

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 28 juin 2018

(Dossier d'instruction n° 21-17)

- 1 En cause la SA IPM, dont le siège est établi rue des Francs, 79 à 1040 Etterbeek ;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1^{er}, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la SA IPM par lettre recommandée à la poste du 27 février 2018 :
« de ne pas avoir déclaré auprès du CSA les services <http://www.dhnet.be/videos>, <http://www.lalibre.be/videos>, http://www.dailymotion.com/dh_be et <http://www.dailymotion.com/lalibre> répondant à la définition de services de médias audiovisuels de l'article 1^{er}, 48° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, en infraction à l'article 38, § 1^{er} du même décret » ;
- 5 Entendu M. François Le Hodey, administrateur délégué, en la séance du 3 mai 2018 ;

1. Exposé des faits

- 6 Le 5 janvier 2016, le président du CSA adresse à la SA IPM un courrier l'invitant à compléter, pour le 31 janvier 2016 au plus tard, un formulaire de déclaration pour trois services de médias audiovisuels (SMA) y étant identifiés.
- 7 Le 25 avril 2016, à défaut de réaction de la part du groupe Rde la SA IPM, un rappel lui est adressé lui demandant de réagir pour le 9 mai 2016.
- 8 Le 11 mai 2016, l'alliance des médias d'information LA PRESSE.be adresse au CSA un courrier reprenant la position commune de ses membres, parmi lesquels la SA IPM. Dans ce courrier, LA PRESSE.be soutient que les contenus audiovisuels proposés sur les plateformes numériques par les éditeurs traditionnellement actifs dans le domaine de la presse écrite doivent être soustraits à la régulation audiovisuelle.
- 9 Le 28 octobre 2016, le président du CSA adresse à la SA IPM un courrier de réponse aux arguments de LA PRESSE.be, confirmant la qualification de SMA et la nécessité de déclarer ceux-ci auprès du CSA. Un nouveau délai est fixé au 1^{er} décembre 2016.
- 10 Le 25 novembre 2016, LA PRESSE.be donne suite à ce courrier pour l'ensemble de ses membres en sollicitant une rencontre avec le CSA de manière à obtenir des précisions quant aux obligations qui découleraient d'une déclaration.
- 11 Le 13 décembre 2016, le président du CSA répond favorablement à cette demande.

- 12 Le 2 février 2017, une rencontre a lieu entre les services du CSA et les représentants de LA PRESSE.be. Il est convenu que LA PRESSE.be reviendra vers le CSA relativement aux déclarations des SMA édités par certains de ses membres, après information de leurs conseils d'administration respectifs.
- 13 Le 9 août 2017, le Président du CSA informe LA PRESSE.be ne pas avoir reçu de nouvelles à la suite de la réunion du 2 février. Il invite à la concrétisation des déclarations requises pour le 15 septembre 2017, à défaut de quoi le dossier sera transmis au Secrétariat d'instruction.
- 14 Le 15 septembre 2017, n'ayant reçu aucune réponse, les services du CSA transmettent le dossier au Secrétariat d'instruction.
- 15 Le Secrétariat d'instruction procède alors à l'identification des SMA édités par la SA IPM. A la suite de ses investigations, il estime que quatre services sont susceptibles d'être qualifiés comme tels, à savoir : <http://www.dhnet.be/videos>, <http://www.lalibre.be/videos>, http://www.dailymotion.com/dh_be et <http://www.dailymotion.com/lalibre>.
- 16 Le 1^{er} décembre 2017, le Secrétariat d'instruction informe l'éditeur de l'ouverture d'une instruction portant sur l'absence de déclaration de ces SMA. Il l'invite à adresser ses observations pour le 15 décembre au plus tard.
- 17 Le 11 janvier 2018, faute de réponse de l'éditeur, le Secrétariat d'instruction lui adresse un rappel en lui accordant un ultime délai de réponse pour le 22 janvier 2018. L'éditeur ne donnera aucune suite à ce courrier.
- 18 Le 2 février 2018, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport en invitant le Collège à notifier à l'éditeur le grief visé au point 4.
- 19 Le 22 février 2018, le Collège décide de notifier ce grief à l'éditeur.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 20 L'éditeur de services a exprimé ses arguments lors de son audition.
- 21 Il décrit le contexte difficile dans lequel il évolue actuellement.
- 22 Historiquement, la SA IPM est un éditeur de presse écrite. Aujourd'hui, la majorité de ses revenus provient encore de l'imprimé. Mais l'éditeur est conscient que l'avenir passe par le numérique et, notamment, la vidéo. Aujourd'hui, d'ailleurs, ses sites web touchent déjà un public conséquent (environ 500.000 personnes par jour). Le problème est que la presse en ligne peine à être rentable car elle cherche encore son modèle économique.
- 23 En matière de contenus vidéo, l'éditeur a fait le choix de collaborer avec la plateforme Dailymotion car elle lui proposait, justement, un modèle économique qui lui semblait pertinent. Mais la répartition des revenus entre l'éditeur, la plateforme et sa régie publicitaire a changé lorsque la plateforme a été reprise par un autre propriétaire. Aujourd'hui, ses chaînes hébergées sur cette plateforme ne lui rapportent presque plus rien. Cela démontre selon lui, la faiblesse d'un modèle économique où l'on dépend des stratégies d'autrui.

- 24 Quant aux vidéos hébergées sur ses propres sites, elles génèrent certains revenus, mais qui ne couvrent pas beaucoup plus que ce qu'elles lui coûtent. Il explique cette faible rentabilité par l'évolution du marché publicitaire qu'ont induite des acteurs puissants et non régulés tels que Google et Facebook. Aujourd'hui, encouragés par ce type de médias, les annonceurs sont essentiellement intéressés par les influenceurs et par le « native advertising » qui brouille les limites entre contenus éditorial et publicitaire au détriment du consommateur. En tant qu'éditeur de presse, il se refuse de recourir à de telles pratiques qu'il juge contraires à sa déontologie.
- 25 Dans ce contexte, devoir répondre à un nouveau régulateur (le CSA) lui semble représenter un nouveau poids qui menace sa rentabilité déjà fragile. Il ajoute qu'en outre, il n'est pas armé comme les médias audiovisuels traditionnels pour traiter avec le CSA. Il ne dispose pas de service spécialisé, de telle sorte que tous les contacts avec le régulateur incombent actuellement à la direction, qui a déjà suffisamment de tâches à accomplir. Il craint qu'une inclusion dans le périmètre de la régulation n'entraîne pour lui une charge de travail ingérable (qu'il évalue d'ailleurs difficilement) et des exigences déséquilibrées par rapport à ce que peuvent faire les « GAFA ».
- 26 Aussi, à l'heure actuelle, il lui semble que la priorité consisterait à mener une réflexion sur la viabilité du modèle économique de la presse écrite face aux nouvelles formes de communication commerciale. Et dans l'attente, pour ne pas encore renforcer la pression sur les éditeurs de presse, il estime que le CSA devrait leur accorder un moratoire en termes de régulation.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Le droit applicable

- 27 Selon l'article 38, § 1^{er} du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (ci-après « le décret ») :

« L'éditeur de services doit effectuer une déclaration préalable introduite par envoi postal et recommandé auprès du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA pour chacun des services télévisuels qu'il entend éditer. »

- 28 Selon l'article 1^{er}, 51° du même décret, un service télévisuel est défini comme « un service de médias audiovisuels dont les programmes sont des programmes télévisuels ».

- 29 Enfin, selon l'article 1^{er}, 48° du même décret, un service de médias audiovisuels est défini comme « un service relevant de la responsabilité éditoriale d'un éditeur de services, dont l'objet principal est la communication au public de programmes télévisuels ou sonores par des réseaux de communications électroniques, dans le but d'informer, de divertir et d'éduquer ou dans le but d'assurer une communication commerciale. (...) ».

- 30 Dans le présent dossier, le grief reproché à l'éditeur consiste à ne pas avoir déclaré auprès du CSA les services <http://www.dhnet.be/videos>, <http://www.lalibre.be/videos>, http://www.dailymotion.com/dh_be et <http://www.dailymotion.com/lalibre>. Ce grief part donc du principe que les services en question peuvent être qualifiés de service de médias audiovisuels ou SMA.

- 31 Dans son argumentation, l'éditeur n'a pas abordé la question juridique de la qualification de ces quatre services. Le Collège examinera cependant cette question avant de répondre aux arguments d'ordre plutôt économiques avancés par l'éditeur.

3.2. La nature du service concerné

- 32 Conformément à l'article 1^{er}, 48° du décret cité plus haut, pour pouvoir être qualifié de SMA, un service doit remplir sept critères. L'éditeur n'a pas contesté que les services mis en cause remplissaient ceux-ci. Néanmoins, le Collège estime utile d'examiner les quatre services concernés à l'aune de l'un de ces critères, à savoir celui de l'objet principal. En effet, plusieurs éditeurs de presse ayant également été invités à déclarer des services auprès du CSA ont contesté que leurs services remplissaient ce critère, et le Collège les a dès lors examinés sous cet angle. Par souci de traitement équitable, il en fera de même ici à l'égard des services édités par la SA IPM.
- 33 Selon l'article 1^{er}, 48° susmentionné, le critère de l'objet principal implique que, pour pouvoir être qualifié de SMA, un service ait pour objet principal « *la communication au public de programmes télévisuels ou sonores* ». Ce critère de l'objet principal sous-entend qu'un SMA pourrait également avoir un objet accessoire qui, lui ne serait pas audiovisuel. Mais lorsqu'un service propose à la fois des contenus audiovisuels et autres (par exemple rédactionnels), comment distinguer le principal de l'accessoire ?
- 34 C'est pour répondre à cette question, et à toutes les autres questions qui peuvent se poser quant à l'interprétation des sept critères formant la définition du SMA, que le Collège d'autorisation et de contrôle a adopté, le 29 mars 2012, une recommandation relative au périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels¹.
- 35 Cette recommandation a pour ambition d'éclairer au maximum toutes les personnes actives dans le secteur audiovisuel sur ce qui relève du champ de la régulation, et ce dans un double objectif de sécurité juridique et d'égalité de traitement. Elle ne vise pas à créer de nouvelles règles mais plutôt à expliciter les règles existantes (en l'occurrence, les sept critères qui définissent la notion de SMA) en se basant sur diverses sources de droit, les travaux d'autres instances et les contributions du secteur. Il est évident qu'elle ne pourrait primer sur des législations ou des jurisprudences ultérieures qui viendraient la contredire, mais rien n'empêche qu'elle complète et coexiste avec des décisions ou règles ultérieures qui ne la remettent pas en cause.
- 36 S'agissant du critère de l'objet principal, la recommandation expose ce qui suit² :

« Pour déterminer si le contenu d'un service est bien principalement audiovisuel, une double démarche doit être accomplie : il faut, premièrement, identifier le service et, deuxièmement, déterminer s'il est principalement audiovisuel. (...) »

Lorsqu'une plateforme unique (par exemple un site web) comprend à la fois des contenus audiovisuels et d'autres contenus, il convient de se demander si ces contenus audiovisuels sont susceptibles de former une offre cohérente pouvant exister de manière autonome. Deux cas de figure peuvent se présenter.

Première possibilité, les contenus audiovisuels peuvent être isolés sous forme d'un catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome. Dans ce cas, ils pourront être considérés comme un service à part entière qui pourra, s'il remplit les six autres critères de la définition, être

¹ <http://www.csa.be/documents/1713>

² Voir pp. 14 et 15

qualifié de SMA. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un site web comporte une section spécifique réservée à la vidéo, même si ce site web n'est, dans sa globalité, pas majoritairement composé de contenus audiovisuels. A contrario, d'ailleurs, si un site web comporte une offre essentiellement audiovisuelle mais comporte une section autonome composée d'autres contenus (par exemple des images fixes et/ou du contenu rédactionnel), cette section pourra être isolée du reste du site et de son éventuelle qualification de SMA.

Deuxième possibilité, les contenus audiovisuels ne peuvent être isolés sous forme d'un catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome. L'on se trouve alors face à un service hybride dont les contenus sont à la fois audiovisuels et autres. Dans ce cas, il est nécessaire de déterminer quels sont les contenus principaux. »

- 37 Postérieurement à cette recommandation, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu, le 21 octobre 2015, un arrêt *New Media Online*, qui concerne les onglets « vidéo » des sites de presse, et qui vise également à interpréter le critère de l'objet principal.
- 38 Dans cet arrêt, la Cour de Justice a dégagé un critère pour déterminer si, dans le site web d'un organe de presse comportant principalement des articles écrits, un sous-domaine composé de vidéos pouvait être pris isolément et considéré comme un SMA. Il faut examiner si ce sous-domaine a « un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux des articles de presse écrite de l'éditeur du journal en ligne ». Si tel est le cas, ce sous-domaine pourra être qualifié de SMA. « Si, en revanche, ledit service apparaît comme l'accessoire indissociable de l'activité journalistique de cet éditeur, notamment en raison des liens que présente l'offre audiovisuelle avec l'offre textuelle, il ne relève pas du champ d'application de cette directive » (en l'occurrence, la directive SMA).
- 39 Ce critère n'est pas contradictoire avec les termes de la recommandation de 2012 qui évoquait un « catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome ». Il vient simplement la compléter, avec pour effet que, par « catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome », on entendra désormais un catalogue ayant « un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux des articles de presse écrite de l'éditeur du journal en ligne ».
- 40 Mais pour pouvoir appliquer ce critère, il faut bien comprendre ce qu'a signifié la Cour par les termes de *contenu* et *fonction* autonomes.
- 41 Au point 36 de son arrêt, la Cour part du cas d'espèce dont elle a à connaître et fait deux constatations. Premièrement, « très peu d'articles de presse sont reliés aux séquences vidéos en cause ». Et deuxièmement, « la majeure partie de ces vidéos est accessible et consultable indépendamment de la consultation des articles de la version électronique du journal ». Selon la Cour, « ces éléments tendent à indiquer que le service en cause (...) pourrait être considéré comme ayant un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux de l'activité journalistique de la requérante ».
- 42 De ce qui précède, le Collège estime que l'on peut déduire ce qui suit :
- Un sous-domaine dédié à la vidéo aura un **contenu** autonome si très peu d'articles de presse sont reliés aux vidéos qu'il comporte ;
 - Un sous-domaine dédié à la vidéo aura une **fonction** autonome si la majorité des vidéos qu'il comporte est accessible et consultable indépendamment de la consultation des articles de presse par ailleurs proposés par l'éditeur.
- 43 S'agissant du contenu, il convient de déterminer ce que la Cour a pu vouloir entendre lorsqu'elle parle de vidéos « reliées » à des articles de presse. A partir de quand une vidéo et un article rédactionnel peuvent-ils être considérés comme reliés ? Selon le Collège, le simple fait qu'une vidéo, présente dans un catalogue édité par un éditeur, évoque *le même sujet* qu'un article de

par l'arrêt New Media Online, ils ne peuvent être considérés comme remplissant le critère de l'objet principal puisque leurs vidéos sont « reliées » à des articles de presse publiés par ailleurs par leur éditeur.

- 51 S'agissant des deux chaînes Dailymotion, le Collège aurait néanmoins pu considérer que, ne constituant pas un sous-domaine des sites web principaux de l'éditeur, elles constituent, par essence, des services autonomes sans qu'il faille s'interroger sur le caractère autonome de leurs contenus. L'arrêt New Media Online ne concerne en effet que les sous-domaines des sites web d'éditeurs de presse et non les sites distincts qu'ils peuvent être amenés à exploiter.
- 52 Eu égard à la faible consultation de ces articles sur la chaîne Dailymotion indépendamment du site web principal de l'éditeur le Collège n'a pas souhaité faire une telle application limitative des enseignements de l'arrêt New Media Online. En effet, le but de cet arrêt semble être d'appréhender l'ensemble des services fournis par les éditeurs de presse et de les qualifier non pas en un seul bloc mais de voir si certains peuvent avoir un contenu et une fonction autonomes par rapport aux autres, indépendamment de l'architecture des sites Internet utilisés, qui est trop facilement exploitable pour contourner la législation.
- 53 En conséquence, le doute profitant à l'éditeur, le Collège décide en l'espèce et compte tenu des usages des consommateurs qu'il observe au jour de la décision de faire droit à sa thèse selon laquelle les services mis en cause, y compris les chaînes Dailymotion, ne peuvent être dissociés de l'activité principale et rédactionnelle de l'éditeur, ne remplissent pas le critère de l'objet principal, et ne constituent donc pas un SMA à part entière.
- 54 Le Collège insiste cependant sur le fait que, tout comme le cas de figure qui avait donné lieu à l'arrêt New Media Online, les cas de figure examinés ici ne sont que des cas d'espèce. Les chaînes Dailymotion mises en cause ne sont exclues de la notion de SMA que parce que, conformément aux critères définis par l'arrêt New Media Online précité et applicables aux seuls éditeurs de presse écrite, les contenus qu'elles proposent ne sont pas autonomes par rapport à l'activité rédactionnelle de cet éditeur puisqu'ils se retrouvent également presque tous proposés sur ses sites, incrustés dans des articles rédactionnels de fond qu'ils illustrent ou qui en sont l'illustration.

3.3. Autres éléments

- 55 Le Collège ayant renoncé à qualifier le service mis en cause de SMA, il n'est dès lors plus nécessaire qu'il réponde aux autres observations soulevées par l'éditeur.
- 56 A titre surabondant, toutefois, quant à la charge administrative que générerait la régulation audiovisuelle, il faut éviter de surévaluer les conséquences d'une déclaration auprès du CSA. Comme cela a été expliqué à l'éditeur, les contraintes administratives liées à la régulation sont, pour un service non-linéaire édité sur plateforme ouverte, somme toute fort limitées. Elles sont, d'ailleurs, plus faibles que celles imposées à des éditeurs pourtant bien moins outillés que la SA IPM, tels que de nombreux éditeurs de radios indépendantes.
- 57 Par ailleurs, l'on notera que les éditeurs « traditionnels » de radio et de télévision sont, de longue date, soumis à la triple régulation du CSA, du JEP et du CDJ sans que ceci ne leur cause des entraves disproportionnées alors qu'ils sont pourtant, eux aussi, soumis à la concurrence d'acteurs internationaux non régulés.

3.4. Synthèse

- 58 En définitive, le Collège constate donc que rien, en théorie, ne s'oppose à la qualification de SMA d'onglets vidéo proposés sur le site web d'éditeurs de presse ou de chaînes proposées par ces mêmes éditeurs sur des plateformes de partage de vidéos. Il faut cependant que ces onglets ou chaînes remplissent les critères de l'objet principal dégagés par l'arrêt New Media Online de la Cour de Justice de l'Union européenne, à savoir présenter un contenu et une fonction autonomes par rapport aux articles de presse écrite publiés par leur éditeur.
- 59 C'est ainsi qu'en pratique et en l'espèce, le Collège a constaté que les onglets vidéo et les chaînes Dailymotion de l'éditeur, mis en cause dans la présente affaire, ne remplissaient pas le critère du contenu autonome parce que les vidéos qu'ils proposaient sont reliées à des articles de presse de fond publiés par ailleurs par l'éditeur sur son site web.
- 60 Le Collège considère dès lors le grief comme n'étant pas établi en l'espèce et compte tenu des usages des consommateurs qu'il observe au jour de la décision.
- 61 Cette situation de fait n'est cependant pas figée. Elle a pu être différente par le passé et pourrait encore évoluer à l'avenir.
- 62 Le Collège juge dès lors souhaitable de maintenir avec l'éditeur un dialogue constructif. Il restera attentif aux évolutions de ses services, qui seront régulièrement monitorés par les services du CSA. Ces mêmes services du CSA seront à sa disposition pour toute question et pour toute démarche de déclaration le jour où les conditions en seraient remplies.



Fait à Bruxelles, le 28 juin 2018.

