte limitée pour les éditeurs et font partie de leurs activités à part entière. Elle ne pénalise en rien la promotion d'autres films, la VoD ayant comme spécificité d'adresser un grand nombre de programmes en même temps à un grand nombre de personnes, les différentes audiences se renforçant, contrairement à la télévision linéaire. Cette obligation n'entrave pas non plus la liberté éditoriale des éditeurs, contrairement à la pratique des quotas de diffusion. La liberté totale laissée dans la composition de leur catalogue permet par exemple de favoriser dans un premier temps les blockbusters pour se constituer une masse critique d'utilisateurs, de ne pas se soucier de la disponibilité de certains droits d'exploitation qu'il faudrait acquérir pour respecter des proportions dans la composition du catalogue, etc.

La faiblesse inhérente à cette obligation de moyen plutôt que de résultat est sa nature moins contraignante, qui semble la rendre insignifiante ou secondaire aux yeux de certains Etats membres. En effet, comme l'a relevé le premier rapport de la Commission sur l'application de l'article 13 de la directive, « à la fin de 2010, quatorze États membres avaient reproduit les termes de la directive SMA sans imposer d'obligations concrètes aux fournisseurs de services à la demande. (...). En ce qui concerne le contrôle, l'étude montre que la majorité des États membres se fient aux informations communiquées par les fournisseurs de services à la demande sans les vérifier. Seuls deux États membres appliquent un système de contrôle indépendant et quatre autres vérifient les informations transmises par les fournisseurs de services à la demande⁴ ». Or, contrairement au considérant 69 de la directive qui enjoint de réexaminer périodiquement l'application des dispositions relatives à la promotion des œuvres européennes, l'article 13 fixe la périodicité des rapports seulement à tous les 4 ans, alors qu'il s'agit de périodes de 2 ans pour les services linéaires.

Le marché, en pleine constitution actuellement, risque de figer les règles qui s'élaborent pour les années à venir. Le parallélisme avec la période des années 70 et 80 pour le cinéma montre à quel point il est important de favoriser la promotion des œuvres en VoD tant que le marché n'est pas stabilisé et cadencé, pour éviter la marginalisation qu'elles subissent sur les grands écrans. D'autant que des

³ « Evaluation du dispositif de mise en valeur des œuvres européennes et de la Fédération Wallonie-Bruxelles dans les services de vidéo à la demande (VOD) – art.46 du décret SMA », CSA, 28 juin 2012, <http://www.csa.be/documents/1779>

⁴ Disponible sur : http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/twvf/implementation/promotion/index_fr.htm

biais apparaissent déjà, comme le note l'Observatoire européen de l'audiovisuel : « *Dans l'Union européenne, 52 % des services VoD disponibles dans un pays sont établis dans un autre. Ce développement de la circulation transfrontière des services audiovisuels à la demande, particulièrement marqué pour les services de VoD consacrés au cinéma, est susceptible de rendre difficile la mise en œuvre des mesures de promotion des œuvres européennes ou de contribution au financement de la production fixées par les réglementations nationales les plus exigeantes*⁵ ».

Il est donc urgent de mettre en place une réelle politique européenne de promotion des œuvres, en sensibilisant et en collaborant avec l'ensemble des acteurs concernés, tels que les éditeurs de services, les régulateurs, les centres du cinéma et les instances européennes, comme le recommande le point 64 de la Résolution du Parlement européen du 11 septembre 2012 sur la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles dans l'Union européenne, qui enjoint les Etats membres à « *surveiller la façon dont les œuvres européennes, en particulier les films et les documentaires sont effectivement présents et mis en valeur dans les différents services de médias audiovisuels accessibles au public et souligne la nécessité que les autorités de régulation coopèrent plus étroitement avec les organismes de financement des films* »⁶.

(5) Comment la convergence et le changement de comportement des consommateurs influent-ils sur le système actuel de financement du contenu? Comment les différents acteurs de la nouvelle chaîne de valeur contribuent-ils au financement?

L'éloignement progressif des pratiques traditionnelles de consommation audiovisuelle a pour corollaire la multiplication des espaces jusqu'ici régulés par les cadres audiovisuels nationaux et européens. La directive SMA a en 2007 accompagné une première fois cette migration non linéaire tout comme différents Etats membres, telle que la Communauté française de Belgique qui établissait dès 2003 une approche fonctionnelle différenciée entre « éditeur » et « distributeur », et plus tard entre services « linéaires » et « non linéaires », et entre plates-formes « ouvertes » et « fermées ».

D'autres nouveaux phénomènes sont depuis encore à l'œuvre, tel que le rôle incertain des hébergeurs – qui va de simple plateforme de contenus générés par l'utilisateur à la distribution des bouquets de chaînes - et bien évidemment l'arrivée d'opérateurs extra-européens, s'installant ou non dans un Etat membre, et proposant des services concurrents à ceux des opérateurs établis dans un autre Etat membre.

On assistera donc potentiellement à une déstructuration progressive des systèmes de financement mis en place, si ces nouveaux acteurs captant « de la valeur dans la chaîne » n'apportent pas également leur contribution au développement d'une production locale et européenne, garante de la diversité culturelle européenne.

Si tel n'est pas le cas, il existe un risque important de perte de valeur au détriment du financement des contenus nationaux et donc européens. Le principe est clair, la concurrence est acceptable si

⁵ Disponible sur : http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/mavise2_2013mai.html

⁶ Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0324&language=FR>

l'ensemble des fournisseurs de services disposent d'un traitement équivalent à l'endroit où ils exercent leur activité.

Dans ce contexte, tout fournisseur de contenus qui commercialise une offre à destination d'un pays devrait être soumis au régime contributif de ce pays sur la base des recettes qu'il tire de ce marché. Ceci ne devrait donc s'appliquer qu'aux services qui développent une activité de commercialisation directe auprès des consommateurs de l'Etat membre concerné ou tirent des recettes (publicitaires essentiellement) du marché de cet Etat membre; ne seraient donc pas visés les services linéaires qui sont « simplement » repris dans l'offre des distributeurs, sans être destinés spécifiquement à son public.

Cela présuppose que le fournisseur de contenus :

- 1° dispose d'un établissement de référence dans un Etat membre (y compris s'il opère sur internet depuis un Etat hors UE) afin qu'il soit soumis à l'ensemble des règles lui permettant de bénéficier du principe de libre circulation sur le marché intérieur ;
- 2° déclare ensuite son activité auprès de tous les Etats membres où il commercialise (en ce compris la vente d'espaces publicitaires, les recettes de call TV, etc.) son offre ;
- 3° installe une comptabilité distinguant les chiffres d'affaires obtenus dans chaque Etat membre, voire dans chaque région compétente en fonction du système institutionnel national.

Le fournisseur disposerait donc d'une part, d'un établissement stable de référence en étant soumis à l'ensemble des règles de cet Etat (à l'exception des règles audiovisuelles différentes ou plus strictes des autres Etats visés) et d'autre part, de plusieurs établissements stables virtuels (le fait d'exercer une activité économique dans un Etat) qui lui imposerait de respecter les règles audiovisuelles distinctes ou plus strictes – et singulièrement les règles contributives – de chaque Etat dans lequel il est établi virtuellement.

Cette forme de dérogation partielle, pour raison d'intérêt général, au principe du pays d'origine devrait s'appliquer à la fois aux éditeurs de services (linéaires et non linéaires) et aux distributeurs qui proposent une offre commercialisée de SMA.

Cela nécessiterait donc d'introduire dans la directive SMA la possibilité pour les Etats membres de mettre en œuvre des mesures de promotion des œuvres européennes sous forme de contribution financière des fournisseurs de services linéaires et non linéaires, en ce compris des distributeurs. La directive préciserait ensuite que les mesures prises dans ce cadre par un Etat membre s'appliquent aux fournisseurs ayant un établissement stable virtuel (critères de commercialisation) dans cet Etat membre.⁷

Un tel dispositif trouvera aussi utilement sa source dans la mise en œuvre concrète des dispositifs anti-contournement de la directive (article 3, considérant 4), à savoir un dispositif orienté sur le pays de réception mais avec un contrôle maintenu dans le pays d'émission (simplification, limite de barrières à l'entrée, ...).

⁷ Voir la réponse au Livre vert de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Enfin, s'agissant du financement des contenus, il faut à nouveau mettre ici en évidence un « écrémage du marché » des contenus premium par des acteurs globaux, sans égard pour les fenêtres d'exploitation, qui captent potentiellement les consommateurs vers des services segmentés, au détriment des services intégrés compensant en interne programmes concurrentiels et non concurrentiels (en particulier les programmes contribuant au pluralisme des opinions et des idées).

2.3. Interopérabilité de la télévision connectée

(6) Une action de l'UE est-elle nécessaire pour remédier au morcellement actuel ou potentiel du marché et assurer l'interopérabilité à travers les frontières? Est-il nécessaire d'élaborer de nouvelles normes ou d'actualiser celles en vigueur sur le marché?

Le CSA estime qu'une action visant à assurer l'interopérabilité entre les appareils connectés est nécessaire. Différentes initiatives de solutions multiplateformes ont été prises (notamment par l'industrie et par les développeurs d'applications), mais de manière incomplète. Sans pour autant vouloir brider l'innovation, le CSA observe que les obstacles en matière d'interopérabilité se trouvent à de nombreux niveaux dans le développement des applications destinées aux appareils connectés (gestion des droits numériques, format de diffusion, formatage de l'application,...) Cela explique d'ailleurs en partie l'absence de chaînes locales sur l'interface des smart tv vendues en Belgique.

Deux enjeux essentiels attirent particulièrement l'attention du CSA :

1. La diversité des normes ne constitue pas seulement une difficulté pour les développeurs d'applications, pointés par le livre vert. Il s'agit également de la question de pouvoir assurer la présence, sur les différentes plateformes, de petits fournisseurs de « contenus locaux », et, a fortiori, dans le cas de petits pays, nationaux. L'enjeu se situe dans la possibilité, pour tout créateur de contenu, d'avoir accès aux plateformes capables de lui offrir une visibilité sans condition et pour le public de pouvoir retrouver sur tous les supports un même contenu, particulièrement s'il est de niche et « local ». L'objectif étant, du point de vue du régulateur, d'assurer la richesse des contenus et la sauvegarde du pluralisme dans un contexte d'ouverture à tout le contenu revendiqué précisément par les fabricants, via les applications.
2. Par ailleurs, dans le cas des fournisseurs de contenus de service public, cette fragmentation industrielle constitue une forme de barrière à l'entrée pour atteindre tous les publics, conformément à leurs missions de services publics. En particulier, si les radiodiffuseurs issus du secteur public souhaitent offrir à leurs publics une plus grande richesse de contenus en appliquant l'HbbTV, ces contenus additionnels doivent pouvoir être offerts à tous les utilisateurs. Dès lors la norme HbbTV devrait être généralisée et appliquée par les opérateurs de réseau et les fabricants d'appareils connectés en Europe afin de pouvoir s'adapter à toutes les audiences spécifiques (dans un premier temps, en fonction des besoins des différents marchés nationaux).

2.4. Infrastructure et spectre radioélectrique

(7) Dans quelle mesure les différences entre les plateformes fournissant du contenu (par exemple radiodiffusion hertzienne et par satellite, haut débit filaire y compris par câble, haut débit mobile) sont-elles pertinentes relativement à l'usage qu'en font les consommateurs et aux obligations de service public?

Les plateformes sont complémentaires plutôt que concurrentes. S'il semble utile de repenser le partage du spectre entre les services mobiles et la radiodiffusion, le modèle broadcast hertzien reste indispensable. Ce modèle est en effet le seul à assurer un service gratuit, mobile et anonyme. Il est en outre nettement plus efficace lorsque qu'il est question de diffuser des données audiovisuelles gourmandes en bande passante à un large public.

Le rôle du régulateur est aussi de s'assurer que les citoyens ont accès gratuitement à l'offre fournie par le service public. Selon le modèle belge actuel, seule la radiodiffusion hertzienne garantit cette possibilité.

Par ailleurs, le hertzien dans le haut de la bande UHF est une solution efficace pour fournir de la data mobile dans les régions reculées et mal desservies. En ce sens, le régulateur est sensible à l'argument d'une réattribution dans des mesures raisonnables du haut de la bande UHF pour des services mobiles, moyennant une garantie de service prioritaire pour ces zones de la part des services mobiles bénéficiaires de ces bandes de fréquence.

(8) Quels sont les modèles d'attribution et de partage des radiofréquences qui peuvent offrir des possibilités de développement à la radiodiffusion, au haut débit mobile et à d'autres applications (matériel de fabrication de programmes) exploités dans les mêmes bandes de fréquences?

Un modèle qui favorise l'intérêt du plus grand nombre de citoyens, qui conjugue radiodiffusion et internet mobile à large bande. Mais aussi un modèle qui soit équitable entre les Etats membres et les régions qui les constituent. Ainsi, en cas de réattribution aux services mobiles de la bande des 700 MHz, la Fédération Wallonie-Bruxelles perdrait presque toutes ses couvertures destinées à la radiodiffusion (voir annexe du document du RSPG disponible sous ce lien : https://circabc.europa.eu/sd/d/bdfa2642-68b1-4ab0-a24e-4740d9d49bea/RSPG13-514-Draft_Report_700MHz_reallocation.pdf).

Il faut s'assurer que chaque région dispose d'un minimum de couverture pour assurer la radiodiffusion hertzienne en UHF bande IV-V de l'offre télévisuelle de service public.

De plus, la radiodiffusion hertzienne doit impérativement être maintenue en VHF bande III pour les services radiophoniques.

Enfin, en cas de réattribution de la bande des 700MHz, les coûts engendrés par la migration vers les canaux inférieurs pour les infrastructures de radiodiffusion devraient être à la charge des Etats et non des radiodiffuseurs. Ils pourraient être financés par la vente aux enchères des fréquences aux opérateurs de téléphonie mobile.

(9) Quels sont les besoins de recherche spécifiques au spectre radioélectrique qui doivent être satisfaits pour faciliter un tel développement?

Les travaux de coordination entre Etats Membres pour répartir le spectre de manière équitable avec une part réaliste pour la radiodiffusion doivent être poursuivis.

Il semble nécessaire de poursuivre les études et expériences de terrain sur les interférences entre le DVB-T et la LTE - 4G.

Par ailleurs, la recherche en matière d'optimisation de l'usage du spectre et de l'usage des « white spaces » devrait se poursuivre, l'internet des objets pouvant bien souvent se contenter de porter à faible distance et dès lors coexister (dans certains cas) avec la radiodiffusion.

SECTION 3 : VALEURS

3.1. Cadre réglementaire

(10) Eu égard à la convergence des médias, est-il possible d'établir que la différenciation réglementaire entre services linéaires et non linéaires provoque une distorsion du marché? Si oui, quel serait le meilleur moyen d'y remédier tout en préservant les valeurs qui sous-tendent le cadre réglementaire de l'UE applicable aux services de médias audiovisuels?

Compte tenu de l'évolution des technologies et des usages, la justification de la distinction de régime réglementaire entre services linéaires et non-linéaires telle qu'établie par la directive SMA est de plus en plus ténue aujourd'hui voire inexistante demain suivant les projections que l'on peut faire du développement de ces usages à moyen terme. En effet, suivant les statistiques produites dans le cadre d'une étude belge récente⁸, il apparaît qu'une série d'activités réalisées par les consommateurs sur le net en lien avec la consommation de SMA dont la Catch-up et la TV à la demande (+200% par rapport à l'année 2010) sont en constante progression même si une part relativement importante de la population ne les pratique pas encore. En outre, la convergence à laquelle nous assistons sur les diverses plateformes et terminaux conduit à appliquer un régime juridique distinct à des contenus SMA identiques en fonction de la partie de l'écran sur lesquels ces contenus apparaissent. Dans ce contexte, maintenir qu'une réglementation différenciée pour les services à la demande continuerait à se justifier au motif qu'un degré de contrôle supérieur est requis de la part de l'utilisateur comme souligné au considérant 58 de la directive SMA est une position de moins en moins défendable à l'heure où les terminaux offrent au consommateur une expérience de visionnage équivalente via une convivialité technologique accrue, quel que soit le type de service offert. La perception du CSA de l'évolution de la demande et des usages de ces services pour les prochaines années est que ceux-ci vont devenir de plus en plus concurrents s'ils ne le sont déjà puisque l'utilisateur y a recours alternativement et de manière indifférenciée. Dans l'optique de créer les conditions d'une réglementation stable favorisant l'égalité de traitement et la construction d'un marché unique sans distorsion compte tenu de ces évolutions, la révision du cadre devrait viser à supprimer toutes les

⁸ Bilan Nouveaux Médias, CSA, 2012, <http://acteurs.csa.be/pages/154>, p.23

discriminations existantes entre services devenus concurrents conformément aux objectifs rappelés par les considérants 9, 10 et 11 de la directive SMA.

Dans la directive SMA, on peut identifier cinq domaines dans lesquels les services linéaires et non linéaires sont soumis à des règles différentes. Il convient d'examiner, pour chacun de ces domaines, si la différenciation est opportune et, si elle ne l'est pas, comment y remédier.

1. La possibilité, pour un Etat membre (EM), d'intervenir par rapport à un SMA établi dans un autre EM

Deux articles de la directive permettent à un EM d'intervenir, d'une manière ou d'une autre, par rapport à un SMA établi dans un autre EM : les articles 3 et 4.

- Article 3 : il permet à un EM d'entraver la retransmission d'un SMA établi dans un autre EM moyennant certaines conditions qui diffèrent selon qu'on se trouve face à un SMA linéaire (SL) ou non linéaire (SNL). La nature des mesures qui peuvent être prises diffère également selon qu'on se trouve face à un SL ou SNL.

	SL (art. 3.2)	SNL (art. 3.4 et 3.5)
Mesures pouvant être prises	Entrave <i>provisoire</i> à la liberté de réception et de retransmission du service	Entrave à la liberté de réception et de retransmission du service
Conditions de fond	<ul style="list-style-type: none"> - Infraction manifeste, sérieuse et grave à l'article 27 (protection des mineurs) ou à l'article 6 (incitation à la haine) - Deux infractions dans les 12 derniers mois 	<ul style="list-style-type: none"> - Atteinte (ou risque sérieux et grave d'atteinte) à l'ordre, la santé ou la sécurité publics ou à la protection des consommateurs - La mesure envisagée doit être nécessaire pour protéger l'une de ces valeurs - La mesure envisagée doit être proportionnelle à son objectif
Conditions de forme	<ul style="list-style-type: none"> - D'abord notifier par écrit au fournisseur de service et à la Commission les violations alléguées et les mesures envisagées - Ensuite n'intervenir que s'il n'y a pas eu d'accord amiable dans les 15 jours 	<ul style="list-style-type: none"> - Demander préalablement à l'EM compétent de prendre des mesures - A défaut de résultat, notifier à l'EM compétent et à la Commission les mesures envisagées + possibilité de <i>déroger</i> à ces conditions en cas d'urgence (il faut alors, a posteriori, notifier à l'EM compétent et à la Commission les mesures prises et les motifs de l'urgence)

Dans l'article 3, la possibilité d'intervention d'un EM sur un SMA établi dans un autre EM est donc plus large si le SMA est un SNL. Les conditions (surtout de fond) sont moins strictes.

- Article 4 : il vise le cas où un EM a adopté des règles d'intérêt public général qui sont plus strictes ou plus détaillées que celles de la directive et où cet EM reçoit un SMA établi dans un autre EM, mais qui est entièrement ou principalement destiné à son territoire.

Si l'EM de réception rencontre des problèmes avec ce SMA (ce n'est pas dit dans l'article 4 mais on peut supposer que cela vise le cas où le SMA en question est soumis à des règles moins strictes dans son EM d'origine), une procédure par paliers est prévue. L'EM de réception a divers recours qu'il doit utiliser successivement.

- D'abord, il peut s'adresser à l'EM d'origine pour parvenir à « une solution mutuellement satisfaisante ». Cela implique qu'après demande de l'EM de réception, l'EM d'origine doit demander au fournisseur de SMA de se conformer à la règle plus stricte/détaillée de l'EM de réception. Ensuite, l'EM d'origine devra informer l'EM de réception des résultats obtenus dans les deux mois. Le comité de contact peut être saisi.
- Ensuite, si les résultats ne sont pas satisfaisants et si le fournisseur de SMA s'est établi dans l'EM d'origine pour contourner les règles plus strictes applicables dans l'EM de réception, l'EM de réception peut prendre des « mesures appropriées » qui doivent être nécessaires, non discriminatoires et proportionnées à leur objectif. Avant de pouvoir prendre ces mesures, il faut les notifier à l'EM d'origine et à la Commission qui doit donner son feu vert.

Cette possibilité n'est prévue dans l'article 4 que pour les SL.

Il découle de ce qui précède que, en ce qui concerne la possibilité pour un EM d'intervenir par rapport à un SMA établi dans un autre EM :

- la possibilité d'entraver la réception d'un SMA étranger est plus forte si le SMA est un SNL ;
- la possibilité d'obtenir que le SMA étranger se conforme à des règles internes n'existe que si le SMA est un SL.

Ceci n'a pas vraiment de sens dans un environnement convergent.

- D'une part, la possibilité ouverte par l'article 4 est une mesure utile qui permet à un EM de protéger son public par rapport à des règles qu'il juge d'intérêt public général. La mesure est en outre proportionnée puisqu'elle n'implique pas une entrave à la libre circulation du SMA concerné mais un aménagement devant, *a priori*, être adopté grâce à la coopération entre deux EM.

Vu l'importance qu'ont prise aujourd'hui les SNL, ils devraient aussi pouvoir être soumis à cette possibilité. Leur public doit pouvoir être protégé de la même manière.

L'on peut d'ailleurs noter que, dans la législation de la CF transposant l'article 4 de la directive (article 159, §§ 5 et 6 du décret SMA), il a été décidé d'étendre la mesure aux SNL.

- D'autre part, la possibilité ouverte par l'article 3 est une mesure également utile pour permettre à un EM de protéger son public mais, elle peut paraître disproportionnée dans certains domaines. Peut-être ne pourrait-on garder cette possibilité d'intervention que dans les cas les plus extrêmes, soit la protection des mineurs, la lutte contre les incitations à la haine et la protection de la santé et sécurité publiques (la protection du consommateur ne justifie peut être pas des mesures aussi lourdes, même en ce qui concerne les SNL).

En conclusion, dans le contexte actuel de convergence, il serait opportun de supprimer la différence de traitement entre SL et SNL. Idéalement, l'on pourrait :

- dans l'article 3 de la directive, calquer plus ou moins (c'est-à-dire sous réserve de la remarque ci-avant sur les valeurs à protéger) le régime des SNL sur celui des SL (=> sévérité diminuée sur les SNL étrangers) ;
- dans l'article 4 de la directive, étendre la mesure aux SNL (=> sévérité renforcée sur les SNL étrangers, mais de manière plus proportionnée, pour compenser la modification suggérée à l'article 3).

2. La protection des mineurs

En matière de protection des mineurs, la directive fait la distinction entre SL et SNL :

- Les SNL sont visés à l'article 12. Cet article ne régleme que les services susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Il est prévu qu'ils peuvent être proposés au public, mais seulement « dans des conditions telles que les mineurs ne puissent normalement entendre ou voir ces services ».
- Les SL sont visés à l'article 27. Cet article distingue entre les services susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs et ceux qui sont susceptibles de leur nuire, mais moins gravement.
 - Les services susceptibles de nuire gravement ne peuvent tout simplement pas être proposés au public ;
 - Les services susceptibles de nuire, mais moins gravement, peuvent être proposés au public mais moyennant certaines conditions :
 - 1) Le recours à une heure de diffusion ou à toute autre mesure techniques qui fait en sorte que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne sont normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre ces émissions
 - 2) En cas de diffusion en clair, le recours à un avertissement acoustique préalable ou à une identification par un symbole visuel tout au long du programme concerné

La réglementation est donc moins stricte sur les SNL :

- Non seulement des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement des mineurs peuvent y être diffusés moyennant certaines conditions, ce qui est totalement impossible sur des SL ;
- Mais en outre, les programmes susceptibles de nuire moins gravement à l'épanouissement des mineurs peuvent y être diffusés sans aucune condition, alors que des conditions sont prévues pour les SL.

Un alignement du régime linéaire (plus strict) sur le régime non linéaire (moins strict) n'est en tout cas pas souhaitable.

L'accès des enfants au linéaire est trop facile pour prendre le risque de les exposer à du contenu susceptible de leur nuire gravement.

Quant à un alignement du régime non linéaire (moins strict) sur le régime linéaire (plus strict), il n'est pas à exclure. L'on ne pourrait pas appliquer les règles actuellement prévues dans la directive pour les SL telles qu'elles aux SNL. En effet, certaines conditions prévues n'auraient pas de sens en non linéaire (par exemple le recours à une heure de diffusion appropriée). Mais d'autres pourraient être directement transposées ou adaptées à la diffusion non linéaire. Ainsi :

- l'on pourrait interdire, également en non linéaire, les programmes susceptibles de nuire gravement aux mineurs.
- pour les programmes susceptibles de nuire moins gravement, l'on pourrait prévoir une protection plus importante en non linéaire, par exemple en imposant, dans la directive, d'identifier ces programmes et de conditionnaliser leur accès. Ceci existe déjà dans le droit interne de la Communauté française de Belgique (article 9, 2°, b du décret SMA et son arrêté d'exécution) et ne semble pas provoquer de distorsion du marché.

A l'heure de la convergence où les SNL sont de plus en plus accessibles et utilisés, y compris par les mineurs, un alignement des deux types de service sur le régime actuellement applicable aux SL apparaît comme une mesure opportune.

3. La promotion des œuvres européennes

En matière de défense des œuvres européennes, la directive fait la distinction entre SL et SNL :

- Les SL sont visés aux articles 16 et 17 :
 - L'article 16 prévoit un quota d'œuvres européennes à diffuser qui est, en principe, de 50 % du temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré à l'information, aux manifestations sportives, jeux, publicité, télétexte et téléachat.
 - L'article 17 prévoit quant à lui un quota d'œuvres européennes *indépendantes* et *récentes* qui est, en principe, de 10 % soit du temps d'antenne (à l'exclusion des mêmes programmes qu'à l'article 16), soit du budget.
- Les SNL sont visés à l'article 13 : cet article ne prévoit pas de quota chiffré mais un objectif plus flou de promotion des œuvres européennes. Une énumération non exhaustive est faite des manières par lesquelles cette promotion peut être réalisée : une contribution financière à la production/l'acquisition d'œuvres européennes et/ou une place importante réservée aux œuvres européennes dans le catalogue.

Les obligations incombant aux fournisseurs de SL et de SNL sont donc différentes en ce qui concerne la défense des œuvres européennes.

Une harmonisation entre les deux régimes pourrait se faire de deux manières différentes.

- Premièrement, en imposant des quotas aux SNL, comme c'est le cas pour les SL. Ceci ne semble cependant pas opportun. La CF a pris le parti de ne pas être plus stricte que la directive en ce qui concerne les SNL et, donc, de ne pas leur imposer des quotas. Ils sont simplement tenus de « mettre en valeur » les œuvres européennes dans leur catalogue, c'est-à-dire de mettre « *en évidence, par une présentation attrayante, la liste des œuvres européennes disponibles* » (article 46 du décret SMA). En pratique, le régulateur a pu constater que les fournisseurs de SNL suivent cet objectif et que cela porte ses fruits en termes de consommation d'œuvres européennes par le public. Le système de promotion des œuvres européennes est donc un système qui semble efficace tout en étant moins intrusif pour la liberté éditoriale qu'un système de quotas.
- Faut-il alors, deuxièmement, aligner les SL sur le système actuellement applicable aux SNL ? A terme, une harmonisation dans ce sens pourrait être plus opportune. Cependant, à ce stade, peu d'EM ont encore suffisamment appliqué un système de mise en valeur et acquis une expérience en la matière. Or, l'article 13 de la directive lui-même prévoit une évaluation du mécanisme (la première fois fin 2011 puis tous les quatre ans). Il serait sans doute raisonnable d'attendre à tout le moins l'évaluation de 2015 avant de décider d'une éventuelle extension du mécanisme aux SL.

4. L'accès aux événements d'importance majeure pour la société et aux brefs extraits d'événements d'un grand intérêt pour le public

La directive régit l'accès du public à deux catégories distinctes d'événements importants :

- Les événements dits « d'importance majeure pour la société » (article 14) : il s'agit d'événements qui doivent être listés par les différents EM. Chaque EM établit sa liste selon son contexte national. Une fois placé sur une telle liste, un événement ne pourra en principe pas être retransmis de manière exclusive de façon à priver une partie importante du public de suivre cet événement sur un service à accès libre. Cet article ne s'applique qu'aux SL.
- Les événements dits « d'un grand intérêt pour le public » (article 15) : il s'agit d'une catégorie plus large d'événements, qui ne doivent pas être listés de manière exhaustive. Afin d'assurer l'accès du public à ces événements, la directive prévoit que, s'ils font l'objet d'une retransmission exclusive par un fournisseur de services, les autres fournisseurs doivent pouvoir y accéder pour la réalisation de brefs reportages d'actualité. Ces brefs reportages ne pourront alors être diffusés que dans des programmes généraux d'actualité et ne pourront être exploités dans le cadre d'un SNL que s'il s'agit, pour un fournisseur ayant à la fois un SL et un SNL, de proposer sur son SNL le même programme contenant le court extrait que celui qu'il a diffusé sur son SL. A cet égard, le considérant 57 de la directive dispose ceci :

« Il convient de garantir que les fournisseurs de services de médias puissent fournir ultérieurement, à la demande, leurs programmes d'informations déjà diffusés en direct sans avoir

à adapter le programme individuel (c'est-à-dire sans avoir à en supprimer les courts extraits). Cette possibilité devrait être limitée à la fourniture à la demande du même programme de radiodiffusion télévisuelle par le même fournisseur de services de médias, afin qu'elle ne puisse être utilisée pour créer de nouveaux modèles d'activité à la demande sur la base de courts extraits. »

S'agissant de l'accès aux événements d'intérêt majeur, l'on peut comprendre que la directive ne vise que les SL. En pratique, ces événements sont en effet presque exclusivement des événements sportifs qui tirent leur intérêt de la possibilité de les visionner en direct. Il est fort peu probable qu'un fournisseur de services décide d'acquérir des droits exclusifs pour diffuser un tel événement sur un SNL car ceci n'intéresserait pas le public. Il ne semble donc pas nécessaire d'étendre la disposition aux SNL.

S'agissant de l'accès aux brefs extraits d'événements d'un grand intérêt pour le public, en revanche, l'on peut s'interroger sur l'opportunité de la restriction prévue à l'article 15 de la directive pour les SNL. Un fournisseur de services ne peut diffuser un « bref extrait » visé par la disposition sur un SNL que s'il s'agit simplement de re-proposer à la demande le programme déjà diffusé en linéaire dans lequel figure ce court extrait. Si l'on peut éventuellement comprendre la volonté, exprimée dans le considérant 57, que les courts extraits ne soient pas exploités de manière autonome par des SNL, pourquoi empêcher les SNL de proposer, au même titre que les SL, des programmes d'actualité contenant des brefs extraits et qui seraient spécifiquement conçus pour être proposés à la demande sans être d'abord diffusés en linéaire ? Dans un contexte ou de plus en plus de fournisseurs de SNL prétendent se développer sans éditer, en parallèle, un SL, il semble disproportionné de les empêcher d'exercer un droit d'accès aux brefs extraits pour en tirer des programmes d'actualité similaires à ceux diffusés en linéaire. Il pourrait donc être opportun d'atténuer la différence de traitement que l'article 15 de la directive établit entre SL et SNL.

5. Le droit de réponse

L'article 28 de la directive institue un droit de réponse pour toutes les personnes dont les droits légitimes ont été lésés à la suite d'une allégation incorrecte faite au cours d'une émission télévisée. Ce droit ne peut toutefois être exercé qu'à l'égard des SL.

A l'heure où les SNL sont de plus en plus utilisés et convergent de plus en plus avec les SL, le fait que le droit de réponse ne soit institué qu'à l'égard des SL semble constituer une lacune.

Le droit de réponse ne relève cependant pas des compétences de la CF (et des domaines régulés par le CSA) et c'est à l'autorité fédérale belge, compétente en la matière, qu'il appartient de rendre un avis plus circonstancié sur cette question si elle le souhaite.

- ⇒ En conclusion, dans plusieurs domaines pour lesquels la directive traite différemment SL et SNL, cette différence de traitement n'est plus opportune dans un contexte de convergence et risque de créer une distorsion du marché en faveur tantôt des SL et tantôt des SNL. Une harmonisation entre les deux régimes est donc souhaitable dans ces cas de figure. Les développements exposés ci-avant suggèrent des pistes d'harmonisation inspirées des valeurs européennes et visant à établir un rapport le plus équilibré possible entre libre-circulation des services et liberté éditoriale d'une part, et protection des usagers plus faibles et du droit à l'information du public d'autre part.

(11) Est-il nécessaire d'adapter la définition de fournisseurs de SMA, et/ou le champ d'application de la directive SMA, afin de soumettre à certaines ou à toutes les obligations de ladite directive ceux qui en sont actuellement dispensés, ou y a-t-il d'autres moyens de préserver les valeurs? Dans quels domaines la priorité pourrait-elle être accordée à l'autorégulation ou la corégulation?

Avec la convergence, l'Europe se trouve à la croisée des chemins par rapport à l'enjeu de la sauvegarde ou non des valeurs qui sous-tendent la réglementation des services SMA. Ne rien faire supposerait une conviction inébranlable dans la capacité des systèmes alternatifs à la régulation à préserver des valeurs comme la protection des mineurs, le pluralisme, la promotion des œuvres européennes, la concurrence, voire la protection des données⁹. Ainsi, de grands fournisseurs de services soutiendront que le succès de leur entreprise repose sur la correspondance de leur offre avec les habitudes de consommation des pays cibles ainsi que leur capacité à acquérir des contenus locaux, ce qui démontrerait leur contribution à la création locale.

Or, l'actualité nous éclaire chaque jour sur l'inadéquation ou les difficultés à trouver de tels systèmes alternatifs :

- les logiciels informatiques de contrôle parental montrent leurs limites ; en outre, confier aux seuls parents la responsabilité de trouver un système technologiquement au point en vue d'effectuer ce contrôle conduit à surestimer les compétences de certains parents en la matière et par conséquent à en accepter les failles,
- les fournisseurs de contenus ne sont pas enclins à adopter une signalétique contraignante,
- la performance de grands fournisseurs réside souvent dans des modèles économiques ignorant le pluralisme ou la promotion des œuvres européennes,
- les acteurs économiques contribuant à et investissant dans l'économie locale et ses infrastructures sont ébranlés par des acteurs déconnectés du microcosme qui les alimentent,
- les données personnelles des utilisateurs sont récoltées abusivement, revendues et éparpillées sur le net.

La sauvegarde des valeurs relevant de la législation audiovisuelle pourra être menée de manière efficace dans le cadre de la convergence si les nouveaux acteurs jouant clairement un rôle dans l'édition et/ou la distribution des SMA sont pris en considération par la législation et donc entrent dans le champ d'application de la directive SMA¹⁰. En ce sens, la révision du socle de la régulation menant à une possible extension du champ d'application de la directive SMA requiert un examen et une évaluation des options suivantes :

- **Révision du fondement de la compétence matérielle ;**
 - **Création de nouvelles catégories** auxquelles les obligations prévues par la directive SMA s'appliqueraient avec de possibles variations de régime suivant l'activité des acteurs concernés. Dans cet ordre d'idée, **la catégorie de distributeur de services de médias** pourrait être créée dans la directive SMA; celle-ci engloberait toute personne morale offrant des services à partir du réseau d'un opérateur mais également tout fournisseur et hébergeur de services de médias via internet dès lors que cette fourniture et cet hébergement correspondent à une activité économique significative

⁹ Cet enjeu de protection des données n'est pas traité dans la directive SMA mais les liens entre les deux matières sont intéressants à établir vu la recherche de solutions parfois transposables dans les deux domaines.

¹⁰ A mettre en parallèle avec les réponses aux questions 18 et 19 sur les communications commerciales

en lien avec leur audience auprès du public de masse. Cette approche présuppose logiquement que tous les terminaux, les sites web de SVOD, d'hébergement, ou de vente d'applications, de même que les TV connectées constituent des plateformes de distribution de SMA, indispensables pour accéder au client final

- En Belgique, le concept de « distributeur de services » est déjà inclus dans la réglementation ; il est défini comme « toute personne morale qui met à disposition du public un ou des services de médias audiovisuels de quelque manière que ce soit et notamment par voie hertzienne terrestre, par satellite ou par le biais d'un réseau de télédistribution ». Ces distributeurs sont soumis à certaines obligations comme celles relatives à la contribution à la production d'œuvres audiovisuelles dans le cadre de la promotion de la diversité culturelle et linguistique tandis qu'ils ne sont pas concernés par d'autres obligations propres aux éditeurs tant qu'ils n'exercent pas de responsabilité en la matière¹¹.
- En Allemagne, le concept de fournisseur de plateforme a été introduit dans la législation nationale. Ce statut concerne tout fournisseur de service de radiodiffusion et services de « telemedia » par voie de transmission numérique, en ce compris les contenus produits par des tiers. S. Müller nous en rapporte la définition soit « *'platform provider' means a provider that allocates broadcasting services and comparable telemedia (telemedia directed at the general public) including contents by third parties on digital transmission capacities or digital data streams for the purpose of making these contents available as an overall provision, or that decides on the selection for bundling [...]* ». ¹² Suivant le commentaire de cet auteur, il apparaît que des obligations distinctes sont associées à ces fournisseurs de plateformes suivant qu'ils soient opérateurs de réseaux, gardien d'accès internet ou fabricant de TV connectée.
 - la **responsabilité éditoriale des hébergeurs** devrait être reconnue en cas de promotion de contenus et de recettes publicitaires dérivées comme souligné dans la réponse à la question 13.
 - Réduction des différences de traitement réglementaires entre services conformément à la réponse proposée à la question 10.
- **Révision du fondement de la compétence territoriale** : La convergence nous montre chaque jour à quel point l'exigence d'un lien presque exclusivement physique avec un Etat Membre pour fonder sa compétence n'est plus en phase avec l'évolution à laquelle nous assistons. Les articles pertinents de la directive SMA devraient être revus et envisager d'intégrer les modifications suivantes :
 - **Le concept d'établissement virtuel** permettrait de rétablir la compétence territoriale d'un Etat membre vis-à-vis de géants de l'internet installés hors Union européenne et ne disposant dès lors d'aucun lien physique avec les Etats ciblés par leurs offres. Dans une publication récente¹³, le CSA a souligné la nécessité d'approfondir la discussion sur le concept d'établissement virtuel, promu par de grands acteurs de l'audiovisuel,

¹¹ Ce qui serait le cas lorsque des distributeurs constituent un catalogue VoD.

¹² S.Müller, "Convergence of Regulation: Audiovisual Media Services, Internet and Regulation" in CSA, Actes du colloque Nouveaux écrans, nouvelles régulations, 2012, à paraître.

¹³ Bilan Nouveaux Médias, CSA, 2012, <http://acteurs.csa.be/pages/154>, p.69.

débatu au niveau de l'OCDE en matière fiscale et rappelé très récemment dans le rapport Lescure¹⁴. Le CSA est favorable à la mise en œuvre de ce concept qui obligerait les grands fournisseurs à créer un établissement virtuellement rattaché au territoire d'un Etat membre et par conséquent à sa législation dès lors que les services de médias audiovisuels qu'ils offrent dans l'Union européenne dépassent un chiffre d'affaire à définir. Un tel rattachement permettrait également de rétablir une égalité fiscale entre fournisseurs de SMA.

➤ **Remise en cause du principe du pays d'origine** comme proposé dans la réponse à la question 12.

- **Harmonisation :** recherche d'un cadre commun éventuellement revu à la baisse lorsqu'un degré de protection inférieur à accorder se justifie - mais qui permettrait que tous les EM établissent des règles a minima - et des mécanismes de co-régulation prévus de manière plus spécifique que dans la directive actuelle.

Ces mécanismes de co-régulation par lesquels on confère la réalisation d'objectifs définis dans la loi à des parties reconnues dans le domaine à réguler présentent de nombreux avantages (cf. l'exemple de l'ATVOD pour les services non linéaires en Grande Bretagne) comparativement à l'autorégulation et la régulation classique:

- participation de professionnels du secteur dans le processus de la régulation offrant une meilleure connaissance des réalités de l'entreprise dans un secteur qui évolue très rapidement;
- participation de personnes indépendantes au secteur régulé qui garantit un système efficace et neutre;
- prérogatives et véritables pouvoirs de régulation (contrairement à la « simple » autorégulation).

L'exemple du Royaume-Uni montre cependant que les systèmes de corégulation qui fonctionnent bien sont nés d'une volonté de l'industrie de participer au processus de régulation (l'ATVOD est passé du statut d'« Association » d'autorégulation à celui d'autorité de corégulation lorsque l'Ofcom, au moment de l'implémentation de la Directive SMA, a accepté la proposition de l'ATVOD de devenir le nouvel organe de corégulation). Toutefois, quel que soit le système de corégulation adopté, il est crucial qu'en dernier ressort ce soit une autorité publique qui demeure responsable de l'accomplissement des objectifs fixés dans le cadre réglementaire. Comme le soulignait l'Institut Hans Bredow, l'organe étatique doit dès lors « *avoir des ressources à sa disposition pour garantir que le processus réglementaire non gouvernemental débouche sur un niveau de protection suffisant et pour intervenir si la protection s'avère insuffisante* »¹⁵.

¹⁴ P. LESCURE, Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique, Mission « Acte II de l'exception culturelle », Mai 2013, tome 1, p. 120

¹⁵ Institut Hans Bredow, Etude sur les mesures de corégulation dans le secteur des medias, Rapport définitif, juin 2006, pp. 128-129.

(12) Quelle serait l'incidence d'un changement d'approche réglementaire de l'audiovisuel sur le principe du pays d'origine et donc sur le marché unique?

Différents pays européens ont appréhendé de longue date les effets déstabilisateurs pour leur système audiovisuel d'une approche restrictive du principe du pays d'origine, en ce compris dans bien des cas de services ciblant exclusivement ou prioritairement le public d'un autre Etat membre¹⁶¹⁷.

Ces effets déstabilisateurs sont notamment la perte de valeur attachée à une activité audiovisuelle au bénéfice d'un acteur situé dans un autre marché tout comme la soustraction d'acteurs parfois majeurs aux politiques publiques d'un Etat et de ses institutions.

C'est ici qu'il faut souligner l'importance d'une approche différenciée des situations. Un et un seul contrôle sur un service télévisuel unique à vocation pan-européenne reste pleinement justifié. A l'inverse, une application globale de la régulation de l'état de réception dans le cas d'une délocalisation complète et incontestable l'est tout autant. Enfin, pour les services ne relevant pas d'une juridiction d'un Etat membre de l'UE, les Etats membres restent libres de prendre des mesures nationales.

La convergence démontre d'avantage encore que le principe du pays d'origine peut être de nature à créer des déséquilibres préjudiciables à la diversité culturelle. Un changement d'approche sur ce principe permettrait de réduire les inégalités de régimes réglementaires auxquels sont soumis les fournisseurs de contenus ainsi que les distributeurs commercialisant des offres à destination d'un Etat membre particulier, suivant qu'ils disposent ou non d'un établissement dans ces pays ciblés.

Pour le CSA, deux actions n'appelant pas nécessairement d'initiatives réglementaires immédiates pourraient être dès à présent d'un grand secours à ce processus. Ces actions consisteraient en une mise en œuvre volontariste, soutenue par un accompagnement de la Commission, et éventuellement, si nécessaire, par des outils interprétatifs ou des initiatives de concertation, de deux points de la directive SMA :

1. L'article 4 de la directive SMA, qui contient déjà en son sein un dispositif « anti-contournement » :

« Si un état membre...estime qu'un organisme de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence d'un autre État membre fournit une émission télévisée destinée entièrement ou principalement à son territoire, il peut s'adresser à l'État membre compétent en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante aux problèmes rencontrés. Après réception d'une demande motivée émanant du premier État membre, l'État membre compétent demande à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle de se conformer aux règles d'intérêt public général en question. »

Différents cas de figure ont été identifiés dans les travaux de certains Etats membres. Des concertations entre Etats membres pourraient être encouragées et des expérimentations initiées en vue de baliser la pratique de cette régulation « partagée ». Les procédures pourraient être ensuite mises au point, au bénéfice d'une régulation de coopération plus étroite.

¹⁶ « Les débordements de décrochages publicitaires », Collège de la publicité du CSA, avis 03/2002,

<http://www.csa.be/documents/602>

¹⁷ « Les décrochages publicitaires et de programmes transfrontières », EPRA, 16 mai 2002, <http://www.csa.be/documents/525>

2. L'article 1c de la directive SMA, qui contient une définition opérationnelle de la responsabilité éditoriale¹⁸

La directive SMA définit le critère de « responsabilité éditoriale » avec précision : « *l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes que sur leur organisation, soit sur une grille chronologique, dans le cas d'émissions télévisées, soit sur un catalogue, dans le cas de services de médias audiovisuels à la demande* ».

Elle est d'autant plus importante qu'elle définit non seulement si le service concerné entre dans le champ de la directive SMA (parce que ces attributs sont rencontrés), mais aussi **qui** il est, pour qu'ensuite il soit aisé de savoir **où** il est établi. C'est alors seulement qu'il sera possible de poser la question du « pays d'origine ».

Cette notion est donc importante et touche aux nouvelles questions d'identification de la responsabilité dans des univers tant linéaires que non linéaires :

- en raison de la croissance horizontale du marché (le développement d'acteurs tant locaux que nationaux ou internationaux), le caractère effectif du contrôle et l'objet du contrôle doit écarter les doutes sur la possibilité qu'un tel contrôle soit exercé au siège social d'un fournisseur de plusieurs dizaines de services, parfois dans des langues différentes ;
- en raison de l'intégration verticale du marché (la fourniture de services de médias audiovisuels par des personnes morales qui sont, directement ou indirectement, des opérateurs de réseaux et des distributeurs de services), la question de l'identification de la responsabilité éditoriale au sein de la chaîne de valeur, et singulièrement la question de la fixation de la frontière entre une plateforme sans responsabilité éditoriale (ne fournissant qu'une simple prestation d'accès) et un distributeur de services avec responsabilité éditoriale (exerçant un réel contrôle sur le contenu).

Là aussi, le CSA recommande de procéder à une concertation accompagnée et à des expériences de régulation de coopération.

(13) La convergence accrue dans le paysage audiovisuel met-elle à l'épreuve la relation entre les dispositions de la directive SMA et de la directive sur le commerce électronique et dans quels domaines? Pourriez-vous en fournir des exemples concrets?

Si la directive sur le commerce électronique ne concerne pas la fourniture de services linéaires¹⁹, elle est par contre bien applicable aux services de médias audiovisuels non linéaires définis par la directive SMA postérieurement à l'adoption de la directive sur le commerce électronique. Il y a donc lieu à application cumulative des dispositions transposant la directive SMA et celles transposant la directive sur le commerce électronique pour ce dernier type de services. Cette superposition de cadres normatifs ne peut en principe faire échec à l'application des règles et à la poursuite des objectifs

¹⁸ Voir aussi : *Etablissement, responsabilité éditoriale et contrôle effectif*, in Iris Spécial "A vos marques, prêts... partez? La Directive Services de médias audiovisuels", JF Furnémont, Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2009.

¹⁹ Voy. considérant 18 de la directive sur le commerce électronique. Notons que l'exclusion des services linéaires du champ d'application de la directive sur le commerce électronique peut elle-même poser question dans un contexte de développements de nouveaux services (y compris linéaires) et de la convergence dans le secteur des SMA.

prévus par ces deux directives dès lors qu'elles visent des domaines coordonnés propres et distincts. En pratique toutefois, le risque existe que, dans certains cas de figure, les normes soient incompatibles entre elles. Cette complexité est d'ailleurs renforcée par le manque de cohérence dans la définition des notions clés. Nous renvoyons à cet égard à l'étude réalisée par H. JACQUEMIN²⁰, chercheur en résidence invité au CSA en 2011, qui analyse plus en détails la complexité et le manque de cohérence du cadre normatif ainsi que les faiblesses du cadre normatif à l'aune des défis posés par les éléments du commerce électronique qualifiés de services de médias audiovisuels.

Nous noterons en particulier que le maintien du statut d'hébergeur sans responsabilité éditoriale par rapport à des contenus téléchargés par des tiers malgré que ces hébergeurs assurent la promotion active de ces contenus, en tirent des revenus publicitaires, voire en produisent des œuvres dérivées, pose problème. D'une part cette absence de responsabilité éditoriale semble en contradiction avec l'objectif énoncé au considérant 21 de la directive SMA. Ce considérant vise à exclure du champ d'application de la directive « les activités dont la vocation première n'est pas économique et qui ne sont pas en concurrence avec la radiodiffusion télévisuelle, comme les sites web privés et les services qui consistent à fournir ou à diffuser du contenu audiovisuel créé par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échange au sein de communautés d'intérêts ». Or, si l'objectif est de soumettre les fournisseurs concurrents à un même cadre réglementaire (et donc d'assurer un *level playing field*), il paraît évident en effet que la vocation première de certains médias audiovisuels OTT ou encore de services de vidéo en ligne est économique et que ces services sont dans une dynamique croissante de concurrence avec les fournisseurs de médias audiovisuels « classiques », notamment lorsqu'ils distribuent des contenus audiovisuels professionnels ou créatifs. Pourquoi les exclure dès lors du champ d'application de la directive ? Force est de reconnaître qu'en développant autant d'activités économiques en lien avec la promotion des contenus qu'ils hébergent, ces acteurs s'écartent sensiblement du rôle passif qui justifiait initialement l'exonération de responsabilité éditoriale dont ils bénéficient. La directive pourrait fixer un seuil de chiffre d'affaire à partir duquel de tels services d'hébergement seraient soumis à certaines obligations fixées par la directive SMA avec de possibles variations en fonctions des activités développées. D'autre part, une responsabilité éditoriale pourrait être reconnue sur base de la reconnaissance du contrôle minimal qu'exercent ces hébergeurs sur une forme d'organisation de ces contenus.

(14) Quelles initiatives, au niveau européen, pourraient contribuer à relever le niveau d'éducation aux médias en Europe?

Le Conseil supérieur de l'Education aux médias (www.csem.cfwb.be) assure le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Fédération Wallonie Bruxelles.

3.2. Liberté et pluralisme des médias

(15) La possibilité de prédéfinir un choix par des mécanismes de filtrage, y compris par des fonctions de recherche, devrait-elle faire l'objet d'une action publique au niveau de l'UE?

La maîtrise du fonctionnement des systèmes de recommandations et des métadonnées à introduire dans ce cadre constitue sans nul doute un atout majeur pour assurer un repérage aisé des SMA et de leurs contenus spécifiques par les utilisateurs. De tels outils sont susceptibles d'influencer le *ranking* de

²⁰ « La régulation de certains aspects juridiques du commerce électronique par les communautés, décembre 2011, www.csa.be/system/documents_files/1659/original/HJACQUEMIN_competence_communautes_commerceFINAL.pdf?1326376554

la présentation des SMA ; par conséquence, selon le CSA, ils sont porteurs de potentielles discriminations voire d'un impact éventuel sur le pluralisme dans les médias.

Compte tenu des développements actuels en la matière et de l'usage des systèmes de recommandation par les utilisateurs, le CSA estime que les mécanismes de filtrage et les fonctions de recherches utilisées par les distributeurs et les fabricants de TV devraient faire l'objet d'une action publique au niveau de l'UE.

En effet, selon les observations du CSA, différents éléments posent question et devraient trouver une réponse réglementaire :

- Lorsque la plateforme fournit des recommandations quelles qu'elles soient (collaboratives, basées sur le contenu, sociales,...), comment assurer, sans discrimination, la prise en compte des programmes de tous les fournisseurs de services ? L'exemple le plus parlant constitue le fait que certains équipementiers prévoient des systèmes de recommandation de programmes sur base du contenu présent dans les services linéaires et dans les services de VOD qu'ils proposent aux utilisateurs, mais sans que les contenus présents dans les autres applications ne soient prises en compte.
- Comment assurer une meilleure compatibilité entre les systèmes de recommandation prévus par les fabricants et les interfaces des distributeurs et assurer que l'utilisateur puisse décider avec une connaissance adéquate des différents univers proposés ? En d'autres mots, comment éviter que l'interface de l'un neutralise les applications de l'autre sans aucune participation de l'utilisateur au processus décisionnel sur ce point ?
- Comment faire en sorte que les mécanismes de filtrage puissent assurer une visibilité égale aux programmes répondant aux mêmes critères de sélection ?
- Comment pallier au fait que les recommandations « *content-based* » - traduites notamment par des fonctions de recherche ou la possibilité de trouver un programme « similaire » - ou encore les recommandations personnalisées en fonction du profil de l'utilisateur ou de sa famille risquent de proposer des programmes dont le contenu est éloigné des programmes habituellement regardés par les utilisateurs ? L'objectif étant d'assurer l'accessibilité des utilisateurs à l'ensemble des SMA et de leurs contenus disponibles.

Un début de réponse à ces préoccupations pourrait être d'imposer la définition de champs spécifiques au niveau des métadonnées à remplir pour tout SMA de façon à harmoniser leur occurrence lors des recherches ou demandes de recommandation effectuées par les utilisateurs. L'objectif de cette action - qui fixerait certaines conditions relatives aux mécanismes de filtrage et des fonctions de recherche ou de recommandation - vise à assurer une concurrence loyale pour l'accès des éditeurs aux interfaces, ainsi que le respect du pluralisme et du principe de non-discrimination dans la présentation des services.

(16) Quel devrait être le champ d'application de la réglementation existante concernant l'accès (article 6 de la directive «accès») et le service universel (article 31 de la directive «service universel») compte tenu de la convergence croissante des services linéaires et non linéaires sur plateformes communes? Dans un environnement radiodiffusion/haut débit convergent, est-il particulièrement

nécessaire d'assurer l'accessibilité d'un «contenu d'intérêt général» et de veiller à ce qu'il soit facile d'en trouver et d'en profiter?

La prise en compte dans le cadre réglementaire applicable aux communications électroniques des liens qui existent entre les contenus et leur transmission reste un enjeu important, réaffirmé en 2009 lors de l'adoption des directives réformant le cadre réglementaire²¹.

La directive « accès » s'applique également aux réseaux et services de communications électroniques utilisés pour la transmission de SMA. Un opérateur qui bénéficie d'une puissance significative sur un marché lié à la transmission de ce type de services peut donc faire l'objet des remèdes qui s'imposent dès lors que ce marché remplit le test des trois critères. Le 1^{er} juillet 2011, les régulateurs belges compétents ont ainsi adopté, dans le cadre de la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques, des décisions relatives à l'analyse du marché de la radiodiffusion télévisuelle. Ces décisions, après application du test des trois critères, concluent à l'exercice d'une puissance significative sur le marché par les différents câblo-opérateurs actifs sur le territoire belge et leur imposent des obligations de gros d'accès et de revente de leurs offres de (i) télévision analogique, (ii) de télévision numérique et (iii) d'internet large bande.

Ces analyses, comme celle des marchés de la large bande (marchés 4 & 5) qui impose à Belgacom une obligation de gros d'accès à l'IPTV (*multicast*), démontrent également l'importance du développement sur le marché du détail des offres groupées (ou *multiplay*), regroupant télévision, internet et/ou téléphonie (fixe et/ou mobile). Cette évolution doit être prise en compte, notamment dans le cadre de la définition des marchés pertinents, dans le cadre de la recommandation sur les marchés pertinents et par les ARN.

Article 6

Quant à l'article 6, il s'applique à tous les systèmes d'accès conditionnel, soit « *toute mesure et/ou disposition techniques subordonnant l'accès sous une forme intelligible à un service protégé de radio ou de télévision à un abonnement ou à une autre forme d'autorisation individuelle préalable conditionnel des téléspectateurs et des auditeurs de la Communauté aux services de télévision et de radio numériques, indépendamment des moyens de transmission* » (art. 2, f), directive « cadre »). Les conditions fixées par la directive doivent ainsi s'appliquer ainsi à « *l'accès conditionnel des téléspectateurs et des auditeurs de la Communauté aux services de télévision et de radio numériques, indépendamment des moyens de transmission* » (art. 6, § 1^{er}, directive « accès »).

Ce champ d'application large et technologiquement neutre devrait être maintenu. Cette définition permet en effet d'intégrer les nouveaux types d'accès conditionnel, notamment ceux intégrés aux appareils de réception TV/radio (les TV connectées par ex.). Quant à la notion de « services de

²¹ Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques, *J.O.U.E. L 337, 18 décembre 2009, p. 37*; et directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, *J.O.U.E. L 337, 18 décembre 2009, p. 11*.

télévision et de radio numériques » visés, elle comprend selon nous tous les types de services de médias audiovisuels (linéaires et non linéaires) au sens de la directive SMA.

Article 31

Notons tout d'abord que l'imposition des règles classiques de *must-carry* aux opérateurs de réseaux de communications électroniques, dans les conditions de l'article 31 de la directive « service universel », ne peut être remise en cause. Certains réseaux, utilisés par un nombre significatif de personnes pour la réception de SMA, conservent en effet une importance particulière pour l'accès à certaines chaînes jugées d'intérêt général dans un contexte où la consommation de services linéaires reste très importante et continue même à progresser.

Se pose toutefois la question de l'application de règles de *must-carry* au profit de nouveaux SMA ou SMA non linéaires. Ces derniers – tout comme les services linéaires – peuvent poursuivre des objectifs d'intérêt général²². L'importance de garantir un accès à ces services peut donc également justifier certaines mesures. Ainsi le législateur de la Communauté française de Belgique a précisé dans le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels que ce type de services pouvait bénéficier de règles de *must-carry*, même si actuellement aucun service de ce type n'en bénéficie. Les services non linéaires qui pourraient en bénéficier à l'avenir devrait être défini précisément par rapport à l'objectif d'intérêt général (quel contenu, gratuité ?...).

Notons toutefois que la mise en œuvre d'un *must-carry* pour ces services pose des questions quant au réseau/plateforme sur le/laquel(e) appliquer l'obligation de distribution. Lorsque ces services sont offerts sur une plateforme ouverte, comme Internet, l'accès aux SMA sur internet est étroitement au maintien ou non de la neutralité du net. Des règles de *must-carry* sont inutiles sur ce type de plateformes par définition ouvertes à tous les fournisseurs. Par contre, sur une plateforme de type fermée (telle qu'un réseau géré), des règles de *must-carry* sont envisageables et pourraient s'imposer, notamment lorsque les services non linéaires sont fournis de manière complémentaire aux services linéaires, dans le cadre d'offres de TV de rattrapage par exemple.

3.3. Communications commerciales

(17) Les dispositions actuelles de la directive SMA concernant les communications commerciales seront-elles encore appropriées lorsque l'expérience de la convergence deviendra peu à peu une réalité? Pourriez-vous fournir des exemples concrets?

Le CSA considère nécessaire que les grandes règles qualitatives - articles 9 à 11 de la directive, applicables à tous les SMA (linéaires et non linéaires) – restent applicables transversalement. Il en est ainsi des contenus des communications commerciales : dignité humaine, discriminations, comportements préjudiciables, etc.

²² Voy. à cet égard la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, J.O.U.E. C-257, 27 octobre 2009, p. 1.

Dans le cadre de la convergence, la question de l'identification nous semble associée à celle de la séparation. Les principes d'identification et de séparation sont mis à mal dans les nouvelles techniques publicitaires (pré-roll/post-roll vidéos et displays en « pop-up ») et dans l'usage de la télévision de rattrapage. Cet enjeu est particulièrement saillant s'agissant des programmes d'information. Par exemple, sur un service de média audiovisuel généraliste, l'utilisateur peut revoir le journal télévisé en catch up. Lorsque l'utilisateur clique sur la vidéo pour la visionner, il est directement exposé à une annonce de communication commerciale, « pré-roll ». En outre, aucun moyen optique et acoustique ne vient séparer cette publicité du JT. Enfin, une autopromotion sous forme de « post-roll » apparaît à la fin du programme sans être séparée de celui-ci. Pré-roll et post-roll sont identifiés comme « publicité » par une petite mention en bas de l'écran. Le contenu commercial est donc identifiable mais le principe de séparation pose question.

Une autre problématique identifiée de manière concrète par le CSA concerne l'identification de la nature de la communication commerciale. Les enjeux liés à ces différentes formes de communication commerciale sont difficilement saisissables et l'utilisateur n'est dès lors pas toujours en mesure d'exercer la vigilance nécessaire. Par exemple, sur le site d'un service généraliste est rediffusé en catch up un programme parrainé par un annonceur bien défini. L'annonce de parrainage permet de déterminer qu'il y a parrainage et ce qui fait l'objet du parrainage en télévision, mais pas lors de la rediffusion en catch up. L'annonce de parrainage est identifiée par la petite mention « publicité » qui s'applique à toutes les formes de communication commerciales diffusées en pre- ou post-roll. L'utilisateur n'est pas à même de saisir les enjeux liés à ces différentes formes.

Ainsi, les principes d'identification et de séparation posent question sur les services non linéaires et mériteraient d'être repensés pour permettre à l'utilisateur de continuer à exercer la vigilance nécessaire.

Un autre exemple concret concerne les displays, ou bandeaux publicitaires. En effet, ces contenus publicitaires plus ou moins fixes posent de nouvelles questions : quelle est la nature de ces communications commerciales, quel principe de séparation leur appliquer (peuvent-ils surgir en « pop-up » ?), etc.

Outre les problèmes d'identification et de séparation, l'absence de contrôle quantitatif hors flux audiovisuel semble aller à l'encontre de la protection des intérêts des consommateurs de services de médias audiovisuels. Certains éditeurs n'hésitent pas, par exemple, à entourer les programmes en catch up sur Internet avec : une bannière publicitaire sur le haut de la page²³, deux bannières publicitaires sur le côté (dont une vidéo auquel le son s'ajoute si on passe la souris dessus), auxquels s'ajoute une publicité pré-roll. Dans ce cas, le téléspectateur est alors soumis à 4 publicités en simultané. Remarquons aussi que certains éditeurs découpent leurs émissions en plusieurs parties sur Internet, obligeant le consommateur de médias non linéaires à charger une nouvelle page (i.e. de nouvelles publicités) pour voir la suite de son programme²⁴. Un contrôle au niveau quantitatif semble nécessaire pour éviter les abus. La notion de quantité devient néanmoins quelque peu complexe à définir si on ne l'accorde pas avec une vision plus large de la communication commerciale sur les services non linéaires.

²³ Ainsi qu'une vidéo autopromotionnelle.

²⁴ La question se pose concernant la division de programmes en plusieurs vidéos, impliquant un certain nombre non contrôlable de « coupures publicitaires ».

Si le flux audiovisuel peut être régulé sur base des 20% de la durée totale de la vidéo tel que fixé dans l'article 20 du décret de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur les SMA, ce sont les publicités, permanentes ou non, entourant la vidéo ou se juxtaposant à elle qui posent problème au niveau quantitatif. Comme la recommandation relative au périmètre de la régulation des SMA du CSA²⁵ le précisait dans un autre cadre, il peut s'avérer artificiel de comparer des quantités de contenu audiovisuel avec des quantités de contenu autres (par exemple rédactionnels). Selon le CSA, il n'existe pas de base rationnelle pour quantifier ces contenus autres. Une définition négative de la communication commerciale pourrait être une solution, en partant d'un espace nécessaire pour le flux audiovisuel serti potentiellement d'une zone « neutre » sans publicité. Un espace délimité empêchant une publicité intrusive ou dérangeante dans la vision de la vidéo par le téléspectateur, par exemple une obligation d'avoir 30% de la page réservée au visionnage de la vidéo. Une autre solution peut être trouvée au travers de l'obligation de l'agrandissement ou du plein écran de la vidéo visionnée. Plus difficilement applicable, il serait possible d'opter pour un flux audiovisuel apparaissant sur une page sans publicité qui serait alors contrôlée de manière similaire à un service linéaire. Soulignons aussi la présence de publicité à regarder obligatoirement pour accéder au programme : la publicité pré-roll se met en pause si l'on change de page ou d'onglet. Dans ce cas-ci le choix de la directive SMA de considérer les services non linéaires comme moins intensivement sujets à la régulation sur base du choix supposé du téléspectateur (cf. considérants 58 et 81 de la directive SMA) est à relativiser.

(18) Quels seraient les instruments réglementaires les plus appropriés pour faire face à l'évolution rapide des techniques publicitaires? Y a-t-il d'autres possibilités d'autorégulation ou de corégulation?

Sur base de la réponse à la question 17, les grandes règles qualitatives - articles 9 à 11 de la directive, applicables à tous les SMA (linéaires et non linéaires) – devraient rester applicables transversalement. Le flux vidéo peut être régulé par le régulateur des services médias audiovisuels. Les mécanismes de corégulation pourraient être adéquats pour les techniques publicitaires utilisées sur les SMA, relevant de la responsabilité éditoriale de l'éditeur (tel qu'envisagé dans la réponse à la question 11), mais ne faisant pas partie du contenu vidéo. S'il y a volonté de la part des acteurs, et possibilité sur le marché, des éditeurs de services non linéaires de s'agencer, il semble approprié de les regrouper sous une bannière ayant notamment comme mission de contrôler la publicité, sous observation de l'organe régulateur. L'avantage du système de corégulation est d'être capable de suivre les évolutions rapides des techniques publicitaires tout en assurant la protection des intérêts des consommateurs que sont les téléspectateurs.

(19) Qui devrait avoir le dernier mot quant à l'acceptation des bandeaux publicitaires, ou d'autres techniques novatrices d'affichage, à l'écran?

Le caractère hybride d'un SMA n'a pas pour effet de restreindre la responsabilité éditoriale de son éditeur. Ce dernier reste responsable de tous les contenus proposés sous sa responsabilité, y compris

²⁵ Voir Recommandation relative au périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA <http://csa.be/documents/1713>

les contenus dont il aurait volontairement délégué l'organisation et la sélection à un sous-traitant. Ce principe est formulé dans la recommandation relative au périmètre de la régulation des SMA du CSA²⁶.

Toutefois, en cas d'hébergement sur un site web, le premier éditeur du SMA est censé avoir accepté les conditions sous lesquelles le contenu SMA sera hébergé, en ce compris la manière dont ce contenu sera affiché avec ou sans bandeaux publicitaires voire suivant de nouvelles techniques. Conformément à la réponse aux questions 11 et 13, la responsabilité éditoriale des hébergeurs devrait également être reconnue en cas de promotion de contenus et de recettes publicitaires dérivées. Dès lors, c'est aux hébergeurs que revient le dernier mot quant à l'acceptation des bandeaux publicitaires ou d'autres techniques publicitaires novatrices d'affichage.

3.4. Protection des mineurs

(20) Les dispositions actuelles de la directive SMA sont-elles adaptées aux problèmes que pose la protection des mineurs dans un environnement médiatique convergent?

La convergence des contenus sur même écran ne paraît plus permettre de justifier des régimes réglementaires différents entre services linéaires et à la demande. Le régulateur rejoint en ceci la position du ministère de la Communauté française de Belgique (+ voir réponse à la question 10).

Le dispositif de protection des mineurs doit rester cohérent aux yeux du public qui ne distinguera pas nécessairement les différents statuts (pays d'origine, plateforme d'origine,...) des services sur lesquels il consommera tel ou tel programme. Comment expliquer que les mêmes contenus, selon leur provenance ou leur mode de diffusion, ne se voient pas appliquer des règles de protection comparables dès lors qu'ils sont disponibles sur le même écran ? Il est essentiel que le dispositif de protection des mineurs réponde à une logique claire et cohérente pour que le public ne soit pas désorienté et utilise les outils qui sont mis à sa disposition (essentiellement le code PIN).

La Communauté française de Belgique a interdit les programmes susceptibles de nuire gravement sur les services à la demande comme sur les services linéaires. Si ces programmes devaient être accessibles via la télévision connectée, dans le même environnement que la télévision, des mesures de protection accrues devraient, à tout le moins, prévaloir pour accéder à ceux-ci (cf. réponse à la question 10.2).

(21) Même si, de plus en plus, les appareils et plateformes utilisés pour accéder au contenu comportent des outils de contrôle parental, la diffusion de ces derniers semble encore limitée. Quels mécanismes faudrait-il pour sensibiliser les parents à de tels outils?

Une manière de sensibiliser les parents et responsables éducatifs à l'existence de tels outils est d'en imposer l'activation par défaut à la première utilisation ainsi que cela se fait en Communauté française de Belgique pour commander un premier programme catégorisé « déconseillé aux moins de 12 ans » et pour accéder au catalogue « adulte », même si cette obligation n'est pas simple à contrôler dans les

²⁶ *Ibid.*

faits par le régulateur puisque cela ne peut se faire qu'à l'obtention d'un décodeur neuf dans l'environnement de la télévision numérique. Le dispositif de protection par introduction du code d'accès parental peut être désactivé ensuite par l'utilisateur.

Les modes de communication des distributeurs sur le fonctionnement du contrôle parental sont généralement dispersés (site internet – mais parfois sur des pages assez lointaines, manuels d'utilisation, call center,...).

Pour la facilité de compréhension et d'usage des consommateurs, il serait important de converger vers un dispositif de protection le plus commun possible à tous distributeurs/éditeurs et sur toutes plateformes, étendu si possible aux contenus susceptibles de nuire à l'épanouissement des mineurs diffusés sur internet mais non au sein d'un SMA (plateformes vidéo notamment, tant qu'elles ne rentrent pas dans le champ de la réglementation et de la régulation en tant que SMA).

En Communauté française de Belgique, les distributeurs sont tenus d'utiliser un dispositif de code d'accès parental pour limiter l'accès aux contenus susceptibles de nuire aux mineurs, quelque soit la plateforme sur laquelle sont diffusés ces contenus, pour autant qu'ils le soient au sein d'un SMA. Cette obligation, qui est déjà bien en place dans le domaine de la télévision (linéaire et non linéaire) est seulement en train d'être mise en œuvre sur d'autres plateformes (internet et mobiles), l'arrêté du gouvernement incluant cette obligation datant du 21 février 2013.

(22) Quelles seraient les mesures appropriées à la vérification efficace de l'âge des utilisateurs de contenu audiovisuel en ligne?

La Communauté française de Belgique prévoit que tout fournisseur d'un service télévisuel doit mettre en place un système garantissant que le code d'accès parental d'origine est exclusivement communiqué à un utilisateur ayant 18 ans accomplis.

La question de la vérification de l'âge des utilisateurs se pose moins dans le cas de la consommation à la demande de programmes sur une plateforme télévisuelle dans la mesure où la facture est payée par les détenteurs d'un contrat d'abonnement (ayant donc 18 ans accomplis). Il se pose de façon plus flagrante dans tous les environnements permettant la commande de programmes hors abonnement. Dans ce cas, une référence à l'identité du consommateur pourrait s'avérer indispensable (cf. proposition du ministère de la Communauté française). Une simple déclaration de majorité sur le site du distributeur ne serait pas suffisante, à l'estime du CSA.

L'obligation de ne communiquer le code d'accès parental qu'à des utilisateurs de 18 ans au moins est inscrite dans l'arrêté « protection des mineurs » du 21 février 2013 qui ne prévoit cependant aucune procédure en particulier à cet effet, les distributeurs ayant annoncé, lors de la concertation avec le gouvernement sur le contenu de l'arrêté, qu'ils préféreraient disposer d'une certaine latitude pour mettre en place les procédures de leur choix.

Cependant, l'arrêté étant en voie d'application, les distributeurs n'ont pas encore communiqué au régulateur les dispositifs qu'ils mett(r)aient en œuvre.

(23) La directive SMA devrait-elle être modifiée de façon à couvrir, en particulier, le contrôle parental et la classification du contenu sur tous les canaux de transmission?

Cf. question 20. La convergence des contenus sur différents canaux de transmission ne justifie plus des régimes différents dans la mesure où les mêmes programmes potentiellement nuisibles pour les mineurs le restent quel que soit le canal par lequel ils sont transmis.

(24) Les utilisateurs devraient-ils disposer de davantage d'informations pour savoir à qui et comment signaler un certain type de contenu, et de moyens pour déposer plainte?

Les mécanismes actuels de traitement des plaintes sont-ils appropriés?

La disparité des procédures et des instances compétentes, selon le statut des programmes (pays d'origine, plateforme de diffusion, SMA vs non SMA,...) pouvant faire l'objet de plaintes, n'est pas de nature à faciliter la compréhension du public.

En Communauté française de Belgique, les mécanismes de traitement des plaintes sont performants dans la mesure où les plaintes adressées au CSA concernent la législation relative à la protection des mineurs dans un environnement SMA.

Les plaintes qui concernent des contenus transmis dans d'autres environnements sont adressées à d'autres instances. Ces dernières sont néanmoins peu connues ou peu adaptées dans la mesure où par exemple une dénonciation de contenu auprès du pouvoir judiciaire ne pourrait concerner que les contenus illégaux et non de « simples » inadéquations en matière de protection des mineurs.

3.5. Accessibilité pour les personnes handicapées

(26) Pensez-vous qu'un effort accru de normalisation est nécessaire dans ce domaine?

Les services non linéaires présentent un certain nombre d'opportunités pour l'accessibilité des programmes. La principale d'entre elles est sans conteste la maîtrise que la vidéo à la demande procure à l'utilisateur sur l'horaire de diffusion du programme. Ainsi, en l'absence d'une grille structurée par l'éditeur de services, l'usager choisit le moment où il souhaite consulter le programme. Une opportunité qui permettrait de pallier à un problème mentionné de façon récurrente par les personnes déficientes sensorielles : celui de la diffusion tardive des programmes accessibles du type JT. D'autres opportunités sont plus largement liées à la diffusion en mode numérique, dont relève la VOD. Parmi celles-ci mentionnons : le sous-titrage au format DVB Subtitling qui permet une meilleure ergonomie à travers des possibilités avancées de positionnement ou d'aspects du texte ; la possibilité de procéder à un enregistrement des sous-titres ou encore la possibilité d'activer des versions multilingues.

Ces opportunités soulèvent un certain nombre d'enjeux.

Ainsi, la norme de sous-titrage DVB Subtitling fait face à une norme concurrente le DVB Télétexte, émulation numérique du télétexte analogique. L'enjeu étant alors l'adoption de standards divergents entre les différents maillons de la chaîne de radiodiffusion. Un effort accru de normalisation apparaît dès lors nécessaire dans ce domaine.

Par ailleurs, la mise à disposition de fictions étrangères en version multilingue est proposée par plusieurs services de vidéo à la demande en Communauté française de Belgique. Ainsi sur ces services,

le téléspectateur peut choisir entre la version doublée en français ou la version sous-titrée en français. Ce dispositif favorise donc l'accessibilité des programmes, bien qu'il ne soit pas spécifiquement destiné à rendre ces derniers accessibles aux personnes possédant une déficience sensorielle. Il soulève par ailleurs un autre enjeu : celui de l'accessibilité aux fictions françaises ou en français.

(27) Quelles mesures incitatives pourraient être proposées pour encourager l'investissement dans des services innovants destinés aux personnes handicapées?

Dans sa recommandation de 2011 (avis 1/2011), le Collège d'avis du CSA recommande au Gouvernement et aux autorités compétentes un certain nombre de mesures visant à favoriser l'accessibilité des programmes aux personnes déficientes sensorielles. Ces mesures peuvent servir de base de réflexion :

- accorder des subsides pour l'audiodescription en les assortissant d'incitations à une large diffusion des programmes audiodécrits ;
- encourager la prise en charge de l'accessibilité au stade de la production afin que la tâche et les coûts qui y sont liés n'incombent pas exclusivement aux éditeurs. Cet encouragement peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir de conditionner les aides octroyées par le Centre du cinéma et de l'audiovisuel à la réalisation de mesures d'accessibilité, ou de majorer les aides des projets qui intègrent de telles mesures ;
- envisager l'adaptation des critères de sélection de la Commission consultative de la création radiophonique pour permettre le financement de programmes de radio spécifiquement destinés, par leur contenu ou par leur forme, aux personnes aveugles et malvoyantes ;
- assurer une information systématique des producteurs sur le caractère éligible des dépenses liées au sous-titrage dans le cadre des dossiers de tax shelter et des demandes de cofinancement auprès de Wallimage et Bruxellimage ;
- à moyen terme, de mettre en place une aide matérielle aux téléspectateurs nécessitant un matériel spécifique leur permettant l'accès aux programmes de télévision numérique ;
- développer le principe de cofinancement public-privé des initiatives, tant pour l'aide aux opérateurs dans la production de services adaptés aux publics vulnérables, que pour l'aide matérielle à ces derniers dans le cadre de la transition numérique.