DIRECTION DES ETUDES ET RECHERCHES

LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS DANS LES TELECOMMUNICATIONS EN BELGIQUE – 1900-2010

Pierre-Olivier DE BROUX

Mai 2010

CSA - Boulevard de l'Impératrice, 13 - 1000 Bruxelles – T. +32 2 349 58 80 – F. +32 2 349 58 97 – info@csa.be

La Collection « Etudes et recherches » regroupe les travaux réalisés par les différents chercheurs que le CSA accueille en son sein. Tant les chercheurs en résidence (premier emploi, docteurs/doctorants, pause-carrière), que les stagiaires et, bien sûr, les membres du CSA sont amenés, à titre personnel, à contribuer à la richesse de la collection.

Des **mandats d'accueil de chercheur en résidence** ont été créés au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française afin de contribuer au développement de la recherche, de stimuler la connaissance de la régulation audiovisuelle et de permettre le perfectionnement des candidats sélectionnés par le CSA.
Ces mandats d'une durée de 3 ou 4 mois sont destinés :

1. soit à un **premier emploi** pour des étudiants qui ont terminé leur deuxième cycle universitaire (ou d'un enseignement de type long de niveau universitaire) ;
2. soit aux **chercheurs (doctorants ou docteurs)** qui souhaitent développer des réflexions dans le champ de compétence de la régulation ;
3. soit aux **professionnels** qui (notamment dans le cadre d'une pause-carrière) souhaitent développer des réflexions dans le champ de compétence de la régulation.

Chacun de ces mandats est attribué une fois l'an, sur base de critères objectifs et homogènes.
Des appels à candidature réguliers sont lancés sur le site du CSA et tout site ou autre support jugé pertinent par ce dernier.
Information : http://www.csa.be/chercheurs

Le CSA accueille et encadre régulièrement des **étudiants stagiaires** en provenance de différentes filières (droit, analyse des médias, économie, relations publiques, ressources documentaires...). Il contribue ainsi à la formation des futurs professionnels de l'audiovisuel.
Les étudiants candidats stagiaires soumettent, par écrit, leur proposition de stage à l'attention de la directrice des études et des recherches, Muriel Hanot, soit par mail au info@csa.be, soit par courrier Boulevard de l'Impératrice, 13, 1000 Bruxelles.
L'objet du stage doit s'inscrire dans les matières en lien avec la régulation audiovisuelle et les missions du CSA : production audiovisuelle, protection des mineurs, publicité, diversité, accessibilité, dignité humaine, droit à l'information, droit à l'image, discrimination, transparence, pluralisme, télécommunication, numérique, relations publiques, catalogage...
Information : http://www.csa.be/pages/show/89

Déjà publiés dans la collection :

- C. BODSON, *La représentation de la diversité au sein des programmes de la télévision belge francophone*, CSA, décembre 2009.
- M. CULOT, *La place et l'usage de l'interactivité dans les débats des élections de juin 2009*, CSA, juillet 2010.
- M. SMETS, *Etat des lieux et perspective de développement de la production télévisuelle indépendante en Communauté française*, CSA, décembre 2010.
- F. BANGISA, *La régulation de la call TV : une compétence du CSA à ne pas laisser au hasard*, CSA, mai 2011.
- H. JACQUEMIN, *La régulation de certains aspects juridiques du commerce électronique par les communautés*, CSA, décembre 2011.
- P.-O. DE BROUX, *Le rôle des pouvoirs publics dans les télécommunications en Belgique, 1900-2010,* CSA, décembre 2011.

Cette publication relève de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur.
Cette loi précise entre autres que l'auteur « *dispose du droit au respect de son oeuvre lui permettant de s'opposer à toute modification de celle-ci* » et qu'il a « *le droit de s'opposer à toute déformation, mutilation ou autre modification de cette oeuvre ou à toute autre atteinte à la même oeuvre, préjudiciables à son honneur ou à sa réputation* ». Elle rappelle que, sauf accord explicite de l'auteur, sont seules autorisées les courtes citations « *effectuées dans un but de critique, de polémique, de revue, d'enseignement, ou dans des travaux scientifiques, conformément aux usages honnêtes de la profession et dans la mesure justifiée par le but poursuivi (...). Les citations visées devront faire mention de la source et du nom de l'auteur* ».

© CSA 2011

SOMMAIRE

AVANT PROPOS 4

I. LA NAISSANCE DE LA RADIO (1900-1918) 5

II. L'ERE DU TELEPHONE ET DE LA RADIO (1919-1945) 10

III. LES CHEMINS PARALLELES DES TELECOMMUNICATIONS ET DE L'AUDIOVISUEL (1945-1990) 30

IV. LA CONVERGENCE DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES (1990-2010) 73

BIBLIOGRAPHIE 95

TABLE DES MATIERES 107

AVANT-PROPOS

Le présent rapport de recherche s'inscrit dans le cadre d'une thèse doctorale en histoire du droit qui a pour thème « Le droit des services d'intérêt économique général, témoin d'une évolution du rôle de l'Etat (19e siècle – 21e siècle) », et qui s'attache principalement à expliquer l'évolution du rôle des pouvoirs publics dans les secteurs des transports, de l'énergie, de la distribution d'eau, des postes et des télécommunications.

La contribution de ce rapport se limite cependant au seul secteur des télécommunications et au 20e siècle, siècle qui correspond à l'apparition de la radiodiffusion et des activités audiovisuelles, qui sont au cœur de la recherche menée durant quatre mois au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Cette recherche demeure par ailleurs encore à un stade préliminaire. Elle se limite en effet provisoirement à la description historique de l'évolution du rôle des pouvoirs publics dans ce secteur depuis 1900 jusqu'à nos jours, et ce sur la base de quatre parties chronologiques distinctes. La Belle-Epoque (1900-1918) est d'abord brièvement passée en revue, uniquement en ce qui concerne les premiers balbutiements des techniques radioélectriques et de leurs applications. L'entre-deux-guerres (1919-1944) est ensuite abordé de manière plus approfondie, tant en ce qui concerne les activités de télécommunications que de radiodiffusion. Les « trente glorieuses », élargies aux moins glorieuses années 1980 (1945-1989), forment la partie la plus dense du travail, dans laquelle l'histoire des télécommunications et de l'audiovisuel est examinée séparément, et où une troisième section est consacrée à leur volet international commun. Enfin, la période la plus contemporaine clôture l'analyse, marquant la convergence des deux secteurs.

Chacune des quatre parties met l'accent sur cinq volets du droit applicable à l'époque concernée. Le rôle des pouvoirs publics *stricto sensu* est d'abord exposé, mettant l'accent sur l'exploitation en monopole ou en concurrence avec le secteur privé. L'organisation administrative est ensuite développée, en insistant à la fois sur la diversité éventuelle des acteurs publics, et sur le degré d'autonomie de ceux-ci par rapport au pouvoir central. Les modes de financement des activités publiques font l'objet du troisième volet de la description. Le régime juridique des activités publiques est ensuite plus brièvement abordé, recherchant surtout à dégager tant les spécificités juridiques de l'exploitation publique, que la confirmation ou l'infirmation d'un régime juridique propre à la notion de « service public ». Enfin, dernier volet, le droit international public et le droit européen sont également longuement étudiés, eu égard à leur influence déterminante, surtout à partir de la seconde moitié du vingtième siècle, sur le droit belge.

Ce rapport, certes fort descriptif, s'inscrit dans l'ensemble de la démarche doctorale. La thèse qui y est liée s'attache à l'analyse transversale à la fois des motifs invoqués par les pouvoirs publics pour justifier leur action, et de l'évolution du droit applicable dans chacun des volets étudiés.

I. LA NAISSANCE DE LA RADIO (1900-1918)

La fin du 19e siècle voit le développement en Europe de la technique des « radiations électriques », suite aux découvertes et inventions successives d'hommes dont les plus connus sont l'allemand Heinrich Hertz[1], le français Edouard Branly[2] ou l'italien Guglielmo Marconi[3]. Ces radiations, les ondes radio, permettent la communication de signaux par les airs et, plus tard, de sons. La télégraphie et la téléphonie sans fil naissent ainsi au tournant du 20e siècle. Les premières expériences belges de radiotélégraphie font suite aux démonstrations de Marconi, invité par Léopold II à Laeken au début de l'année 1900[4]. Ces expériences sont conduites par l'ingénieur Maurice Travailleur[5], associé à Marconi, sur deux fronts : la navigation maritime et l'Etat indépendant du Congo. Dès juillet 1902, tous les paquebots belges de la ligne Ostende-Douvres sont équipés d'appareils de télégraphie sans fil (TSF), capables de communiquer avec la station côtière de La Panne, rapidement transférée à Nieuport ; par contre, les expériences congolaises n'aboutissent pas et sont provisoirement abandonnées[6]. Les débuts belges de la téléphonie sans fil sont à peine plus tardifs puisque, dès 1907, un autre scientifique belge trop méconnu, Robert Goldschmidt[7], effectue des communications vocales sans fil à partir du dôme du palais de justice de Bruxelles. Il joint ainsi successivement son domicile bruxellois, le palais colonial de Tervuren, puis Namur et Liège, et même un ballon aérien. C'est lui qui va être chargé de réaliser de nouvelles expériences de TSF au Congo, qui sont couronnées de succès en 1912.

---

[1] HERZ Heinrich Rudolf (° Hambourg, 22 février 1857 - † Bonn, 1er janvier 1894), ingénieur et physicien allemand, qui fut le premier à mettre en évidence, en 1886, l'existence des ondes électromagnétiques et donna son nom à l'unité de mesure des fréquences de celles-ci.

[2] BRANLY Edouard (° Amiens, 23 octobre 1844 - † Paris, 24 mars 1940), physicien et médecin français qui découvrit en 1890 le principe de la radioconduction, soit la possibilité d'envoyer un signal électrique au moyen des ondes radio.

[3] MARCONI Guglielmo (° Bologne, 25 avril 1874 - † Rome, 20 juillet 1937), physicien et homme d'affaires italien, premier en Europe à expérimenter, entre 1895 et 1897, puis à commercialiser, dès 1900, la télégraphie sans fil, sur la base des travaux de ses prédécesseurs. Il reçoit le prix Nobel de physique en 1909, conjointement avec le physicien Karl Ferdinand Braun, pour leurs travaux sur la télégraphie sans fil.

[4] Voy. la relation de ces démonstrations dans *L'Etoile Belge* du 11 mars 1900 (cité par F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », col. 311).

[5] TRAVAILLEUR Maurice (° Bruxelles, 8 février 1871 - † Bruxelles, 3 mai 1950), ingénieur et attaché, à ce titre, à la Liste civile du roi entre 1896 et 1913, homme d'affaires, fondateur de l'agence de presse Belga en 1920, il fut un important promoteur de la télégraphie sans fil en Belgique. Voy. D. RYELANDT (1979), art. « Travailleur Maurice », dans *Biographie nationale*, t. XLI, col. 772-778.

[6] J.M. CLAEYS (2008), « Petite histoire des premières stations radio maritimes et de l'évolution des indicatifs d'appel en Belgique », n° 155, p. 14 ; D. RYELANDT (1979), *op.cit.*, col. 773-774 ; « Compte rendu des opérations pendant l'année 1902 », *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1903-1904, n° 12, partie D, p. 6 ; Rapport sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1911, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1910-1911, n° 21, 2 décembre 1910, p. 34.

[7] GOLDSCHMIDT Robert Benedict (° Bruxelles, 4 mai 1877 - † Villeneuve-Loubet, 28 mai 1935), à la fois physicien, chimiste, homme d'affaires, chargé de cours à l'Université de Bruxelles et à l'Université de Berlin, secrétaire général de l'Union Radio-Scientifique Internationale depuis sa création en 1919 jusqu'à sa mort, il est de toutes les aventures radiophoniques du premier tiers du 20e siècle, mais également un proche de Paul Otlet ou d'Ernest Solvay, qui lui permettra de rencontrer Albert Einstein ou Marie Curie, et l'auteur d'étonnantes réalisations dans des domaines aussi divers que l'électricité, la navigation aérienne ou la pharmacie. Voy. F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », dans *Biographie nationale*, t. XLII, col. 300-344.

A. Public-privé : La télégraphie sans fil (TSF), un nouveau champ d'intervention de l'Etat

L'apparition de la télégraphie sans fil ne concerne, au tournant du vingtième siècle, que les communications entre les navires et les stations côtières spécialement aménagées à cet effet. L'Etat n'intervient en réalité que pour faire profiter ses propres activités télégraphiques et maritimes d'une innovation technique particulièrement utile. Un contrat d'exclusivité est conclu à cet effet le 29 mars 1902 avec la Compagnie de Télégraphie Sans Fils, société belge contrôlée par Maurice Travailleur et Guglielmo Marconi. Il s'apparente à un contrat de fournitures de matériel pour équiper les navires et les stations côtières de l'Etat[8].

Cet usage principalement maritime de la radio explique que la première réglementation en la matière, datée de 1906, ait été internationale et spécifique aux communications maritimes (voy. *infra*, E). La loi du 10 juillet 1908, qui la transpose, autorise le gouvernement « *à entreprendre l'établissement et l'exploitation de la télégraphie sans fil et de la téléphonie sans fil par les radiations électriques* », et interdit par conséquent tout établissement ou fonctionnement des « *appareils à radiations électriques* » sans son autorisation préalable, s'ils sont « *susceptibles de servir ou de nuire à la correspondance* ». Selon l'exposé des motifs de cette loi, il s'agit de l'attribution d'un monopole au gouvernement, plus strict qu'en matière télégraphique ou téléphonique « avec fils », puisque même l'établissement d'une liaison radio privée, entre particuliers, doit être autorisée. Cette autorisation s'étend aux stations installées à bord des navires battant pavillon belge. Elle doit mentionner la durée, les conditions d'installation, les redevances éventuelles et de manière générale « *toutes les circonstances restrictives dictées par les nécessités de l'ordre public ainsi que par la sécurité et la défense du territoire* », et peut être retirée si ces conditions ne sont pas respectées[9]. Le ministre de la marine, des postes et des télégraphes précise cependant en mars 1914 qu'il a décidé que « *l'administration se montrerait aussi large que possible dans la délivrance des autorisations en matière d'installations de postes privés de réception* » et que la surveillance de l'administration « *sera réduite au strict minimum* ». Par contre, l'octroi d'autorisation pour les postes de transmission ne se ferait que « *très exceptionnellement, et seulement pour des raisons d'ordre scientifique bien établie, par exemple aux universités, collèges supérieurs, etc.* » et à condition de « *1° Etre de faible puissance et de portée limitée ; 2° Fonctionner à des heures déterminées ; 3° Employer une longueur d'onde spécifiée* »[10]. Le prétendu monopole étatique vise donc surtout à limiter la capacité de transmission, d'utilisation des ondes, et non la propagation des appareils de réception.

Les expériences de téléphonie sans fil réalisées par Goldschmidt et les progrès techniques réactualisent l'autre usage envisagé pour la TSF, celui des communications directes et rapides avec le Congo, nouvelle colonie belge depuis 1908. A nouveau, l'Etat belge n'intervient que très indirectement puisque c'est avec le roi, d'abord, que Goldschmidt va signer un contrat d'installation de la télégraphie sans fil entre la Belgique et sa colonie, le 20 janvier 1911, tous

---

[8] Ce contrat est expressément évoqué dans le contrat signé avec Goldschmidt le 12 mai 1911, qui se trouve dans les « Dossiers contrats radio-télégraphie avec Goldschmidt (1911-1925) » aux Archives africaines (cité par F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 315). Voy. également le « Compte rendu des opérations pendant l'année 1902 » précité, partie D, p. 6.

[9] Art. VI, §1er du règlement annexé à la Convention radiotélégraphique internationale conclue le 3 novembre 1906 à Berlin, *M.B.*, 26 juillet 1908, devenant l'art. IX du règlement de service annexé à la Convention révisée le 5 juillet 1912 à Londres, *M.B.*, 9 mai 1913 ; loi du 10 juillet 1908 sur la télégraphie sans fil et la téléphonie sans fil par les radiations électriques, *M.B.*, 3-4 août 1908 ; arrêté royal du 3 novembre 1913 – Appareils privés à radiations électriques – Interdiction – Autorisation, *M.B.*, 15-16 décembre 1913.

[10] Annexe au rapport sur le budget du Ministère de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1914, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 159, 10 mars 1914, pp. 66-67.

les risques reposant sur Goldschmidt. Par avenant du 27 janvier, ce contrat prévoit également la *remise* à la colonie des installations jugées satisfaisantes. Et le 12 mai 1911, Goldschmidt obtient du ministre des Chemins de fer, Postes et Télégraphes le « *droit exclusif d'installer et d'exploiter tous postes de même nature tant internationaux qu'intercontinentaux, y compris ceux ayant les communications avec les navires pour objet* », contrat qui sera régulièrement renouvelé et étendu par le ministre des Colonies. Dès 1912, les trois grands centres congolais de Boma, Stanleyville et Elisabethville sont reliés par la TSF, sous l'impulsion notable de Raymond Braillard[11], ingénieur en chef associé à Goldschmidt. Ensuite, en 1913, une station radio intercontinentale – une des plus puissantes de l'époque, comprenant notamment quatre paires de pylônes, dont une paire de 120 mètres de haut – et une école de télégraphie sans fil sont installés dans le domaine royal de Laeken, toujours sous la responsabilité de Braillard et Goldschmidt. Les premiers signaux de la station radio de Laeken sont reçus tant au Congo qu'aux Etats-Unis à la fin de l'année 1913[12].

La station de Laeken est également le lieu privilégié d'essais radiophoniques – la transmission de sons et plus seulement de signaux –. Le 28 mars 1914 a ainsi lieu un premier « radio-concert », diffusé par la station de Laeken à l'attention de la famille royale, et inaugurant officiellement une série de concerts diffusés les mercredis et samedis après-midis et captés jusque dans le nord de la France. Cette date est retenue comme celle des débuts de la radiodiffusion en Belgique, si pas comme celle de la première émission régulière en Europe et dans le monde. L'expérience est brutalement interrompue par la guerre : eu égard à la puissance de la station de Laeken, le roi ordonne son dynamitage le 19 août 1914, peu avant l'arrivée des armées allemandes à Bruxelles, pour éviter que les installations ne tombent entre les mains ennemies[13].

A l'aube de la Première Guerre mondiale, l'activité radioélectrique en Belgique est donc, en pratique, monopolisée par deux entrepreneurs privés, Maurice Travailleur et Robert Goldschmidt, qui se partagent les contrats publics relatifs à cette nouvelle technologie. Elle demeure néanmoins entièrement sous le contrôle de l'Etat… ou du roi. La guerre ne modifie en rien la situation d'un service demeuré jusque là fort limité même si, dans une perspective plus générale, elle contribue de manière décisive au développement de la technologie radioélectrique et à son utilisation militaire et politique.

---

[11] BRAILLARD Raymond (° Les Nans (France, Jura), 11 mai 1888 - † Saint-Cloud (France, Seine), 27 octobre 1945), ingénieur électricien de nationalité française, il fit l'apprentissage de la T.S.F. à l'émetteur de la Tour Eiffel au début du siècle, puis se retrouva engagé dans l'aventure de Goldschmidt au Congo belge et à Laeken. Cela lui permet d'être détaché dans l'armée belge durant le premier conflit mondial, en charge de la T.S.F. militaire belge, puis de devenir un acteur majeur des grandes étapes de la radiodiffusion belge et internationale de l'entre-deux-guerres. Voy. *infra*, Titre III, et G. GOURSKI (1990), art. « Braillard Raymond », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 2, pp. 51-54.

[12] F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 312-320, qui synthétise l'ouvrage de R. BRAILLARD et R.B. GOLDSCHMIDT (1920), *La télégraphie sans fil au Congo belge. Une œuvre du Roi* et les « Dossiers contrats radio-télégraphie avec Goldschmidt (1911-1925) et postes à ondes courtes au Congo », aux Archives africaines. La concession de 1911 devait en principe être ratifiée par le Parlement, mais elle semble ne jamais lui avoir été soumise, bien qu'elle y ait été critiquée (*Ann.parl.*, Sénat, sess. 1912-1913, 21 août 1913).

[13] Voy. la recension du radio-concert dans *Le Soir* du 30 mars 1914 ; et H.M. DE GALLAIX, « Destruction of the Brussels Radio Station in 1914, By An Eyewitness », *Radio Amateur News*, novembre 1919, p. 220 – disponible sur www.earlyradiohistory.us.

B. Organisation administrative

La radiotélégraphie naissante en 1902 sur les paquebots belges est, en pratique, gérée sur les navires par le personnel de l'administration de la Marine, qui relève des compétences du Ministère des Chemins de fer, des Postes et des Télégraphes depuis la fin du siècle précédent. Les stations côtières, reliées au réseau télégraphique câblé, font partie de la « régie » des télégraphes[14]. Le développement des expériences radio avec le Congo est plus original, puisque la concession de Goldschmidt impose le recours *dans toute la mesure possible* à un personnel belge, lequel sera principalement celui mis à disposition et financé par l'administration coloniale[15]. Eu égard au rôle très limité de l'Etat dans ce domaine, comme au déploiement encore fort restreint des services radiotélégraphiques, cette organisation administrative demeure assez anecdotique.

C. Financement

A l'instar de son organisation administrative, le financement des développements radiotélégraphiques confine encore à l'anecdote au début du vingtième siècle. Imputées sur le budget des administrations compétentes, les dépenses sont très faibles pour la radiotélégraphie maritime – de l'ordre de 250.000 francs de frais d'établissement au total pour toute la période de 1902 à 1914 –. Elles couvrent les correspondances radiotélégraphiques échangées pour le service des navires de l'Etat. Dès 1904, l'échange de correspondances particulières – notamment journalistiques – via les stations de l'Etat est également autorisé et… dès lors officiellement taxé à partir de 1908, année où s'ouvre également la correspondance avec les navires et stations étrangers. En 1908 également, une taxe est imposée sur la délivrance d'une autorisation d'établir et de faire fonctionner des appareils « *à radiations électriques* ». Ces maigres recettes ne couvrent cependant jamais les frais d'exploitation correspondants[16]. La station de Laeken et le réseau de télégraphie sans fil de la colonie belge sont pour leur part financés par le fonds spécial attribué au roi par l'acte additionnel du traité de cession du Congo, pour un montant de départ de 600.000 francs[17].

D. Régime juridique

Le secret des correspondances demeure garanti, et acquiert même une nouvelle importance avec la télégraphie et la téléphonie sans fil, qui permet potentiellement à tout appareil récepteur de capter des émissions radiographiques ou radiophoniques qui ne lui sont pas

[14] Voy. la première statistique de la radiotélégraphie, dans le « Compte rendu des opérations pendant l'année 1911 », *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 252, partie C, p. 12 ; et son évolution dans le « Compte rendu des opérations pendant l'année 1913 », *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1913-1914, n° 273, partie E, p. 12.

[15] Note préliminaire relative au budget du Congo belge pour l'exercice 1912, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 5, p. 19.

[16] « Compte rendu des opérations pendant l'année 1904 », *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1905-1906, n° 18, partie D, p. 6 ; arrêté royal du 5 août 1908 – Radiotélégrammes – Taxes, *M.B.*, 29 août 1908 ; arrêté ministériel du 6 août 1908 – Station radiotélégraphique de Nieuport – Paquebots de l'Etat – Correspondances privées, *M.B.*, 29 août 1908 ; arrêté royal du 19 octobre 1908 – Autorisation d'établir des appareils à radiations électriques – Taxes, *M.B.*, 1er novembre 1908 ; « Compte rendu des opérations pendant l'année 1910 », *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1910-1911, n° 177, partie C, p. 4 ; Statistique de la radiotélégraphie précitée (v. note).

[17] Rapport sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1912, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, n° 40, 15 décembre 1911, p. 11 ; *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1911-1912, 31 janvier 1912, pp. 621-622 ; F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 314.

destinées. C'est pour cette raison, par exemple, que les télégraphistes sur les navires doivent être possesseur d'un certificat d'aptitude qui, notamment, les engage à respecter le secret des correspondances[18].

Continuité et changement sont également des règles suivies en matière radiotélégraphiques. A partir de juillet 1908, le service de radiocommunication entre les stations côtières et les navires en mer « *est, autant que possible, permanent, le jour et la nuit, sans interruption* ». Par ailleurs, le gouvernement peut suspendre tout ou partie du service de télégraphie ou de téléphonie sans fil exploité par des particuliers, sans indemnités, lorsqu'il le juge nécessaire « *pour une raison d'ordre public ou pour la sécurité et la défense du territoire* » [19].

E. International

La première conférence radiotélégraphique internationale se déroule à Berlin en 1906 – une conférence préliminaire s'était déroulée au même endroit en 1903, sans aboutir sur un texte contraignant –. Elle permet la conclusion entre la majorité des Etats européens et américains d'une Convention radiotélégraphique internationale régissant la correspondance télégraphique sans fil entre les stations côtières des pays signataires et les navires qui portent leur pavillon. Cette convention impose notamment l'échange international de radiotélégrammes entre les stations « *ouvertes au service de la correspondance publique entre la terre et les navires en mer qui sont établies ou exploitées par les Parties contractantes* », avec priorité absolue s'il s'agit d'un appel de détresse ; elle fixe d'ailleurs à cet effet le signal « ··· --- ··· » en Code Morse, facilement reconnaissable, et à l'origine du vocable « SOS ». C'est le Bureau international des Administrations télégraphiques qui est chargé d'assurer le suivi et l'évolution de la convention. Celle-ci est révisée et élargie à la plupart des pays, colonies et protectorats du monde en 1912, peu après la catastrophe du Titanic que le monde entier a encore à l'esprit, et qui démontre toute l'importance de la TSF pour le sauvetage des bateaux en détresse. Il faut néanmoins encore attendre jusqu'en 1914 pour que la TSF soit rendue obligatoire à bord de la plupart des navires, en vertu d'une convention internationale plutôt maritime que radiotélégraphique, et qui n'entrera en vigueur qu'après la Première Guerre mondiale[20].

A noter en outre que, à côté de ces conventions et conférences interétatiques, des collaborations scientifiques internationales se mettent également en place au début du vingtième siècle, notamment en matière radiotélégraphique. La *Commission internationale de télégraphie sans fil scientifique* est installée en avril 1914 à Bruxelles, sous l'égide de l'infatigable Robert Goldschmidt, et est à l'origine de la création, juste après la guerre, de l'*Union internationale de radiotélégraphie scientifique* (URSI) dont Goldschmidt assurera le secrétariat général jusqu'à sa mort en 1935[21].

---

[18] Art. VI, §4 et XXXIV du règlement annexé à la Convention radiotélégraphique internationale précitée, conclue le 3 novembre 1906 à Berlin, devenant les art. X, §3 et XL du règlement de service annexé à la Convention révisée le 5 juillet 1912 à Londres.

[19] Art. VIII du règlement annexé à la Convention radiotélégraphique internationale précitée, conclue le 3 novembre 1906 à Berlin, devenant l'art. XIII, §1er du règlement de service annexé à la Convention révisée le 5 juillet 1912 à Londres ; art. 6 de la loi précitée du 10 juillet 1908, *M.B.*, 3-4 août 1908.

[20] Convention radiotélégraphique internationale conclue le 3 novembre 1906 à Berlin, engagement additionnel, protocole final et règlement, *M.B.*, 26 juillet 1908 ; Convention radiotélégraphique internationale conclue le 5 juillet 1912 à Londres, protocole final et règlement de service, *M.B.*, 9 mai 1913 ; art. 31 à 38 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (dite SOLAS pour « safety of life at see ») du 20 janvier 1914, *M.B.*, ??? – disponible sur www.imo.org.

[21] J. VAN BLADEL (2009), « The early history of URSI » ; F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 320-322.

II. L'ERE DU TELEPHONE ET DE LA RADIO (1919-1945)[22]

La Première Guerre mondiale est un nouveau détonateur des communications de masse, ayant notamment encouragé la recherche d'améliorations techniques dont vont surtout profiter les communications téléphoniques et radioélectriques. Ces recherches sont menées par les grandes sociétés privées actives depuis le 19e siècle et leurs filiales, installées dans des pays qui n'ont pas ou peu souffert de la guerre : aux Etats-Unis principalement, par la célèbre *American Telephone & Telegraph Company* de Alexander Graham Bell et par la *Western Electric*, mais aussi en Suède par *Ericsson*, en Angleterre par les sociétés de Guglielmo Marconi ou en Allemagne, par *Siemens & Halske*.

La principale invention téléphonique de l'après-guerre est celle des « *commutateurs automatiques* » pour établir une connexion, là où auparavant chaque ligne était connectée manuellement par les légendaires demoiselles du téléphone. Il suffit de composer un numéro d'appel sur le cadran de l'appareil téléphonique pour que le contact avec la ligne du destinataire soit établi. L'introduction de l'automatisation est cependant très lente, vu son coût et sa complexité technique, et les connexions manuelles vont persister en Europe pendant encore près de cinquante ans. D'autres contraintes techniques subsistent : seul un appel à la fois peut passer sur une ligne téléphonique, ce qui nécessite une extension toujours croissante de la quantité de câbles utilisée, et donc des coûts importants y afférant ; par ailleurs, le signal faiblit avec la distance et les conditions météorologiques, surtout lorsque le câble est aérien, nécessitant des protections renforcées de celui-ci. Ces progrès complexes et coûteux entraînent une modification importante de l'offre industrielle des télécommunications : les petits producteurs d'appareils et de matériel téléphoniques, incapables de faire face aux coûts de l'évolution technologique, cèdent la place aux grands acteurs internationaux précités.

Les communications radio connaissent également des améliorations techniques significatives, qui permettent notamment des liaisons téléphoniques transocéaniques dès 1926. Le câble téléphonique ne permet pas une telle performance avant la Seconde Guerre mondiale. La radio accompagne également la conquête de l'air et la construction des premiers aéronefs. Mais ce qui caractérise la radio des années 1920 est son utilisation comme un outil d'information destiné au public, plus seulement comme un moyen de communication. C'est la véritable naissance de ce que l'on appelle rapidement la radiodiffusion, initiée par les émissions de Laeken en 1914. Les premiers programmes quotidiens débutent en 1920 en Angleterre, aux Etats-Unis ainsi que dans l'Union soviétique, en 1923 en Belgique, et connaissent ensuite une croissance phénoménale dans toute l'Europe. Là où la configuration géographique, voire parfois l'environnement urbain, perturbent la réception des émissions radiophoniques, l'idée naît également, aux Pays-Bas notamment, de capter ailleurs ces émissions via un appareil récepteur, puis de les redistribuer par câble, sur le modèle du téléphone. C'est ainsi qu'apparaît au début des années 1930, en Belgique, la radiodistribution.

[22] Voy. B. BOSTYN (2007), *De opkomst, ontwikkeling en bloei van de Belgische radio-industrie en omroep in het Interbellum (1919-1939)* ; P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 71-92 ; F. DEHOUSSE, D. GILLEROT (1997), « La réglementation belge des télécommunications de 1876 à 1996 », pp. 12-17 ; H. DUMONT (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, pp. 226-244 ; D. DEOM (1992), « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel » ; J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, pp. 54-99 ; J. PUTZEYS (1986), « Radiostrijd tussen de twee wereldoorlogen » ; E. LECAT (1955), « Le financement des télégraphes et des téléphones » ; E. LECAT (1941), *La Régie des TT et la réforme de la comptabilité de l'Etat*.

Enfin, la grande découverte de l'entre-deux-guerres est la télévision ou, plus précisément, la combinaison de la photoélectricité[23] et de la radioélectricité pour la transmission à distance d'images. La première télévision est le résultat de la décomposition d'une image en autant de lignes, de lignes en autant de points plus ou moins lumineux, chaque point lumineux étant ensuite transformé en signal électrique transmis par radio, l'ensemble étant recomposé en sens inverse lors de la réception pour reformer une image. La vitesse moyenne est de 24 images par secondes, à raison de 120 et jusqu'à 525 lignes par image à l'aube de la Seconde Guerre mondiale ! La télévision est annoncée dès la fin des années 1920, et les premières émissions régulières sont produites en France, en Angleterre et en Allemagne en 1937, patronnées par ou sous le contrôle des pouvoirs publics ; elles démarrent aux Etats-Unis en 1939, à la seule initiative privée[24]. Rien de tel en Belgique, cependant : ni le secteur public ni le secteur privé ne s'investit avant la guerre dans cette production encore considérée comme expérimentale[25].

A. Public-privé : la montée en puissance du monopole public

a) Après-guerre : reconstruction publique et innovation privée

En 1919, l'Etat s'engage résolument dans la reconstruction de ses réseaux télégraphique et téléphonique complètement détruits par la guerre. Les grandes lignes, surtout télégraphiques, sont rétablies en quelques mois, malgré la pénurie de matières premières (les fils de bronze, en particulier) et d'appareils[26]. Mais la reconstruction est particulièrement utilisée, à partir de 1920, pour moderniser le réseau téléphonique : les premiers projets d'automatisation des connexions sont développés (le bureau d'Uccle, à Bruxelles, est automatisé dès novembre 1922 ![27]), davantage de « *postes à prépaiement* », ancêtres des cabines téléphoniques publiques, sont installés, les communications internationales sont étendues. Tels sont les progrès – principalement d'origine technique – les plus déterminants réalisés dans les années 1920. Ils sont l'œuvre de l'administration, qui conserve son monopole d'exploitation télégraphique et téléphonique. Des liens étroits sont néanmoins maintenus avec les deux entreprises privées qui lui fournissent le matériel et les appareils nécessaires, les sociétés Bell et ATEA, bien que celles-ci soient désormais toutes les deux contrôlées par une des grandes multinationales évoquées en tête de ce chapitre. De nouveaux contrats relatifs à l'automatisation du téléphone sont même signés en 1928 avec Bell pour la plus grande partie du réseau, et en 1932 avec ATEA, pour les zones de Mons, Verviers et Hasselt. C'est la poursuite d'un duopole des partenaires industriels de l'administration, qui se maintiendra encore pendant près de soixante ans[28].

---

[23] Pour faire très simple, il s'agit du procédé physique par lequel la lumière est transformée en signal électrique et réciproquement, dont les principaux découvreurs sont Heinrich Herz et Albert Einstein.

[24] P. ALBERT, A.J. TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision*, pp. 61-65 ; C. BROCHAND (1994), *Histoire générale de la radio et de la télévision en France*, pp.

[25] Annexe au rapport sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Sénat, sess.1937-1938, n° 140, p. 35 et s.

[26] Situation actuelle des services dépendant du Ministère des chemins de fer, des postes, des télégraphes et de la marine, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 267, pp. 106-113.

[27] Rapport sur le budget du Ministère des chemins de fer, postes et télégraphes pour l'année 1923, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 263, annexe : questions posées par la Commission spéciale du budget, p. XXVI.

[28] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 72-77 ; *Bell Telephone Manufacturing Company 1882-1982* ; J. VERHELST (2009), *Fragmenten uit de Atea geschiedenis*, pp. 34-51, et la farde « Modernisation du réseau téléphonique (Adjudication de travaux) » dans les archives du Conseil des Ministres formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 259, aux Archives générales du Royaume.

Du côté de la radio, l'Etat continue à utiliser les technologies disponibles pour améliorer ses services de communications télégraphiques ou téléphoniques internationales et maritimes, puis aériennes. Une nouvelle station émettrice de grande puissance, la première depuis la destruction de la station de Laeken en 1914, est inaugurée en 1927 à Ruysselede pour le compte de l'administration. Elle est construite par la société de Robert Goldschmidt (voy. *supra*, titre II), sous le bénéfice de plus en plus précaire de sa concession exclusive en matière de télégraphie sans fil entre la Belgique et le Congo belge, et terminée par la *Société Belge Radio-Electrique* (SBR). La même année toutes les stations congolaises sont rachetées par l'administration coloniale, mettant fin à « *l'immixtion de tout élément étranger dans notre service de T.S.F.* », souligne le premier ministre et ministre des colonies Henri Jaspar[29]. La nouvelle installation de Ruysselede permet la mise en place du service *Belradio*, qui assure les liaisons télégraphiques et téléphoniques sans fil entre la Belgique et le Congo belge, les Etats-Unis puis, rapidement, le reste du monde. Comme le soulignera plus tard le ministre en charge des télégraphes et des téléphones, « *ce qui distingue tout spécialement l'exploitation de la voie Belradio des autres exploitations de la régie, comme le télégraphe et le téléphone avec fil, c'est que Belradio est en concurrence avec les services étrangers de communications internationales* (…) »[30]. Voilà toute l'originalité d'un monopole national dans pratiquement tous les Etats européens, qui entraîne néanmoins une concurrence entre tous ces monopoles dans leur service international – cas qui demeure unique pour les secteurs étudiés à cette époque. L'Etat maintient cependant fermement, pour protéger ses services radio, l'obligation d'obtenir une autorisation pour installer un poste radio de réception ou, mais à des conditions encore plus strictes, d'émission[31].

Il n'empêche, l'usage des ondes est en pleine effervescence, et suscite un intérêt grandissant parmi les investisseurs privés, mais aussi les inventeurs voire les amateurs de tout genre. Un nombre impressionnant de petites sociétés productrices d'appareils radioélectriques fleurit en Belgique au cours des années 1920[32]. La plus puissante d'entre elles est la *Société Belge Radio-Electrique* (SBR), fondée en 1922 notamment par Maurice Travailleur (voy. *supra*, titre II – pour rappel, un ancien membre de la maison du roi, également fondateur en 1920 de l'agence de presse « *Agence Télégraphique Belge* », en abrégé *Belga*, promise à un bel avenir), des proches de Goldschmidt et les grands organismes financiers belges de l'époque tels que la Société générale, le banquier Lambert, la Banque de Bruxelles ou la Banque d'Outre-mer. La SBR reprendra, dans les faits, les activités, brevet et autres contrats de la société de Goldschmidt, qui est mise en liquidation en 1931. Raymond Braillard (voy. *supra*, titre II) y est engagé comme ingénieur en chef. La SBR devient ainsi le principal fournisseur d'équipements radiophoniques en Belgique, tant pour l'Etat (à Ruysselede et, plus tard, pour l'INR) que pour les particuliers ou les sociétés privées de radiodiffusion, notamment grâce à des brevets et des contrats de distribution exclusifs dont elle dispose sur certains accessoires techniques, comme les lampes radio[33]. En novembre 1923, elle fonde la première station de radiodiffusion privée,

---

[29] F. STOCKMANS (1981), art. « Goldschmidt Robert », dans *Biographie nationale*, t. XLII, col. 326 et 334.

[30] Intervention du ministre des Postes, des Télégraphes et des Téléphones, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, 5 mai 1937, p. 1234.

[31] Arrêté ministériel du 7 août 1920 – Télégraphes – Conditions d'établissement des postes récepteurs de télégraphie sans fil, *M.B.*, 19 septembre 1920 ; arrêté ministériel du 30 octobre 1926 déterminant les conditions d'établissement et d'usage des installations radioélectriques privées émettrices et émettrices-réceptrices, *M.B.*, 20 janvier 1927.

[32] Voy. l'aperçu des 58 (!) sociétés de radio-électricité créées entre 1919 et 1929 dans B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 112-210.

[33] B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 121-144 ; F. STOCKMANS (1981), *op.cit.*, col. 329-332 ; [R. FLEURUS] (2002-2008), « SBR Histoire », www.radiopassion.be (consulté le 10 mars 2010) ; et Archives générales du Royaume, Groupe Philips en Belgique, 1919-1996, Filiales de Philips Belgium, n° 97, Société Belge Radio-

baptisée *Radio-Bruxelles*, sous la direction technique de Braillard et la présidence de Travailleur. Cette station devient, le 1er janvier 1924, *Radio Belgique*, date de création de sa société d'exploitation (la *Société Radio-Belgique*) et se voit attribuer en mai 1924 une longueur d'ondes propre, de 265 mètres. Outre des concerts, *Radio Belgique* diffuse des causeries et des informations de presse et, à partir de novembre 1926, un véritable *Journal parlé*, à l'instigation du célèbre Théo Fleischman[3435]. Elle s'impose ainsi rapidement, disposant d'un monopole de fait sur les émissions diffusées à l'échelle nationale. Ce monopole, bien que privé, semble d'ailleurs garanti par l'administration, qui refuse aux émetteurs locaux toute augmentation de leur puissance d'émission. Des amateurs, des associations ou des sociétés privées d'émissions radiophoniques apparaissent en effet à la fin des années 1920, soit d'intérêt local (les plus connus sont *Radio-Schaerbeek*, née en 1928, et les précurseurs de *Radio Antwerpen* ou de *Radio Liège*), soit d'intérêt plus politique (*N.V. Radio*, de tendance catholique flamande, inaugure les émissions en néerlandais en 1929 pour faire contrepoids aux émissions francophones de *Radio Belgique*)[36]. Le paysage radiophonique, avant 1930, demeure donc largement dominé par l'initiative privée, vu le développement de la radiodiffusion, mais est néanmoins sous l'emprise d'un monopole de fait de *Radio Belgique* au niveau national. L'Etat n'y est pas étranger puisqu'il contrôle toute l'activité au moyen du régime d'autorisation qu'il a maintenu en place.

b) Les réformes de 1930 : la consécration de l'interventionnisme public

En 1925, de sérieuses propositions de rachat du réseau téléphonique belge sont formulées, conduisant à un débat animé au Sénat sur l'opportunité de privatiser ou non la régie des téléphones (voy. *infra*, chapitre 3, III)[37]. Le refus finalement opposé à la vente du réseau belge mène à une réflexion plus vaste sur les modalités d'action de l'Etat dans les télégraphes et les téléphones. En même temps, l'évolution de la radiodiffusion impose également à l'Etat de prendre des initiatives et de réfléchir à son rôle dans cette nouvelle activité. Cela conduit à l'adoption d'un impressionnant train de réforme en 1930. Cinq lois fondamentales sont promulguées cette année-là en matière de télécommunications, qui consacrent le rôle exclusif de l'Etat dans ce secteur pour plusieurs décennies.

Les trois premières lois adoptées en mai et juin 1930 réforment de fond en comble le régime juridique des radiocommunications.

La loi du 14 mai 1930 étend ainsi le champ d'application de la loi de 1908, et donc du monopole implicite de l'Etat (si l'on peut toujours se référer au principe formulé dans l'exposé des motifs de la loi de 1908), à l'ensemble des formes de radiocommunications, visant en

---

électrique – dont le contenu référencé par B. BOSTYN dans son mémoire semble néanmoins avoir disparu.

[34] FLEISCHMAN Théodore, Léon, Joseph, Marie, dit *Théo* (° Anvers, 24 mars 1893 - † Uccle, 27 février 1979), journaliste, écrivain et homme de radio, il est à l'origine des émissions parlées de *Radio Belgique* dès 1924 puis du *Journal parlé*, et par ce biais très tôt engagé dans la coopération internationale journalistique et dans l'enseignement. Directeur des émissions françaises puis directeur général à l'INR jusqu'à sa retraite anticipée en 1953, il est également chargé de l'Office de radiodiffusion nationale belge créé à Londres durant la Seconde Guerre mondiale. Voy. L. RANIERI (1999), art. « Fleischman Théo », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 5, pp. 158-162.

[35] [P. VAN HAGENDOREN, J. MIGNON] (1973), *1923-1973, la radio belge a 50 ans*, pp. 4-5. Après l'inauguration de *Radio Bruxelles*, le 23 novembre 1923, le journal *Le Soir* du 29 novembre ne tarit pas d'éloges : « *Depuis samedi dernier, le poste de radiophonie de Bruxelles a une existence officielle. Il n'est qu'une voix pour déclarer les émissions parfaites, tant d'Angleterre, de France, de Hollande, du Danemark, que d'Algérie même. Les témoignages arrivent nombreux chaque jour, disant la supériorité de la modulation* ».

[36] J. PUTZEYS (1986), *op.cit.*, pp. 37-38.

[37] *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1925-1926, 21, 26 et 27 janvier 1926 et P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 78-84.

particulier la radiodiffusion et la télévision. Ce monopole de principe demeure néanmoins tempéré par le droit d'autoriser ou d'interdire l'émission et la réception privées de radiocommunications. Le régime de l'autorisation préalable se maintient donc, renforcé lors de la conférence internationale de Madrid de 1932 (voy. *infra*) : « *aucune station émettrice ne pourra être établie ou exploitée par un particulier, ou par une entreprise quelconque, sans licence spéciale délivrée par le gouvernement du pays dont relève la station en question* »[38].

La loi du 20 juin 1930 formalise quant à elle la redevance sur les postes récepteurs (voy. *infra*), le versement de cette redevance « [tenant] *lieu de la demande d'autorisation* » prévue par la loi du 14 mai 1930 pour ces postes[39]. Elle soumet également à autorisation préalable, pour la première fois, l'établissement de « *réseaux de distribution à domicile de signaux* » radiophoniques, rapidement appelée la radiodistribution. Une autorisation de radiodistribution est en outre limitée territorialement à, au maximum, un « *groupe restreint de communes voisines* », et n'implique pas l'attribution d'un « *monopole* » ou d'un « *droit exclusif* » sur ce territoire. Dans les faits, parmi la trentaine d'autorisations délivrées jusqu'en 1940, il n'y eut cependant jamais plusieurs autorisations octroyées pour un même territoire. Enfin, il faut noter que la bride laissée à l'initiative privée en matière de radiodistribution permet également l'émergence de nouveaux acteurs publics : quelques communes, associées ou non, vont offrir à leurs habitants des services de radiodistribution autorisés par arrêté ministériel (voy. *infra*)[40].
Ces deux textes affirment donc, dans une relative indifférence parlementaire, l'emprise de l'Etat en matière de radiocommunications, en particulier pour les nouveaux secteurs de la radiodiffusion et de la radiodistribution, tout en laissant en principe aux entreprises et aux particuliers la possibilité d'émettre, de distribuer et de recevoir des signaux radioélectriques.

La possibilité, pour des associations privées, d'émettre des programmes radiodiffusés est cependant singulièrement réduite par l'adoption de la loi du 18 juin 1930, qui fonde l'*Institut national belge de radio-diffusion* (INR). L'objet de la loi est d'attribuer un monopole à l'INR, par l'autorisation exclusive qui lui est faite d'organiser « *un service de radio-diffusion ayant pour objet des émissions radio-diffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images* », qui fera appel « *à des organismes, à des groupements ou à des personnalités susceptibles, par leurs communications, d'intéresser le public* », et par l'usage exclusif qui lui est réservé des trois longueurs d'ondes accordées à la Belgique par les accords internationaux de l'époque (voy. *infra*). Le gouvernement impose en outre que seules les émissions de l'INR puissent faire l'objet d'une radiodistribution privée, avant d'étendre son autorisation en 1932 aux stations étrangères, « *strictement limitée aux seules parties d'ordre musical, artistique et sportif* » de leurs émissions. Présenté comme un compromis, le changement n'en est pas moins radical puisque, jusqu'alors, les stations de radiodiffusion n'étaient l'œuvre que de

[38] Loi du 14 mai 1930 sur la radio-télégraphie, la radio-téléphonie et autres radio-communications, *M.B.*, 16 mai 1930, et son arrêté royal d'application du 27 juin 1930, *M.B.*, 1er juillet 1930 (*err.* 12 juillet 1930) ; ainsi que l'art. 3, §1er du Règlement général des radiocommunications adopté à Madrid le 9 décembre 1932 (voy. *infra*).
[39] Loi du 20 juin 1930 établissant une redevance sur les postes récepteurs radio-électriques, *M.B.*, 26 juin 1930, et son arrêté royal d'application du 28 juin 1930, *M.B.*, 4 juillet 1930.
[40] Arrêté royal du 25 octobre 1930 portant règlement de la distribution à domicile de la radio-diffusion, *M.B.*, 9 novembre 1930, remplacé par l'arrêté royal du 7 mai 1832, *M.B.*, 12 mai 1932, puis par l'arrêté royal du 12 novembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934 (*err.* 19 décembre 1934) ; et son arrêté ministériel d'application du 25 mars 1931, *M.B.*, 29 mars 1931, remplacé par l'arrêté ministériel du 24 août 1932, *M.B.*, 18 septembre 1932, puis par l'arrêté ministériel du 13 novembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934. Voy. aussi le rapport sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, pp. 64 et 66 ; et, pour les sociétés de radiodistribution autorisées (et les dates de promulgation et de publication d'arrêtés ministériels d'autorisation), B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 462-507.

sociétés privées ou de particuliers (voy. *supra*). Parmi les tempéraments du monopole public, il faut relever que celui-ci est prévu comme temporaire : il est limité à douze ans et révocable, à partir de cette date, tous les six ans. Il se comprend en outre d'abord comme un intermédiaire technique, tenu d'accepter « *les communications qui lui seront proposées* » par des associations ou des particuliers[41].

La place laissée aux émetteurs privés et locaux en dehors de l'INR est donc particulièrement restreinte, même si le ministre a garanti à la Chambre que le monopole de l'INR est limité aux trois longueurs d'ondes belges, et pas aux « *ondes communes* » de plus faible puissance, qui restent régies par la loi précitée du 14 mai 1930. Le nombre d'autorisations délivrées à des émetteurs privés demeure en effet très limité[42]. Par ailleurs, la mise en service de l'INR exige la construction rapide d'une nouvelle station d'émission, dès 1930, à Veltem, avant d'inaugurer en 1938, place Sainte-Croix à Ixelles (devenue aujourd'hui la place Flagey), le symbole de l'INR que fût la « Maison de la Radio ». En pratique, en outre, l'INR reprend une grande partie du personnel et du matériel de *Radio Belgique*, qui cesse ses émissions la veille du démarrage des émissions de l'INR, le 1er février 1931. Cette reprise *de facto* d'un monopole privé par un monopole public est unique dans l'histoire des secteurs étudiés.

Les deux autres lois, adoptées en juillet et octobre 1930, redessinent complètement le paysage juridique et administratif de l'exploitation des télégraphes et des téléphones. La loi du 19 juillet 1930 crée la *Régie des télégraphes et des téléphones* (RTT), compromis entre les tenants du maintien de la gestion centralisée du service par l'administration, telle qu'elle était assurée depuis 1850, et les partisans de la privatisation du réseau belge des téléphones. La régie « *exploite, dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et la téléphonie avec et sans fil* ». La nouvelle régie publique autonome est néanmoins autorisée à s'intéresser « *à la construction, à l'entretien et au fonctionnement des installations privées* »[43]. C'est la loi du 13 octobre 1930 qui précise explicitement le monopole de la RTT, qui a « *seule le droit d'établir et d'exploiter, pour la correspondance du public, des lignes et des bureaux télégraphiques et téléphoniques* ». Elle peut, cependant, « *par des arrangements particuliers, autoriser des tiers à coopérer à cette exploitation* », visant par là les relations avec les grandes compagnies de câbles télégraphiques étrangères. Enfin, cette loi soumet pour la première fois, à l'instar des radiocommunications, le maintien et l'établissement de lignes télégraphiques ou téléphoniques privées à un régime de déclaration et d'autorisation[44]. Conformément aux objectifs invoqués pour justifier la création de la RTT, les travaux publics menés par celle-ci durant les années 1930 sont colossaux. Ils permettent tant l'accroissement du nombre d'abonnés au téléphone que la poursuite de l'automatisation générale du réseau téléphonique et la « *modernisation* » constante du télégraphe et de la radio. La mise à la

[41] Loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut nationale belge de radio-diffusion, *M.B.*, 23-24 juin 1930, et son arrêté d'application du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930, ainsi que l'art. 3, §3 des arrêtés royaux successifs précités du 25 octobre 1930, du 7 mai 1932 et du 12 novembre 1934. Voy. également, sur le monopole de l'INR, A. BUTTGENBACH (1942), *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, pp. 486-491 ; et l'arrêté ministériel du 4 mai 1940, *M.B.*, 9 mai 1940, qui donne à l'INR le préavis prévu par la loi, annonçant la révision de son statut. La guerre viendra cependant bouleverser ces projets de réforme.

[42] Moins d'une vingtaine pour tout le pays jusqu'en 1940. Voy. *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, 11 juin 1930, pp. 2002, 2004 et 2005 ; J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit.*, pp. 93-97 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 228 et 238.

[43] Loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, *M.B.*, 2 août 1930.

[44] Voy. les art. 1er (notre accent) et 16 de la loi du 13 octobre 1930 coordonnant les différentes dispositions législatives concernant la télégraphie et la téléphonie avec fil, *M.B.*, 20-21 octobre 1930, et le rapport sur le projet de cette loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1929-1930, n° 347, p. 2.

disposition de téléphones dans les bureaux publics et sur la voie publique connaît également un succès constant[45].

* *

*

Plus que jamais auparavant, en matière de télécommunications, le monopole de l'Etat est donc affirmé. Il s'impose en matière de radiodiffusion, et se précise juridiquement tant pour les télégraphes et les téléphones que pour les radiocommunications. Monopole national qui, pour ces dernières, n'empêche pas une situation de concurrence avec les monopoles étrangers. Seule la radiodistribution échappe encore en partie à l'action publique, mais pas au régime d'autorisation préalable. Il n'en demeure pas moins remarquable que l'ensemble de ces activités monopolisées par l'Etat sont, juridiquement, accessibles à l'initiative privée, pour autant qu'elles ne nuisent pas aux services publics et moyennant une autorisation préalable. L'action des nombreux ministres successifs compétents pour délivrer de telles autorisations doit cependant encore être étudiée, même si l'on sait déjà que, pour la radiodiffusion et dans une moindre mesure pour la radiodistribution, l'initiative privée a été sérieusement bridée par la politique restrictive d'octroi des autorisations nécessaires[46].

B. Organisation administrative : la naissance de l'INR et de la RTT

Le premier souci de l'administration est de réorganiser et rééquiper ses services télégraphiques et téléphoniques au niveau d'avant-guerre. Il s'agit principalement de relier à nouveau l'ensemble de ses bureaux télégraphiques locaux, d'engager de nouveaux fonctionnaires et de les former, et de la réparation ou de l'acquisition du matériel nécessaire[47]. Il s'agit ensuite de procéder aux travaux incessants rendus nécessaires par l'expansion toujours croissante des utilisateurs du télégraphe, du téléphone et de la radio.

C'est cependant en 1930 que l'exploitation publique de ces différents services est fondamentalement transformée, on l'a vu, par la création des deux organismes publics autonomes que sont l'INR et la RTT, auxquels sont confiés la gestion exclusive de la radiodiffusion publique, pour le premier, et des communications télégraphiques et téléphoniques publiques, pour la seconde. Reléguée à l'arrière-plan, l'administration centrale des postes, télégraphes et téléphones conserve néanmoins un rôle important dans le secteur.

L'INR est un « *établissement public* », doté de la personnalité civile, et géré par un « *conseil de gestion* », composé du ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions et de neuf membres nommés pour un tiers par le roi, pour un tiers par la Chambre des

---

[45] Intervention du ministre des Postes, des Télégraphes et des Téléphones, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, 5 mai 1937, p. 1233 ; rapport sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 33 ; rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1939, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1939, n° 84, pp. 9-10 ; voy. également P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 84-88.

[46] Politique qui était à l'époque d'autant plus difficile à attaquer que, en l'absence d'un Conseil d'Etat ou de toute autre juridiction compétente à l'égard de l'administration, un refus d'autorisation ne pouvait être formellement contesté. Il n'y a d'ailleurs pas trace, dans la jurisprudence judiciaire publiée de l'entre-deux-guerres, de litiges ayant porté sur les autorisations à délivrer en matière de télécommunications.

[47] Voy. notamment le rapport sur le budget du Ministère des chemins de fer, de la marine, des postes et des télégraphes pour l'année 1921, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1920-1921, n° 384, pp. 66-69.

représentants et pour un tiers par le Sénat ; ce conseil est préparé par un « *comité permanent* » réduit à quatre membre, dont le ministre ou son délégué. La composition effective de ces organes de gestion est fortement politisée et marque l'intrusion de l'*électoralisme*, selon l'expression de l'époque, au sein de l'Institut : en pratique, il y eut le plus souvent trois catholiques, trois socialistes et trois libéraux, répartis entre trois bruxellois, trois flamands et trois wallons, mais également trois musiciens, trois ingénieurs et trois journalistes. En droit, il s'agit des prémisses d'une règle belge de pluralisme idéologique au sein des organismes publics, méthodiquement décryptée par le professeur Hugues Dumont dans sa thèse de doctorat. Le ministre conserve néanmoins un droit de veto sur toutes les décisions prises par le conseil de gestion de l'INR, s'il les estime contraires « *aux lois et arrêtés ou à l'intérêt public* », et doit approuver le budget annuel de l'Institut[48]. Cela n'a pas manqué d'être critiqué : « *lorsqu'on crée un établissement public autonome, ce n'est pas pour y placer, au sein de ses organes de gestion, celui-là même qui est chargé de les contrôler et d'exercer sur ses décisions le droit de veto et le pouvoir de tutelle* »[49]. Sous une structure unitaire dans un premier temps, l'INR est néanmoins chargé d'emblée de l'exploitation de deux stations radiophoniques, chacune étant affectée à une des deux langues nationales. Mais sous la pression du mouvement flamand notamment, l'Institut lui-même est réorganisé dès 1937. Trois départements sont créés en son sein : celui des émissions françaises, celui des émissions flamandes, tous deux chapeautés par un directeur général, et celui des services communs (administration, services techniques et orchestres). Deux commissions culturelles consultatives sont en outre constituées, l'une pour les émissions flamandes et l'autre pour les émissions françaises. Elles sont composées de représentants du monde culturel (universités, académies, conservatoires, organismes de radiodiffusion, associations littéraires), chargées d'améliorer la valeur culturelle des émissions[50].

La RTT est, quant à elle, une « *régie* » autonome, également dotée de la personnalité civile[51]. Elle est « *représentée et gérée par le Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions* » : elle est donc directement administrée par le pouvoir central, contrairement à l'INR, et le ministre y dispose des pleins pouvoirs, notamment à l'égard du personnel. Sauf du point de vue budgétaire et comptable, qui est au cœur de son autonomie (voy. *infra*), l'évolution administrative concrète est donc faible. Le personnel de l'ancienne administration est transféré à la Régie et poursuit son travail ; elle reprend également l'ensemble des immeubles et meubles affectés aux « *services publics* » des télégraphes et des téléphones. La nouvelle RTT exploite quatre services : la télégraphie avec fil, la téléphonie avec fil, les services radio maritimes (stations radio côtières et à bord des paquebots de l'Etat) et le service international *Belradio*[52].

---

[48] Art. 5 à 7 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930 ; art. 9 de l'arrêté royal d'application du 28 juin 1930 précité, *M.B.*, 3 juillet 1930, qui utilise l'expression d'intérêt général plutôt que d'intérêt public. Voy. H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 236.

[49] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 503.

[50] Arrêté ministériel du 28 octobre 1937 créant, à l'Institut national de radiodiffusion, des commissions culturelles consultatives, *M.B.*, 5 novembre 1937 ; rapport sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 6.

[51] L'octroi de la personnalité civile était considéré comme une condition nécessaire pour pouvoir effectuer des emprunts sans accroître l'endettement public. Voy. le long débat juridique sur cette question dans la note au ministre Forthomme du 20 janvier 1930, pp. 30-33, ainsi que la note des avocats consultés par le Premier Ministre, dans les archives du Conseil des Ministres formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 259, aux Archives générales du Royaume, et synthétisé dans le rapport de la commission, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1929-1930, n° 172, pp. 31-33.

[52] Art. 1er, 2, 3, 5, 6, et 8 à 20 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.

Troisième branche étatique en matière de télécommunications, l'administration centrale des postes, des télégraphes et des téléphones conserve plusieurs compétences importantes, dont les moindres ne sont sans doute pas la tutelle sur l'INR et, indirectement via son ministre, la participation à la gestion de la RTT. Elle demeure surtout compétente pour délivrer aux entrepreneurs privés les autorisations requises pour toute activité télégraphique et téléphonique, avec ou sans fil, et toute activité de radiodiffusion ou de radiodistribution, se portant ainsi garante du monopole public attribué aux deux nouveaux parastataux.

Enfin, un nouvel acteur public fait une entrée discrète dans le paysage des télécommunications, ce sont les communes. Dès 1933, la ville de Gand sollicite une autorisation d'établir un réseau de radiodistribution sur son territoire, mais elle ne la mettra pas en œuvre. En 1936, ce sont notamment les agglomérations de Bruxelles et de Charleroi qui prennent des initiatives similaires. Si à Bruxelles, le projet ne semble pas avoir eu de suites, très contesté qu'il était par les sociétés privées de matériel radio, en particulier par la SBR, une *Société Intercommunale de Radiodistribution dans l'arrondissement de Charleroi* est constituée le 24 janvier 1936, et reçoit un mois plus tard l'autorisation d'exploiter un réseau de radiodistribution[53]. Si le pouvoir central considère que « *la radiodistribution, par son caractère général, sort de la catégorie « objets d'intérêt communal » tels que ceux-ci sont définis par la loi communale* »[54], ce qui interdit aux communes de refuser l'installation d'un réseau de radiodistribution autorisé sur leur territoire, il ne s'oppose par contre pas à ce que celles-ci exploitent elles-mêmes un service de radiodistribution.

Certes, les acteurs publics se multiplient dans le secteur des télécommunications, amorçant une tendance lourde qui perdure encore aujourd'hui. Il n'empêche, à l'exception des acteurs communaux, c'est le ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions qui reste hiérarchiquement à la tête de l'administration centrale et qui, en même temps, est légalement le président de l'INR et le gestionnaire de la RTT.

C. Financement : un régime sévère pour la RTT, une manne pour l'INR

a) Les services télégraphiques et téléphoniques, avec ou sans fil

A l'issue de la guerre, comme par le passé, les recettes des taxes télégraphiques, téléphoniques et radiotélégraphiques sont intégrées au budget général des voies et moyens de l'Etat. Eu égard aux frais considérables de reconstruction et de modernisation, les tarifs sont doublés en 1919, puis encore régulièrement augmentés. Les tarifs télégraphiques (y compris par radio) restent calculés sur le nombre de mots utilisés. Pour les téléphones, ils sont toujours fondés sur une taxe de base annuelle pour le raccordement au réseau et une redevance forfaitaire annuelle pour un nombre prédéterminé de conversations[55]. Malgré cette

[53] Voy. B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, pp. 469-471, 495 et 507 ; les arrêtés ministériels du 10 juillet 1933, *M.B.*, 20 juillet 1933, p. 3710, et du 26 février 1936, *M.B.*, 12 mars 1936, p. 1435 ; ainsi que les brochures, publiées chez Guyot en 1936, conservées à la bibliothèque des archives de la Ville de Bruxelles, relatives à la Société Intercommunale Bruxelloise de Radio-Distribution : Cahier des charges pour la mise en adjudication concours de l'installation et de l'exploitation d'un réseau de Radio-Distribution dans l'agglomération bruxelloise ; L'Intercommunale Bruxelloise de Radiodistribution, société coopérative. Statuts ; Contrat entre l'Intercommunale Bruxelloise de Radio-Distribution et l'exploitant ; sous les cotes AVB BIB 15263, 15264 et 15265.

[54] Rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1939, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, p. 9.

[55] Arrêté royal du 4 juillet 1919 – Téléphones – Tarifs et dispositions générales se rapportant à l'usage du service téléphonique public, *M.B.*, 28 août 1919 ; arrêté royal du 17 novembre 1920 – Tarifs et conditions

augmentation des tarifs, les dépenses semblent constamment dépasser les recettes. Par souci de garder un œil attentif sur ce problème, qui n'est pas propre aux seuls télégraphes et téléphones (voy. *supra*, I et II, et *infra*, V), la présentation du budget des « régies » de l'Etat est modifiée en 1923 : pour la première fois, les recettes d'exploitation ne sont plus intégrées aux recettes « ordinaires » de l'Etat, mais mises en regard des budgets respectifs des postes, des chemins de fer, des télégraphes et téléphones et des services de l'électricité[56].

Une importante réforme des tarifs téléphoniques est appliquée en 1924. Si de manière générale, elle hausse encore sensiblement les tarifs, leur calcul est désormais radicalement différent. L'abonnement annuel, plus cher, permet le raccordement d'un poste téléphonique au réseau local et son usage (pour un maximum de huit milles communications annuelles), mais chaque communication est en outre facturée en fonction de sa durée (par unité de trois minutes, sauf pour une communication locale dont la durée reste illimitée) et de la distance (sont distingués les tarifs locaux, régionaux, interurbains et, plus tard, internationaux). C'est une petite révolution pour les déjà nombreux habitués du téléphone : plus question d'y passer des heures une fois la connexion établie. A dater de l'adoption de ce nouveau mode de calcul, la hausse des tarifs est régulière jusqu'à la création de la RTT et au-delà. Malgré une croissance « *prodigieuse* » du nombre d'abonnés, qui sont passés de 50.000 en 1920 à 200.000 en 1930, les recettes exponentielles permettent à peine de couvrir les investissements nécessaires[57]. Un changement significatif, à cet égard, affecte la structure des coûts de l'exploitation téléphonique. Alors que, auparavant, les frais de personnel constituaient le poste le plus lourd du budget, ce sont désormais les investissements en infrastructures qui les remplacent. Les coûts de personnel représentent à peine un cinquième des dépenses en 1933. Ce changement ne concerne pas les télégraphes, dont les frais de personnel constituent toujours, la même année, plus de la moitié des dépenses engagées[58].

La création de la RTT en 1930 a principalement pour objectif de mieux connaître la balance des recettes et des dépenses de l'exploitation des services télégraphiques et téléphoniques, par la tenue d'une comptabilité dite « *industrielle en partie double* » et d'un budget autonome de celui de l'Etat, permettant à terme d'adapter les tarifs au coût réel de l'exploitation. La Régie reçoit, à cet effet, l'ensemble des recettes provenant de ses activités, mais est également chargée de la dette investie antérieurement dans les télégraphes et les téléphones, ainsi que de tous les frais d'exploitation et d'investissements futurs. La loi du 19 juillet 1930 prévoit également que « *les dispositions légales qui régissent la comptabilité de l'Etat ne* [lui] *sont pas applicables* ». Des « *comptes de prévision* » doivent néanmoins faire chaque année l'objet d'une approbation par le Parlement, qui reçoit également communication du bilan. Enfin, quatre fonds sont créés au sein de sa comptabilité, et précisément réglementés par la loi, pour garantir son autonomie financière à long terme. Cette autonomie est cependant couplée à l'obligation de payer des intérêts à l'Etat sur certaines sommes ou investissements

---

réglementaires des correspondances télégraphiques, *M.B.*, 15 décembre 1920. Comme pour la période précédente, la compétence tarifaire est abandonnée par le législateur au gouvernement, ce jusqu'à la création de la RTT (voy. l'arrêté-loi du 26 avril 1918, la loi du 3 avril 1922 et la loi du 30 juillet 1926 prorogeant la loi du 1er mars 1851).

[56] Voy. le tableau XVIII du budget général des recettes et des dépenses pour l'année 1923, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1922-1923, n° 4-XVIII.

[57] Arrêté royal du 17 septembre 1924 fixant les tarifs téléphoniques, *M.B.*, 20 septembre 1924, tel que modifié, notamment, par les arrêtés royaux du 22 février 1926, *M.B.*, 19 mars 1926 ; du 20 octobre 1926, *M.B.*, 27 octobre 1926 ; du 3 novembre 1930, *M.B.*, 10-11 novembre 1930, et leurs arrêtés ministériels d'application du 4 novembre 1930, *M.B.*, 10-11 novembre 1930.

[58] P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, p. 74 ; rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1933-1934, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1932-1933, n° 76, p. 8.

antérieurs de celui-ci, qui garantissent en réalité au budget national une sorte de rente « *perpétuelle* » sur la RTT, même en cas de perte de celle-ci. Enfin, l'Etat bénéficie de l'éventuel excédent annuel dégagé par la Régie au-delà d'un fonds de réserves de 100 millions de francs[59]. En moyenne, entre 1930 et 1940, la RTT verse annuellement plus de 60 millions de francs à l'Etat[60].

Grâce aux progrès comptables, conjugués au développement de la publicité – la « *propagande* » de la RTT pour ses services téléphoniques et pour *Belradio* prend une ampleur certaine à partir de 1933[61] –, la politique tarifaire suit un double mouvement. D'une part, la RTT bénéficie d'une croissance de ses recettes, par l'augmentation constante du nombre d'abonnés téléphoniques et du nombre de communications télégraphiques, malgré un temps d'arrêt marqué au plus fort de la crise économique (le nombre de 300.000 abonnés est dépassé en 1939[62]). D'autre part, et c'est étroitement lié à cette croissance, puisqu'elle en est la cause et la conséquence, elle promeut une nouvelle réforme tarifaire en 1937, instaurant notamment un prix unique de l'abonnement téléphonique dans tout le royaume, des tarifs réduit de nuit, et une réduction générale des coûts, dont l'objectif principal est d'accroître le nombre d'abonnés et de communications[63].

b) La radiodiffusion

Avant la création de l'INR, pour rappel, ce sont les associations, sociétés et particuliers seuls qui lancent la radiodiffusion en Belgique, et qui doivent dès lors disposer de sources de financement propres. Ainsi, *Radio Belgique* tire ses premiers revenus d'une sorte de « taxe » versée par les constructeurs de postes récepteurs pour chaque appareil vendu. La publicité radiodiffusée, rare au début, semble néanmoins rapidement constituer une ressource appréciable pour *Radio Belgique*, la *N.V. Radio* et les stations de radio locales[64]. Si l'Etat n'intervient pas dans ces activités, il dispose néanmoins du pouvoir de les autoriser… et également de les taxer. D'emblée, il impose à tout possesseur d'un poste récepteur autorisé l'acquittement d'une redevance annuelle de 20 francs. Simultanément, il est interdit de percevoir toute rémunération en raison de la réception d'informations. D'autre part, toute autorisation pour un poste émetteur nécessite le paiement d'une redevance de contrôle de 200 francs et, dans la majorité des cas, d'une redevance d'utilisation de 400 francs. L'usage commercial de l'installation n'est par contre pas interdit[65].

---

[59] Loi du 19 juillet 1930 précitée, *M.B.*, 2 août 1930, art. 5 à 8, 15 et 16 ; loi du 23 décembre 1937 portant réduction des charges financières de la Régie des télégraphes et des téléphones envers l'Etat, *M.B.*, 28 janvier 1938 ; loi du 23 décembre 1937 portant modification à la loi du 19 juillet 1930 précitée, *M.B.*, 28 janvier 1938. Voy. A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, pp. 523-535 ; E. LECAT (1941), *op.cit.* ; H. MATTON.

[60] Rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1939, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, p. 6. A comparer au budget moyen de la RTT durant cette période, qui approche puis dépasse largement 500 millions de francs, et au budget moyen de l'Etat, qui tourne autour de 10 milliards de francs.

[61] Une ligne budgétaire pour la publicité commerciale de la RTT est prévue à partir des comptes de prévision pour l'exercice 1933-1934. Voy. le rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1937-1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1936-1937, n° 353, p. 11.

[62] Notamment dans les rapports sur les projets de loi relatifs aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1933-1934, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1932-1933, n° 76, p. 5, et pour l'exercice 1939, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1939, n° 104, p. 6.

[63] Arrêté royal du 30 octobre 1937 relatif au tarif téléphonique, *M.B.*, 6 novembre 1937 ; rapport sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, pp. 25-33.

[64] [P. VAN HAGENDOREN, J. MIGNON] (1973), *op.cit.*, p. 6.

[65] Art. 5 et 10 de l'arrêté ministériel du 7 août 1920 – Télégraphes – Conditions d'établissement des postes récepteurs de télégraphie sans fil, *M.B.*, 19 septembre 1920 ; art. 9 de l'arrêté ministériel du 30

L'arrivée de l'INR et du monopole public en 1930 vient évidemment bouleverser ces règles. Pour financer le nouveau monopole, tenant compte du succès croissant des postes récepteurs au sein de la population (plus de 44.000 redevances pour postes récepteurs sont acquittées en 1929[66]), la redevance sur la plupart des postes récepteurs est augmentée à 60 francs, et 90% de son produit est attribué à l'INR par la loi du 18 juin 1930[67]. Ce produit va constituer l'essentiel des revenus de l'INR jusqu'en 1940, non sans provoquer de sérieuses critiques. En 1930, en effet, « *on croyait que ces taxes ne rapporteraient guère plus de 12 millions, correspondant aux besoins présumés de l'I.N.R. Or, en 1938, le produit de cet impôt n'était pas loin d'atteindre 60 millions !* », l'INR pouvant prétendre, en droit, à 90% de celui-ci, soit 54 millions de francs, dont il n'avait manifestement pas la nécessité. Cette méthode de financement méconnaissait le principe juridique de l'*universalité budgétaire*, qui « *prohibe l'affectation spéciale du produit d'un impôt déterminé à des dépenses* (…) *déterminées. Le financement d'un service public doit être basé sur les nécessités réelles de son bon fonctionnement, et non pas sur le rendement possible d'une taxe qui lui est affectée* », comme le démontrait la mise en œuvre de la règle de financement prévue par la loi du 18 juin 1930[68].

Important frein au financement privé de la radiodiffusion, enfin, l'interdiction de principe de percevoir « *aucune taxe, rémunération ou avantage quelconque* » est étendue à tout poste émetteur ou récepteur de radiocommunication, « *sauf autorisation expresse du Ministre* »[69]. La publicité radiodiffusée est ainsi *de facto* prohibée et les sources légales de financement des radios locales soumises à une nouvelle autorisation ministérielle, restreignant leur développement.

* *

*

La comparaison du financement de la RTT, unique acteur téléphonique, et de l'INR, principal organe de radiodiffusion, révèle donc des disparités notables. S'ils semblent tous les deux financés par le produit d'un impôt, la taxe téléphonique est directement fondée sur le service rendu par le RTT, tandis que la redevance radio s'impose à chaque détenteur d'un appareil récepteur, sans qu'il n'y ait aucun lien avec les émissions radiodiffusées. Les recettes de la RTT sont en outre destinées soit à baisser les taxes, soit à retourner à l'Etat, tandis que celles de

---

octobre 1926 déterminant les conditions d'établissement et d'usage des installations radioélectriques privées émettrices et émettrices-réceptrices, *M.B.*, 20 janvier 1927.

[66] Là où, en 1920, seuls 26 postes récepteurs avaient été autorisés et taxés. Voy. les chiffres repris dans diverses annexes des rapports annuels de l'INR entre 1931 et 1938, cités par B. BOSTYN (2007), *op.cit.*, p.63.

[67] Art. 11 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930 ; et la loi du 20 juin 1930 établissant une redevance sur les postes récepteurs radio-électriques, *M.B.*, 26 juin 1930, ainsi que son arrêté royal d'application du 28 juin 1930, *M.B.*, 4 juillet 1930 ; et l'exposé des motifs de ces deux lois, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, n° 213, p. 1 et n° 214, p. 1. Voy. également l'arrêté royal du 27 janvier 1938 fixant à 20 francs la redevance annuelle afférente aux appareils récepteurs radioélectriques dans lesquels il est fait uniquement usage de cristaux, *M.B.*, 5 février 1938 ; la loi du 27 décembre 1938 portant majoration de la redevance prévue sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 31 décembre 1938 ; et les montants repris aux budgets successifs « *des non-valeurs et des remboursements* » de l'Etat.

[68] A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 505. Voy. la même constatation dans le rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1937-1938, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, n° 149, p. 11 ; et le tableau récapitulatif en annexe au rapport sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Sénat, sess.1937-1938, n° 140, p. 49.

[69] Art. 8 de l'arrêté royal précité du 27 juin 1930, *M.B.*, 1er juillet 1930 (*err.* 12 juillet 1930).

l'INR lui sont attribuées sans conditions. Incontestablement, le second dispose d'une autonomie financière – et donc d'une autonomie – nettement plus importante.

D. Régime juridique : le principe d'impartialité dans la radiodiffusion et l'ébauche d'une protection des utilisateurs dans la radiodistribution

Le régime juridique des services télégraphiques et téléphoniques a peu évolué durant cette période. Les différents principes mis en place au 19e siècle sont reproduits et précisés dans les nouvelles législations adoptées durant l'entre-deux-guerres. La radiodiffusion va par contre favoriser l'apparition de nouvelles règles de protection des utilisateurs. Ainsi, le régime juridique particulièrement original adopté pour la radiodistribution dessine les premiers contours de l'intrusion croissante du droit public ou administratif dans les relations entre personnes privées. La formulation juridique du principe d'impartialité dans la radiodiffusion, contrairement à la lettre de la règle qu'il impose, consacre plutôt les débuts d'une forte politisation des grands services publics industriels et commerciaux.

a) Droits et devoirs des utilisateurs

Le caractère fondamental du secret des correspondances (radio-) télégraphiques et téléphoniques sort encore renforcé de l'entre-deux-guerres. Il ne s'impose plus seulement aux nombreux agents intermédiaires de l'administration, mais à toute personne, et est susceptible d'être sanctionné pénalement ou d'entraîner le retrait immédiat d'une autorisation radio[70]. C'est une évolution majeure de ce droit, que le législateur révolutionnaire français avait déjà instauré en matière postale, mais que Napoléon avait supprimé en 1810 (voy. *supra*, titre I, chapitre 2, I, §1er, B). La protection conférée aux utilisateurs devient également un devoir dans leur chef. Cette protection est en outre étendue, pour la radio, à la réception, la transmission, la divulgation du contenu ou de l'existence, la publication ou l'usage sans autorisation de correspondances privées[71]. La seule exception admise demeure le cadre de poursuites pénales, mais dans des limites strictes. Le droit d'enquête, pour le service téléphonique, n'est formalisé que par un « *arrangement* » conclu avec le ministère de la Justice en 1923, selon lequel peuvent être communiqués à la justice, sur réquisition de celle-ci, « *la date, l'heure et la durée de certaines communications* (…) *ainsi que* (…) *l'identité* (…) *des titulaires des postes entre lesquels les communications ont été échangées* »[72]. Toute écoute téléphonique judiciaire est donc interdite.

Autre droit de l'utilisateur qui se confirme : le droit, égal pour tous, à bénéficier des services télégraphiques et téléphoniques. Explicitement consacré au niveau des télécommunications internationales par la convention de Madrid[73], il transparaît dans l'obligation faite à la RTT en

[70] Art. 4 de l'arrêté ministériel du 7 août 1920 – Télégraphes – Conditions d'établissement des postes récepteurs de télégraphie sans fil, *M.B.*, 19 septembre 1920, étendu à la radiodistribution par l'art. 3, §2 des arrêtés royaux successifs précités du 25 octobre 1930, du 7 mai 1932 et du 12 novembre 1934 ; art. 17 à 20 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930 ; art. 24 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932.

[71] Art. 3 de la loi précitée du 14 mai 1930, *M.B.*, 16 mai 1930 ; qui est la transposition de l'art. 5 de la Convention radio-télégraphique internationale signée à Washington le 25 novembre 1927, *M.B.*, 8 novembre 1927.

[72] Rapport sur le projet de loi relative aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1937-1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1936-1937, n° 353, p. 9.

[73] Art. 22 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932, intitulé « *La télécommunication service public* » : « *les gouvernements contractants reconnaissent au public*

1936 d'offrir un service permanent (et donc de nuit, ce qui est nouveau) dans les réseaux téléphoniques de plus de 250 raccordements[74], ou dans la mise à disposition de postes téléphoniques publics. C'est également un renforcement juridique de la qualité du service offert, qualité déjà fortement accrue par les avancées techniques telles l'automatisation ou la protection des câbles transmetteurs.

Mais c'est surtout la radiodiffusion qui, en tant que nouveau monopole public en 1930, engendre de nouveaux droits pour les utilisateurs. Pour faire contrepoids à ce monopole, la loi du 18 juin 1930 oblige l'INR à accepter les communications qui lui seront proposées par des organismes, des groupements ou des personnalités « *susceptibles* (…) *d'intéresser le public* », sous la double réserve de l'intérêt du service et des possibilités techniques, et pour autant que ces communications ne soient pas « *contraires aux lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* », ou ne constituent pas « *un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger* ». Toute publicité commerciale est également expressément interdite. Il s'agit donc *a priori* d'un droit pour tout utilisateur d'avoir accès aux micros de l'INR. Dans la pratique, cependant, ce sont des « organismes de radiodiffusion » privés mais attachés aux trois principaux partis politiques qui sont créés entre 1927 et 1931, afin de bénéficier du droit d'émission prévu par la loi : la *Katholieke Vlaamsche Radio-Omroep* (KVRO), le *Socialistische Arbeiders Radio-Omproep voor Vlaanderen* (SAROV) et le *Liberale Radio-Omroep* (LIBRADO) du côté flamand, la *Radio catholique belge* (RCB), la *Radio émissions socialistes d'expression française* (RESEF) et la *Société libérale de radiodiffusion* (SOLIDRA) du côté francophone. Seront également autorisés à émettre via l'INR la *Vlaams Nationale Radiovereniging* et *Radio Wallonie*[75]. Cette pratique constante dans l'entre-deux-guerres est fortement critiquée, dès lors qu'elle a induit l'apparition (considérée comme démesurée par une partie de l'opinion publique de l'époque) des émissions politiques à la radio, quasiment inexistantes avant 1930[76]. Une telle mise en œuvre des dispositions légales est déjà significative de la politisation qui a entouré la création de l'INR (voy. *infra*, chapitre 3).

Par ailleurs, dans un souci de qualité et de neutralité des émissions de l'INR, la loi prévoit que « *les informations et communications de l'institut se feront dans un esprit de rigoureuse impartialité* » et que, précise l'arrêté d'exécution, « *les émissions seront organisées de manière à assurer d'un égal respect chacune des langues nationales* » ; « *tout sera mis en œuvre pour assurer aux émissions une haute valeur éducative, morale, artistique, littéraire et scientifique*. (…) *Le journal parlé sera émis quotidiennement ; il donnera des nouvelles laconiquement, en observant, à tous points de vue, une stricte impartialité* »[77]. Ces obligations ne visent plus l'utilisateur qui veut émettre, mais elles protègent celui qui écoute la radio. Le principe d'impartialité ainsi énoncé, semble en toute hypothèse peu explicite, y compris pour le législateur qui se demande quelques années plus tard « *quelles directions et quelles normes pourront maintenant servir de base pour déterminer que « l'esprit de rigoureuse impartialité »*

---

le droit de correspondre au moyen du service international de la correspondance publique. Le service, les taxes, les garanties seront les mêmes pour tous les expéditeurs, sans priorité ni préférence quelconques non prévues par la Convention ou les Règlements y annexés ».

[74] Arrêté royal du 12 juin 1936 relatif à la correspondance téléphonique, *M.B.*, 24 juin 1936. Ce service permanent est rendu possible par l'automatisation des connexions : « *pour les abonnés au téléphone, l'automatisation signifie qu'ils peuvent téléphoner à tout moment, le jour, la nuit, tous les jours et nuits de la semaine* » (voy. le rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1939, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1939, n° 84, p. 11).

[75] Art. 2 et 3 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930. Voy. J. PUTZEYS (1986), *op.cit.*, pp. 51-56 ; J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit.*, pp. 80-97 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 233-238.

[76] Voy. notamment la discussion du budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1937, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1936-1937, 23 février 1937, spéc. pp. 688-690.

[77] Art. 3, al. 1er de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930 ; art. 13 et 14 de l'arrêté royal d'application précité du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930.

n'a pas été scrupuleusement observé ? ». La question se pose d'ailleurs avec une acuité particulière vu le succès des partis fascistes et communistes, en Belgique comme à l'étranger[78]. En pratique, à nouveau, cette règle est interprétée « *en fonction de deux pôles contradictoires : d'une part, un idéal plutôt libéral de neutralisme restrictif ou bienveillant (« pas de politique à la radio » : on se contente de relater les nouvelles du jour), et d'autre part, un idéal plutôt catholico-socialiste d'équilibre tenant la balance égale entre les opinions des trois grands piliers* » catholiques, socialistes et libéraux[79]. Enfin, ce principe d'impartialité semble avoir également été imposé par l'administration aux stations locales autorisées, comme cela ressort d'un courrier adressé à *Radio-Schaerbeek*, lu en 1937 à la Chambre : le journal parlé « *ne pourra comporter que des nouvelles* laconiques *d'une* stricte impartialité *résumant* uniquement *les dépêches fournies par l'*Agence Belga*. Toute infraction vous exposera à la suspension ou au retrait de la licence dont vous bénéficiez* »[80].

Plus concrètes encore sont les obligations imposées pour la radiodistribution par l'arrêté royal du 25 octobre 1930. Ce dernier instaure un régime de protection des utilisateurs face aux radiodistributeurs privés, bien plus approfondi que le cahier des charges des concessions téléphoniques du 19e siècle (voy. *supra*, titre II). Il accorde expressément le droit aux utilisateurs potentiels de bénéficier d'un raccordement au réseau de radiodistribution : « *le distributeur doit satisfaire à toute demande de raccordement qui lui est adressée* », obligation qui correspond presque mot pour mot à l'obligation d'accès contemporaine imposée dans le droit des communications électroniques. L'arrêté royal impose également la signature d'un contrat avec l'abonné, dont les conditions et les tarifs doivent être soumis préalablement à l'approbation du ministre. Enfin, il ne peut être mis fin au contrat « *qu'à raison de l'inexécution par l'abonné de ses obligations contractuelles ou légales* »[81]. La liberté de commerce des distributeurs est ainsi substantiellement limitée. C'est d'autant plus remarquable qu'il y a peu de traces antérieures d'une telle intervention du droit étatique dans le droit contractuel.

Premières bribes de préoccupations plus sociales ou égalitaires, enfin, les aveugles et les invalides (de guerre notamment) incapables de quitter leur domicile sont exemptés du payement de la redevance radio[82].

b) Protection des agents et du service

On le sait déjà, les agents de l'administration des télégraphes et des téléphones bénéficient d'un des rares statuts homogènes existant dans la fonction publique du début du 20e siècle (voy. *supra*, titre II). La création de la RTT n'y change rien, puisque la loi maintient le statut en vigueur pour les agents de cette nouvelle régie autonome. Par contre, cette autonomie les

[78] Rapports sur le budget du ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1938, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1937-1938, n° 26, p. 16, ou p. 61 : « *De petits extraits des discours des chefs d'Etat Hitler et Mussolini furent donnés comme actualité pendant l'émission du Journal parlé de 19h30* (…). *Des émissions semblables ont été faites à l'occasion des discours prononcés, entre autres, par le Ministre-Président Blum, le Président Lebrun, le Président Roosevelt, le Pape. Les émissions de tels enregistrements, qui se font plutôt à titre d'information objective, répondent au rôle propre du journal parlé et sont préférés à la lecture de communiqués ou de résumés de causeries* » ; ou encore *Doc.parl.*, Sénat, sess.1937-1938, n° 140, p. 13.

[79] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 230-232 et 235.

[80] Rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1937-1938, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1936-1937, n° 149, p. 12.

[81] Art. 8, 13 et 14 de l'arrêté royal précité du 25 octobre 1930, *M.B.*, 9 novembre 1930 ; repris dans les arrêtés royaux précités du 7 mai 1932, *M.B.*, 12 mai 1932, et du 12 novembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934 (*err.* 19 décembre 1934). A rechercher si possible : des sources de la pratique.

[82] Art. 4 de la loi précitée du 20 juin 1930, *M.B.*, 26 juin 1930.

empêche de bénéficier du nouveau statut des agents de l'Etat adopté en 1937 : les agents de la RTT ne sont plus des agents de l'Etat. A noter, c'est particulièrement original dans le secteur public, que le personnel de la RTT est intéressé aux bénéfices éventuels réalisés par celle-ci, avant qu'il ne soit reversé à l'Etat ; « *excellent stimulant* », soulignait Buttgenbach[83] ! *A fortiori*, les agents de l'INR ne sont pas non plus considérés comme des agents de l'Etat, puisque l'autonomie de celle-ci est plus importante que celle de la RTT. Aucun statut du personnel n'est cependant adopté lors de sa création, et ses agents sont soumis aux décisions ministérielles successives, régime plutôt précaire pour la fonction publique à l'époque.

Mais ce qui compte surtout, dorénavant, c'est la protection de la qualité du service, principalement au niveau technique. L'utilisation des ondes et de l'électricité est susceptible de causer des nuisances considérables aux différents services monopolisés par l'Etat, tant dans la correspondance avec ou sans fil que dans la radiodiffusion. De très nombreuses mesures sont adoptées au cours de l'entre-deux-guerres pour respecter l'intégrité des réseaux télégraphiques et téléphoniques et garantir la qualité de réception des ondes radio[84]. Les nuisances ou dégradations volontaires sont également pénalement sanctionnées, et l'administration peut priver un abonné de sa communication téléphonique, lorsqu'il « *se livre à des écarts de langage ou use de procédés quelconques susceptibles de nuire à la bonne exécution du service* »[85]. En toute hypothèse, cependant, la Régie « *n'est soumise à aucune responsabilité en raison des services de correspondance par télégraphe et par téléphone avec et sans fil* »[86].

Parmi les privilèges notables, enfin, il faut désormais distinguer ceux réservés à l'administration centrale et ceux qui sont propres aux nouveaux organismes publics. Le « *gouvernement* » bénéficie d'un droit d'émission propre à l'INR, et tout poste établi « *en vue d'un service public* » par une autorité publique est dispensé de la redevance radio[87]. Il décide par ailleurs souverainement de la suspension de ses services de télécommunications et/ou des autorisations qu'il a accordées aux particuliers « *lorsque la sécurité publique ou la défense du royaume l'exigent* »[88].

---

[83] Art. 13 et 21 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930. Voy. le procès-verbal du Conseil des ministres du 2 juin 1930, Archives générales du Royaume, disponible sur http://arrow.arch.be/ddd/conseilF.htm ; A. BUTTGENBACH (1942), *op.cit.*, p. 537.

[84] Art. 13 et 14 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930. Voy. également, pour les radiocommunications : art. 3 et 4 de l'arrêté royal d'application précité du 27 juin 1930, *M.B.*, 1er juillet 1930, confirmés par l'article 35 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932 ; pour la radiodistribution : arrêtés ministériels d'application successifs précités du 25 mars 1931, du 24 août 1932 et du 13 novembre 1934 ; pour l'usage d'appareils électriques : arrêté royal du 5 novembre 1932 ayant pour objet l'élimination ou la réduction des perturbations parasitaires affectant les relations radio-électriques, *M.B.*, 10 novembre 1932, et son arrêté ministériel d'exécution du 17 août 1935, *M.B.*, 26-27 août 1935.

[85] Art. 21 à 24 et 26 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930 ; art. 2 de l'arrêté royal du 3 novembre 1930 fixant le tarif téléphonique en service intérieur, *M.B.*, 10-11 novembre 1930 ; art. 3 de l'arrêté royal du 30 octobre 1937 relatif au tarif téléphonique, *M.B.*, 6 novembre 1937.

[86] Art. 24 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.

[87] Art. 16 de l'arrêté royal d'application précité du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930 ; art. 4 de la loi précitée du 20 juin 1930, *M.B.*, 26 juin 1930.

[88] Art. 5 de la loi précitée du 14 mai 1930, *M.B.*, 16 mai 1930 ; art. 24, al. 2 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930, confirmé au niveau international par les articles 26 et 27 de la Convention internationale des télécommunications signée à Madrid le 9 décembre 1932. Voy. également l'arrêté ministériel précité du 7 août 1920, *M.B.*, 19 septembre 1920 ; l'art. 15 de l'arrêté ministériel du 30 octobre 1926 déterminant les conditions d'établissement et d'usage des installations radioélectriques privées émettrices et émettrices-réceptrices, *M.B.*, 20 janvier 1927 ; l'art.4 de l'arrêté royal précité du 25 octobre 1930, *M.B.*, 9 novembre 1930, repris dans les arrêtés royaux du 7 mai 1932 et du 12 novembre 1934.

L'INR et la RTT bénéficient pour leur part d'importants privilèges fiscaux : étant assimilés à l'Etat, ils sont globalement exonérés de toute taxe, impôt ou droit d'enregistrement[89]. Les deux organismes ont en outre une grande liberté pour contracter et faire procéder à des travaux publics, le recours à la procédure d'adjudication publique ne leur étant, sauf rares exceptions, pas imposé[90]. Enfin, la RTT reçoit le droit d'utiliser le domaine public de l'Etat et – ce qui est neuf pour le téléphone – les propriétés privées, pour le placement des câbles souterrains nécessaires à la construction et l'extension de ses réseaux. Elle doit néanmoins partager et coordonner ce droit avec les propriétaires des conduites d'eau, de gaz et d'électricité ou d'autres ouvrages d'utilité publique[91].

E. International : une coopération constante au travers de l'UIT, de l'UIR et de l'URSI

a) Une coopération d'abord recentrée sur les radiocommunications

La première coopération internationale à se remettre en place après la Première Guerre mondiale est scientifique. Un Conseil international de recherche en matière de radiotélégraphie est installé dès 1919, et est rapidement intégré dans une nouvelle *Union internationale de radiotélégraphie scientifique*, une des quatre unions scientifiques créées à cette époque, parallèlement à celles de chimie, d'astronomie et de géophysique. Pour rappel, la principale figure belge de cette association est Robert Goldschmidt (voy. *supra*, titre II). En 1928, elle est rebaptisée *Union radioscientifique internationale* (URSI), nom sous lequel elle est toujours active aujourd'hui[92].

En 1925, une dizaine de sociétés de radiodiffusion établies en Europe, dont *Radio Belgique* et son ingénieur en chef, Raymond Braillard, créent à Genève l'*Union Internationale de Radiophonie* (UIR). Malgré ce nom, elle est donc d'abord une organisation européenne. Dès sa fondation, l'UIR tente d'établir un premier projet de répartition des fréquences de radiodiffusion en Europe. Ce projet ne sera cependant guère suivi d'effets, notamment à cause de l'absence de puissantes stations d'Etat et de cadre contraignant. L'Union se dote également d'une commission technique et d'un centre de contrôle, dont Raymond Braillard assure la direction jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

L'absence de coordination internationale efficace pose cependant de plus en plus de problèmes, principalement dans l'usage des fréquences radio, « *chaque pays manœuvrant ses stations à sa fantaisie et fixant les longueurs d'ondes à son gré, sans tenir compte des besoins internationaux. La réception devient un martyre, l'auditeur souffrant des interférences constantes entre les stations des différents pays, et la pitoyable victime des ces émissions prodigues en sifflements, grincements, craquements, gémissements* »[93]. Une nouvelle conférence internationale est dès lors convoquée à Washington en 1927. Parmi les trois délégués belges, outre le directeur de l'administration des télégraphes, on retrouve… Robert Goldschmidt. Outre une soixantaine de pays et colonies, l'UIR et de nombreuses sociétés privées sont également associés aux travaux. La conférence permet la signature d'une

[89] Art. 15 de la loi précitée du 18 juin 1930, *M.B.*, 23-24 juin 1930, et art. 25 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.
[90] Art. 7, al. 3 de l'arrêté royal d'application précité du 28 juin 1930, *M.B.*, 3 juillet 1930 ; art. 19 de la loi précitée du 19 juillet 1930, *M.B.*, 2 août 1930.
[91] Art. 2 et 10 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930. Voy. également le projet de loi étendant les pouvoirs du Gouvernement en matière de téléphonie, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n° 279.
[92] J. VAN BLADEL (2009), « The early history of URSI ».
[93] A.G. HUTH (1937), *La radiodiffusion, puissance mondiale*, pp. 45-46.

nouvelle Convention radiotélégraphique internationale le 25 novembre 1927. Malgré sa dénomination, elle concerne toute « *transmission sans fil d'écrits, de signes, de signaux, d'images et de sons de toute nature, à l'aide des ondes hertziennes* ». Elle s'applique à toute station radio établie ou exploitée par les Etats signataires, mais ceux-ci s'engagent en outre à « *proposer à leurs législatures respectives* » d'étendre les règles aux particuliers et aux entreprises privées. Son champ d'application est donc beaucoup plus large que les conventions de 1906 et 1912, dépassant de loin la seule radiocommunication maritime. Son principal apport est de vouloir régler le problème des interférences : il ne faut pas troubler le « *service public* » de radiocommunication[94]. A cette fin, une toute première répartition des fréquences du spectre radioélectrique entre les divers services de radiocommunication existants (stations fixes, stations mobiles sur les navires et les aéronefs, radiodiffusion, radioamateurs ou expériences) est prescrite par la convention, et reçoit ainsi un fondement juridique contraignant. A l'instar des télégraphes et des téléphones (voy. *infra*), la conférence installe enfin un *Comité consultatif international technique des communications radioélectriques* (CCIR), tout en appelant à la fusion des conférences télégraphiques et radiotélégraphiques[95].

Si les nuisances entre les différents services de radiocommunication sont ainsi amoindries, les fréquences réservées à la radiodiffusion sont encore utilisées de façon anarchique, d'autant que le nombre de stations augmente sans cesse. L'UIR, réuni à ce sujet en janvier 1929 à Bruxelles, ne parvient toujours pas à faire accepter seule un plan de répartition de ces fréquences. Une conférence radioélectrique européenne est convoquée à Prague en avril 1929, à laquelle participent cette fois toutes les administrations étatiques concernées, et lors de laquelle les fréquences réservées à la radiodiffusion sont réparties entre les différents pays participants. La Belgique y obtient deux fréquences (et une troisième en 1930). C'est le centre de contrôle de l'UIR, situé à Bruxelles, qui en assure le contrôle. Cet accord marque le véritable début du rôle prépondérant joué par l'UIR dans la radiodiffusion de l'entre-deux-guerres. Les années 1930 sont le témoin de son expansion extra-européenne, du développement de son expertise technique, du soutien qu'elle apporte aux nombreux organismes de radiodiffusion ou des programmes dont elle centralise l'échange[96].

b) L'essor des télécommunications

L'*Union télégraphique internationale* n'est pas non plus demeurée inactive après la guerre, mais son fonctionnement reposait déjà sur une activité cinquantenaire, bien rodée. Une nouvelle conférence se tient néanmoins à Paris en 1925, pour réviser la Convention de Saint-Pétersbourg de 1875 et le règlement y annexé. Premier objet de la révision : l'extension des règles applicables aux « *communications par fil* » à toutes les « *communications par sans fil* ». Une autre nouveauté durable est la création d'un *Comité consultatif international des communications téléphoniques à grande distance* (CCIF) et d'un *Comité consultatif international des communications télégraphiques* (CCIT), tous deux chargés de l'étude des questions

[94] La Convention définit (art. 1er) la notion de service public : « *un service à l'usage du public en général* », qu'il soit établi, exploité ou seulement autorisé par le gouvernement. Il ne vise cependant que l'échange de correspondances, et pas la radiodiffusion (définition reprise dans l'annexe de la Convention de Madrid de 1932 – voy. *infra*).

[95] Convention radio-télégraphique internationale (spéc. art. 1, 2 et 10), Règlement général (spéc. art. 5) et Règlement additionnel signés à Washington le 25 novembre 1927, *M.B.*, 8 novembre 1927 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence.

[96] A.G. HUTH (1937), *op.cit.*, pp. 45-49 et 332-335 ; G. GOURSKI (1990), art. « Braillard Raymond », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 2, p. 53. Sur la conférence de Prague, voy. également *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1928-1929, 26 avril 1929, p. 1646.

techniques et d'exploitation respectivement de la téléphonie et de la télégraphie internationale et, plus tard, de standardiser les normes techniques. La conférence émet enfin le souhait de réunir les conventions télégraphiques et radiotélégraphiques[97].

Ce vœu, réitéré lors de la conférence radiotélégraphique de Washington en 1927, on l'a vu, est réalisé lors d'une nouvelle conférence, commune aux deux technologies, tenue à Madrid en 1932 (outre la délégation belge issue de la RTT et de l'INR, Raymond Braillard y représente l'UIR). Les conventions télégraphiques et radiotélégraphiques y sont fusionnées en une nouvelle Convention internationale des télécommunications, chapeautée par une nouvelle *Union internationale des télécommunications* (UIT) – *International Telecommunications Union* (ITU), qui demeure aujourd'hui encore, sous ce nom, un acteur majeur du secteur des télécommunications. Annexés à la nouvelle convention, trois règlements : un pour les télégraphes, un pour les téléphones et un pour les radiocommunications. La notion de télécommunication y est pour la première fois définie comme « *Toute communication télégraphique ou téléphonique de signes, de signaux, d'écrits, d'images et de sons de toute nature, par fil, radio ou autres systèmes ou procédés de signalisation électriques ou visuels (sémaphores)* ». Comme ses prédécesseurs, les règlements concernent principalement les correspondances internationales et leurs tarifs, mais également la répartition des fréquences radio et la radiodiffusion, ainsi que le rôle et le fonctionnement de leurs comités consultatifs respectifs (CCIT, CCIF et CCIR), sous l'égide du nouveau Bureau de l'Union (qui remplace l'ancien Bureau des administrations télégraphiques). Par un protocole additionnel européen, en outre, l'UIR est officiellement chargé d'élaborer un nouveau projet d'attribution des fréquences de radiodiffusion européennes[98].

Une dernière conférence pour cette période se tient en 1938 au Caire (à laquelle Braillard est encore présent, pour l'UIR), qui n'adopte cependant pas de modifications significatives dans les règlements existants. L'octroi d'une priorité aux appels de détresse en provenance des aéronefs et la possibilité de faire supporter le coût d'un appel téléphonique à la personne appelée sont les deux seules innovations de la conférence qui sont généralement mentionnées[99].

* *

*

La croissance du secteur des télécommunications durant l'entre-deux-guerres, telle que nous l'avons décrite, est fascinante. De nouveaux services sont apparus, tels la radiodiffusion, la radiodistribution ou le service *Belradio*. Le télégraphe passe au second plan, « *supplanté par le téléphone qui, de moyen de luxe qu'il était avant la guerre, est devenu un moyen d'échange*

[97] Art. 1er, 71, section S et 87 du Règlement de service international annexé à la Convention de Saint-Petersbourg de 1875, Révision de Paris (1925) – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence. (vérif si art. 91 relatif aux entreprises privées date d'avant-guerre et en parler dans le chapitre précédent, alors)

[98] Convention internationale des télécommunications, son annexe, ses trois règlements, ses protocoles additionnels, signés à Madrid le 9 décembre 1932 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence.

[99] Art. 11 et 44 du Règlement téléphonique (Révision du Caire, 1938) – disponible sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence. Voy. également les échanges de courrier de janvier 1938, soulignant l'importance prévue de cette conférence pour la navigation aérienne, dans les archives du Conseil des Ministres formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres, 1918-1940, n° 266, aux Archives générales du Royaume.

constant »[100], mais il n'en demeure pas moins un important moyen de télécommunication en Belgique, avec son trafic annuel de plus de 6,5 millions de télégrammes privés et un million d'avis de services[101]. C'est surtout le téléphone qui s'est véritablement imposé durant cette période comme nouveau moyen de communication de masse, au succès constant avéré par ses plus de 300.000 abonnements en 1940. L'organisation administrative a également été fondamentalement modifiée, mettant en place l'INR et la RTT, deux institutions durables et symboliques dans la mémoire belge.

Mais, comme en 14-18, la Seconde Guerre mondiale bouleverse une nouvelle fois les télécommunications. La radio et le téléphone sont un instrument essentiel de la guerre, qu'aucune création littéraire ou cinématographique, par exemple, n'a omis de représenter. L'INR, qui a sabordé ses installations en mai 1940, et la RTT, sont gérés durant la guerre par les secrétaires généraux, sous le contrôle allemand, et leurs équipements encore debout deviennent des cibles stratégiques des bombardements alliés[102].

Dès 1945, la plupart des lignes et services existants avant guerre sont reconstruits (sauf à Liège, où le bureau central a été complètement détruit lors du retrait des troupes allemandes), et l'activité téléphonique reprend de plus belle, sous la tutelle confirmée de la RTT[103]. Le gouvernement belge en exil s'est également forgé ses propres armes de propagande, en créant à Londres un Office de radiodiffusion nationale, dont le principal poste émetteur est installé à Léopoldville, au Congo belge. C'est l'Office qui est chargé, à la libération, de reprendre les activités radiophoniques, le matériel et les installations subsistants de l'INR, en attendant une réforme parlementaire de celui-ci. Les installations de Veltem sont intégralement reconstituées et les émissions y reprennent dès novembre 1944[104].

[100] Note à l'appui du projet de loi créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1927-1928, n° 198, 16 octobre 1928, annexe 2, p. 40.
[101] Rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1939, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1939, n° 84, p. 14 ; à comparer aux chiffres contradictoires produits dans le rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1949, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1948-1949, n° 354, p. 4.
[102] Voy. rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1945, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1944-1945, n° 102 ; J. DUJARDIN (1985), « Belgique », dans *La guerre des ondes. Histoire des radios de langue française pendant la Deuxième guerre mondiale*, pp. 157-225.
[103] Annexe 1 au rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1946, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1946, n° 126, pp. 6-8.
[104] Arrêté-loi du 13 octobre 1942 instituant l'Office de radiodiffusion nationale belge, *M.B.*, 13 novembre 1942 ; rapport au Conseil et arrêté-loi du 5 septembre 1944 relatif au statut provisoire de la radiodiffusion en territoire libéré, *M.B.*, 23 septembre 1944 ; R. CASERT (1984), « De Belgische radio-omroep en het oplossen van de oorlogssituatie (1939-1947) », pp. 487-510.

III. Les chemins parallèles des télécommunications et de l'audiovisuel (1945-1990)

Parmi les progrès technologiques remarquables de l'après-guerre, l'électronique et le domaine du traitement automatique de l'information, qu'on appellera rapidement l'informatique, marquent – avec la recherche nucléaire (voy. *infra*, V) – le début de ce qu'on appelle déjà la « troisième révolution industrielle ». La diffusion de ces techniques n'atteint pas toute l'Europe avant les années 1960 ; ce sont les Etats-Unis et le Japon qui dominent ces nouveaux secteurs, lesquels ne sont pas étrangers à la place de plus en plus incontournable de ces deux pays sur l'échiquier géopolitique mondial. Certes, le mot « informatique » n'intègre le dictionnaire de l'Académie française qu'en 1966, et son impact sur les télécommunications demeure marginal jusqu'aux années 1990[105]. Il n'en va pas de même de l'électronique, omniprésente dans toutes les activités de télécommunications et de radiodiffusion qui naissent ou se développent après 1945 : le téléphone, le télex, la télévision, les télécommunications par satellites, ... Ceux-ci vont en outre révolutionner la vie quotidienne de millions, bientôt de milliards, de personnes. L'expo 58 en est un des principaux révélateurs dans notre pays.

La course à l'espace est lancée dès le début de la Guerre froide. Les Russes sont les premiers à lancer un satellite en orbite, le *Spoutnik 1*, le 4 octobre 1957. Son équivalent américain, *Explorer 1*, est lancé un an plus tard, le 1er février 1958. Les progrès accomplis grâce à l'exploration spatiale vont transformer les infrastructures de télécommunications, permettant la transmission rapide de larges quantités de données, de sons et d'images par ondes radio sur de grandes distances, sans perte de qualité. Les principales utilisations des satellites de télécommunications sont, aujourd'hui encore, la téléphonie internationale et la retransmission en direct d'événements à la télévision.

Autre innovation promise à un avenir révolutionnaire, l'interconnexion d'ordinateurs à longue distance, au moyen de lignes téléphoniques ou par les ondes. Expérimenté durant les années 1960, cette technologie se développe notamment avec l'appui de l'UIT durant les années 1970, et fait apparaître le terme « *Internet* » au cours des années 1980, lorsque furent interconnectés le réseau informatique de l'agence de recherche de la Défense américaine ARPANET et celui de la *National Science Foundation* CSNet (*Computer Science Network*) aux Etats-Unis. La réseau mondial est encore en gestation mais, à l'instar de l'informatique, il va bouleverser les télécommunications dans les années 1990[106]. La société *Telindus* est la pionnière de cette technologie d'interconnexion en Belgique : elle installe des réseaux de transmission de données à partir de 1973.

Ces progrès techniques demeurent cependant largement étrangers aux préoccupations des secteurs qui nous occupent en Belgique jusqu'en 1990. Les téléphones et les télégraphes (la RTT), d'une part, la radiodiffusion et la télévision (l'INR, puis la RTB-BRT), d'autre part, connaissent une croissance si gigantesque qu'ils occupent d'abord et avant tout l'esprit des administrateurs publics qui sont à leur tête. Les deux secteurs sont institutionnellement et

[105] J.Y. BIRRIEN (1992), *Histoire de l'informatique* ; voy. également l'article « Histoire de l'informatique » sur l'encyclopédie libre *Wikipedia*, http://fr.wikipedia.org (consulté le 7 mai 2010).
[106] J. ABBATE (1999), *Inventing the Internet* ; « The Internet. Changing the way we communicate » (2000), pp. 4-17 ; voy. également l'article « History of the Internet » sur l'encyclopédie libre *Wikipedia* en anglais, http://en.wikipedia.org (consulté le 10 mai 2010).

intellectuellement séparés durant toute la période examinée[107], ce qui justifie leur examen distinct ci-après (**§2** et **§3**). Ils n'en conservent pas moins des liens forts l'un avec l'autre[108]. En particulier, ils sont tous deux englobés dans la définition internationale des *télécommunications* : celles-ci désignent « *toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil, radioélectricité, optique ou autres systèmes électromagnétiques* »[109]. L'analyse internationale qui suit (**§1er**) va d'ailleurs montrer que d'autres classifications ne sont pas moins pertinentes que celle pratiquée en Belgique, en particulier celle qui distingue les infrastructures et les services de communications.

§1er. International – développement en commun de techniques, d'infrastructures et de programmes

A. L'immédiat après-guerre

Contrairement à ce qui se pratique en Belgique ou ailleurs, les organisations internationales ne distinguent pas les activités de radiodiffusion et de télévision, d'une part, et de télécommunications de l'autre. Centrée davantage sur la technique et les infrastructures, l'*Union Internationale des Télécommunications* (UIT) reste l'institution internationale de référence, qui chapeaute l'ensemble du secteur. Une conférence des plénipotentiaires se tient en 1947 à Atlantic City, pour rebâtir la coopération internationale de l'après-guerre. Elle réunit toujours les délégués des Etats (neuf délégués pour la Belgique, dont des membres de la RTT, de l'INR, mais également de la Régie des voies aériennes ou du Ministère de la défense) et les représentants de nombreuses associations internationales, dont l'ONU et l'UNESCO, tout récemment créés. Le Bureau de l'UIT y est remplacé par un Secrétariat général, permanent, et chapeauté par un Conseil d'administration qui se réunit à intervalles réguliers, constitué de membres dits indépendants. L'organe suprême de l'institution est la *Conférence de plénipotentiaires*, compétente pour réviser la Convention, tandis que les conférences administratives peuvent se réunir indépendamment et réviser les règlements adoptés, principalement les règlements télégraphique, téléphonique et des radiocommunications. L'UIT décide également lors de cette conférence de se rapprocher de l'ONU, dont elle devient une institution spécialisée. Et, poursuivant une volonté d'indépendance vis-à-vis de tout gouvernement, elle transfère son siège de Berne à Genève. Enfin, le français n'est plus la seule langue de l'Union : l'anglais, l'espagnol, le russe et le chinois en deviennent également des langues officielles[110].

En matière de radiocommunications, outre diverses réallocations de fréquence et dispositions spécifiques aux services maritimes et aériens, la conférence d'Atlantic City institue un *Comité*

---

[107] Comme dans la plupart des pays européens. Voy. P. ALBERT, A.J. TUDESQ (1996), *Histoire de la radio-télévision*, p. 13, qui refusent pour ce motif d'envisager l'histoire des radiocommunications dans leur synthèse.

[108] « *L'évolution rapide à laquelle nous assistons dans le domaine de la technologie de la transmission rend impossible toute séparation absolue entre les infrastructures des divers moyens de communication. Ainsi l'infrastructure de la télédistribution peut-elle servir également aux liaisons téléphoniques* » (annexe 2 du rapport sur un projet de loi portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, p. 55).

[109] Définition annexée à la Convention internationale des télécommunications (voy. *infra*), inchangée durant toute la période examinée.

[110] Art. 1 à 15 et 26 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, et l'annexe 5 de celle-ci contenant l'accord entre l'ONU et l'UIT, *M.B.*, 17 décembre 1949 – disponibles sur www.itu.int avec les documents préparatoires de la Conférence.

international d'enregistrement des fréquences (IFRB – *International Frequency Regulation Board*). Ce Comité – également constitué de membres indépendants – a principalement pour tâche de répertorier méthodiquement les assignations de fréquences faites par les différents pays, et dans la mesure du possible de les coordonner. Cela permet implicitement le contrôle du respect des règles édictées par l'UIT pour l'allocation des fréquences, et donc un contrôle des Etats ayant adhéré à l'UIT. Certes, ce contrôle n'est pas assorti de sanctions juridiquement contraignantes, mais un rapport d'infraction peut être rendu public par le Comité, ce qui peut pousser l'Etat récalcitrant à s'y conformer. Le procédé est courant aujourd'hui encore dans les relations internationales[111]. Enfin, les CCIT, CCIF et CCIR nés dans l'entre-deux-guerres poursuivent également leur travail de coordination et de standardisation, et constituent, avec l'IFRB et le Conseil d'administration, les cinq organes permanents de l'UIT.

La coopération internationale, ou surtout européenne, en matière de radiodiffusion se révèle bien plus délicate après la guerre. L'*Union Internationale de Radiodiffusion* (UIR) s'est en effet compromise avec le régime nazi, plus ou moins contrainte et forcée par celui-ci de maintenir son centre de contrôle à Bruxelles pour surveiller les activités radiophoniques des Alliés. A la fin de la guerre, l'Union soviétique tente par conséquent de confier la surveillance des fréquences de radiodiffusion à un nouvel organisme européen qui succéderait à l'UIR, l'*Organisation Internationale de Radiodiffusion* (OIR), à laquelle adhèrent notamment la France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas. Mais elle échoue à dissoudre l'UIR, que les Anglais préfèrent à une institution dominée par les Russes et les Etats qu'ils contrôlent[112]. Deux organisations internationales revendiquent donc, en 1946, le rôle d'expert en matière de répartition des fréquences de radiodiffusion en Europe, et elles sont toutes les deux représentées à la conférence d'Atlantic City de l'UIT en 1947. Une conférence européenne adopte un nouveau plan de répartition des fréquences de radiodiffusion dans le cadre d'une Convention européenne de radiodiffusion, signée en 1948, mais qui ne tranche pas la question de l'organisme de contrôle[113].

Les premières tensions de la Guerre froide contribuent cependant à rebattre les ententes au sein des deux organismes. Fin 1949, l'ensemble des pays d'Europe de l'Ouest quittent l'OIR pour fonder, en février 1950, une nouvelle organisation avec les membres de l'UIR. L'*Union Européenne de Radiodiffusion* (UER) qui se crée à l'Ouest a pour particularité que ses membres sont les organismes (publics) de radiodiffusion de pays membres de l'UIT, et non les Etats. La volonté exprimée par les membres fondateurs est de bloquer toute tentative d'ingérence politique au sein de la nouvelle institution[114]. La même année, l'OIR quitte son siège bruxellois et s'installe à Prague, marquant une séparation complète entre les deux organisations, entre la coopération est- et ouest-européenne.

B. La coopération internationale au cœur de la Guerre froide

a) L'évolution de l'Union internationale des Télécommunications

L'UIT n'a pas constitué un enjeu particulier de la Guerre froide, même si cette confrontation des deux blocs a indubitablement joué un rôle dans l'organisation et dans les décisions

[111] Art. 6 de la Convention précitée du 2 octobre 1947 ; art. 10 et 11, §17 du Règlement des radiocommunications y annexé, *M.B.*, 17 décembre 1949.
[112] « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 12-14.
[113] Convention européenne de radiodiffusion (spéc. art. 11), Plan de Copenhague et Protocole final signés le 15 septembre 1948, *M.B.*, 14 janvier 1950. Voy. aussi la Convention régionale européenne du service mobile radiomaritime et Plan de Copenhague, signés le 17 septembre 1948, *M.B.*, 14 janvier 1950.
[114] « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 15-16.

adoptées durant toute cette période par l'UIT, à l'instar de toutes les institutions liées aux Nations Unies. Dès 1952, une nouvelle conférence de l'UIT est réunie, qui conduit surtout à renforcer, dans la Convention, le caractère prioritaire de toute télécommunication relative à la sécurité de la vie humaine. De manière structurelle, la fusion des CCIT et CCIF y est également autorisée, puis concrétisée sous le nom de *Comité consultatif international télégraphique et téléphonique* (CCITT) qui se réunit pour la première fois à Genève en 1956, et enfin entérinée dans les règlements adoptés à Genève en 1958. La principale activité du CCITT est, en pratique, la rédaction des normes techniques et de la standardisation des télécommunications par câble[115].

La Convention internationale des télécommunications est encore révisée à Genève, en 1959, à Montreux, en 1965 – année du centenaire de l'UIT –, à Malaga-Torremolinos en 1973 et à Nairobi en 1982. Les représentants belges à ces conférences sont exclusivement issus du monde diplomatique et de la RTT. Cela témoigne de l'esprit de la participation belge, désormais centrée sur les questions téléphoniques et télégraphiques. Le principal apport institutionnel de ces révisions est la possibilité ouverte en 1965 de tenir, dans le cadre de l'UIT, des conférences administratives régionales, distinguées des conférences administratives mondiales. Ces conférences régionales deviennent d'ailleurs de plus en plus régulières, en Europe, en matière de radiocommunications et d'attribution des fréquences notamment.

Mais c'est surtout le rapprochement avec les Nations Unies qui s'accentue lors de chaque révision : les conditions de travail, les avantages et les rémunérations du personnel de l'UIT sont calqués sur celui des agents de l'ONU ; l'UIT s'engage à participer activement au Programme élargi d'assistance technique mené par l'ONU, puis au PNUD – le Programme des Nations Unies pour le Développement – qui lui a succédé en 1966. L'UIT se donne d'ailleurs pour nouvelle mission, dès 1959, d' « *encourager la création, le développement et le perfectionnement des installations et des réseaux de télécommunications dans les pays nouveaux ou en voie de développement par tous les moyens à sa disposition, en particulier par sa participation aux programmes appropriés des Nations Unies* », confortée en 1982 par l'objectif général de « *promouvoir et d'offrir l'assistance technique aux pays en développement dans le domaine des télécommunications* ». Ces préoccupations accompagnent en effet le processus mondial de décolonisation, qui accroît le poids des pays en voie de développement au sein de l'UIT – au point de remettre en question, aux Etats-Unis principalement, l'intérêt même de participer aux travaux de l'UIT –. En 1982, l'arabe devient la sixième langue officielle de l'Union[116].

---

[115] Art. 36 de la Convention internationale des télécommunications révisée à Buenos Aires le 22 décembre 1952, et le 2e Protocole annexé à celle-ci, approuvés par la loi du 15 juillet 1955, *M.B.*, 5 octobre 1955 ; règlements télégraphiques et téléphoniques internationaux révisés à Genève le 29 novembre 1958, approuvés par arrêté royal du 9 décembre 1959, *M.B.*, 24 décembre 1959 – disponibles sur www.itu.int. Voy. notamment, en témoignage de l'importante activité du CCITT, la liste des avis déjà rendus, annexée au règlement téléphonique international révisé du 29 novembre 1958, ainsi que C. MONVILLE (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, pp. 192-193.

[116] Art. 4, §2, d) de la Convention internationale des télécommunications révisée à Genève le 21 décembre 1959 et, en particulier, les résolutions n° 6, 7 et 25 à 29 y annexées, approuvées par la loi du 11 septembre 1962, *M.B.*, 8 décembre 1962 ; Convention révisée à Montreux le 12 novembre 1965 et les résolutions n° 5, 27 à 30, 32 et 33, approuvées par la loi du 15 juin 1971, *M.B.*, 18 août 1971 ; Convention révisée à Malaga-Torremolinos le 25 octobre 1973 et les résolutions n° 16 à 21 et 29, ainsi que le vœu n° 2 y annexés, approuvés par la loi du 8 février 1978, *M.B.*, 6 octobre 1978 ; art. 4, §1er, a) et §2, c), et art. 16 de la Convention révisée à Nairobi le 6 novembre 1982, ainsi que les résolutions n° 16 à 19, 21 à 27 et le vœu n° 2 y annexés, approuvés par la loi du 28 août 1986, *M.B.*, 21 mai 1987 – disponibles sur www.itu.int. Voy. M.F. WATINE, A. LE GOURRIEREC (1978), « L'Union internationale des Télécommunications face aux nouveautés techniques », spéc. pp. 589-590.

C'est enfin dans le cadre régional de l'UIT, mais aussi de l'Union postale universelle (voy. *supra*, I, E) qu'est créée le 26 juin 1959 la *Conférence européenne des Administrations des postes et des télécommunications* (CEPT). Cette organisation intergouvernementale a principalement pour objectif, en matière de télécommunications, de compléter et d'harmoniser les réseaux de télécommunications déjà en place, en ce compris l'attribution des fréquences radio[117]. La CEPT n'est composée, durant toute la Guerre froide, que de pays d'Europe occidentale. Comme pour l'UIT, c'est d'abord la RTT qui y représente la Belgique. A l'instar de l'UER – l'indépendance en moins –, il s'agit donc surtout d'un lieu de rencontre et de coordination des organismes publics s'occupant des postes et des télécommunications. Cette organisation joue un rôle primordial sur la scène européenne jusqu'à ce que la CEE décide de s'investir dans le secteur des télécommunications, au début des années 1980 (voy. *infra*, *C*).

b) La conquête spatiale et les télécommunications

Sur le plan technique, l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique est prise en compte par l'UIT dès la modification du règlement international des radiocommunications en 1959, un peu plus d'un an après le lancement des premiers satellites *Spoutnik* et *Explorer*. Une conférence administrative extraordinaire est réunie en 1963 afin d'attribuer des bandes de fréquences radio pour les projets de télécommunications par satellites. Le recours à et le développement des techniques spatiales deviennent un objectif exprès de l'UIT en 1973, et la répartition des fréquences radio et des orbites géostationnaires des satellites devient une de ses activités essentielles. Cette répartition est menée par les conférences administratives mondiales et régionales des radiocommunications et par le CCIR, puis contrôlée par l'IFRB[118].

L'ONU elle-même n'est pas en reste, puisqu'elle adopte, également à partir de 1959, de nombreuses résolutions relatives à la « *coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique* », estimant notamment que « *les nations du monde doivent pouvoir dès que possible communiquer au moyen de satellites sur une base mondiale et non discriminatoire* ». Elle institue dès sa première résolution un *Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique* toujours très actif aujourd'hui, et souligne l'importance du rôle de l'UIT dans ce cadre, faisant même pression sur celle-ci pour qu'elle alloue suffisamment de fréquences radio aux communications spatiales. Ces travaux aboutissent en 1967 à la signature du *Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes*. Cette convention, si elle ne traite pas comme tel des télécommunications, confère aux seuls Etats la responsabilité des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, que ces activités « *soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales* », et impose que toute activité

[117] Voy. www.cept.org. L'arrangement fondateur du 26 juin 1959 ne semble pas avoir fait l'objet d'une publication officielle en Belgique.

[118] Résolution n° 34 annexée à la Convention révisée à Genève le 21 décembre 1959, résolution n° 24 et vœu n° 2 annexés à la Convention révisée à Montreux le 12 novembre 1965, art. 4, §2, c) de la Convention révisée à Malaga-Torremolinos le 25 octobre 1973 et la résolution n° 37 y annexée ; Règlement des radiocommunications révisé à Genève en 1959 et approuvé par arrêté royal du 4 janvier 1961, *M.B.*, 10 février 1961, révisé en 1963 et approuvé par arrêté royal du 26 novembre 1964, *M.B.*, 9 décembre 1964, et encore révisé à de nombreuses reprises jusqu'en 1989 – à paraître sur www.itu.int. Voy. V. TIMOFEEV, « De la télégraphie sans fil au tout hertzien », *Nouvelles de l'UIT*, avril 2006, n° 3 – disponible en anglais sur www.itu.int/itunews (consulté le 12 avril 2010) ; F. LYALL (1997), « The role of the International Telecommunication Union », pp. 253-267 ; M.F. WATINE, A. LE GOURRIEREC (1978), *op.cit.*, pp. 593-604.

menée par des entités non gouvernementales fasse l'objet « *d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'Etat* »[119].

Mais ce qui est particulièrement original, aux débuts de la conquête de l'espace, c'est l'accord intergouvernemental « *établissant un régime provisoire applicable à un système commercial mondial de télécommunications par satellites* » conclu en 1964 entre les principaux Etats membres de l'UIT, sauf ceux relevant de la sphère soviétique. Cet accord prévoit la constitution d'une consortium international commun aux gouvernements signataires, aux fins d'exploiter un service de communications par satellites. En d'autres mots, il s'agit de l'institution d'une sorte de monopole public, à dimension mondiale, même s'il est fortement contrôlé par les américains, et à but commercial, « *le secteur spatial* [étant] *la propriété indivise des signataires de l'Accord spécial proportionnellement à leur contribution respective* » et les signataires s'engageant à payer les services rendus. Cet accord donne naissance à l'*International Telecommunications Satellite Consortium* (INTELSAT), qui reprend en 1971 la propriété des installations spatiales de télécommunications. La Belgique, via la RTT en particulier, en est un des membres fondateurs. INTELSAT se voit donc attribuer le monopole de l'exploitation de l'espace nécessaire aux « *services publics de télécommunications* », en vue de fournir à toutes les régions du monde – soit, en pratique, toutes celles acceptant la sphère d'influence américaine – l'accès à ses installations de manière non discriminatoire. Dès le début des années 1970, plus de 80 pays utilisent la dizaine de satellites d'INTELSAT pour leurs communications par téléphone, par télégraphe ou par télex, pour la transmission de données ou de programmes de radiodiffusion et de télévision, relayés par 63 stations « *terriennes* » établies dans 39 pays. En Belgique, la station ardennaise de Lessive est construite en 1972 par la RTT et devient un de ces relais[120].

L'accord de 1971 permet cependant l'institution de systèmes régionaux d'exploitation de satellites, pour autant qu'il ne cause pas de « *dommage économique considérable* » à INTELSAT. La CEPT, l'UER et la nouvelle *Agence spatiale européenne* (ESA), créée en 1974[121], et donc en pratique les gouvernements ouest-européens qui font partie de ces institutions, dont la Belgique, vont s'entendre dès 1977 pour mettre sur pied un réseau de satellites européens sur le modèle d'INTELSAT. La nouvelle organisation européenne prend le nom d'EUTELSAT, lance son premier satellite en 1979 et reçoit sa forme définitive en 1982. Elle a pour objet de « *concevoir, mettre en place, construire, exploiter et entretenir le secteur spatial du système ou des systèmes européens de télécommunications par satellite* », et est considérée comme un « *système commercial destiné à fournir un service d'intérêt général* »[122].

---

[119] Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14e session, n° 1472 du 12 décembre 1959 ; 16e session, n° 1721 du 20 décembre 1961 ; 17e session, n° 1802 du 14 décembre 1962 ; 18e session, n° 1962 et 1963 du 13 décembre 1963 ; et art. VI du Traité ouvert à la signature le 27 janvier 1967 et approuvé par la loi du 4 décembre 1972, *M.B.*, 12 février 1974 – disponibles sur www.un.org.

[120] Accord établissant un régime provisoire applicable à un système commercial mondial de télécommunications par satellites, et accord spécial y annexé, signés à Washington le 20 août 1964 et approuvés par la loi du 26 mai 1969, *M.B.*, 21 novembre 1969 ; accord et accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT », signés à Washington le 20 août 1971 et approuvés par la loi du 14 décembre 1972, *M.B.*, 25 mai 1973. Voy. l'exposé des motifs de cette dernière loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1971-1972, n° 379/1 ; ainsi que J.N. PELTON (1998), « The History of Satellite Communications », dans l'incontournable somme historique sur l'histoire du programme spatial civil américain de J.M. LOGSDON (1995-2008), *Exploring the Unkown*, vol. III, pp. 1-11 – disponible sur http://history.nasa.gov.

[121] Convention portant création d'une Agence spatiale européenne, et annexes I à V, signées à Paris le 30 mai 1975, et approuvées par la loi du 20 juillet 1978, *M.B.*, 1er décembre 1978.

[122] Sur le même modèle a également été créée une *Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites* (INMARSAT) en 1976. Voy. la convention et l'accord INMARSAT signés à Londres le 3 septembre 1976, et approuvés par la loi du 13 juillet 1979, *M.B.*, 15 novembre 1979 ; la convention et

La coopération internationale dans le domaine des satellites de télécommunications a donc, durant les années 1970 et 1980, « *pris la forme d'une gestion commune des services publics par le moyen d'organisations internationales à vocation mondiale ou régionale que l'on peut assimiler à des services publics internationaux* »[123]. Ceux-ci sont cependant rapidement mis sous la pression d'une concurrence privée, américaine principalement, de plus en plus largement autorisée dès le milieu des années 1980.

c) La radiodiffusion et la télévision

Contrairement à l'UIT, la coopération internationale en matière de radiodiffusion reste surtout fondée sur une base régionale et non contraignante juridiquement. En Europe par conséquent, et ce jusqu'en 1989, cette coopération est scindée entre l'Est et l'Ouest. L'UER, pour rappel, est une association des organismes publics de radiodiffusion de l'Europe occidentale ; elle n'est donc pas une organisation gouvernementale, même si ce sont uniquement des organismes publics qui y participent. Créée en 1950, elle accompagne le développement de la télévision, laquelle devient très rapidement l'outil de coopération par excellence de l'institution.

La principale réalisation de l'UER est l'*Eurovision*, un projet de mise en commun et d'échange d'infrastructures, de techniques et d'émissions de télévision. Elle naît en juin 1954, un peu moins d'un an après la diffusion en direct dans cinq pays, dont la Belgique, du couronnement de la reine Elisabeth d'Angleterre, le symbole de la première coopération entre organismes publics de télévision. L'Eurovision permet à la fois de coordonner la retransmission de grands événements internationaux, mais également de donner un cadre technique et juridique pour l'échange de programmes et d'actualités entre ses membres. Le projet devient également un outil de solidarité (financière) pour négocier les droits de retransmission des grands événements internationaux, essentiellement sportifs, et un instrument politique pour les organismes de radiodiffusion à l'égard de toute autre institution nationale ou internationale. Un *Centre International pour la coordination des échanges Eurovision* est installé dans les locaux du Palais de justice de Bruxelles (décidément fort prisé pour les expériences de télécommunications) en 1955, qu'il occupe jusqu'en 1979. Les transmissions internationales d'images cessent d'être expérimentales lors des Jeux Olympiques d'hiver de 1956, quittent l'Europe lors de la coupe du monde de football au Chili en 1962, et passent en couleur en 1967. L'UER atteint son apogée au début des années 1980, à l'ère des satellites et à l'aube de la télévision numérique, qu'elle contribue à développer. Son rayonnement international est important, avec un bureau à New-York et à Washington, et l'association de plusieurs dizaines de pays non européens à ses travaux[124].

---

l'accord EUTELSAT, signés le 15 juillet 1982, et approuvés par la loi du 20 juin 1985, *M.B.*, 14 novembre 1985 (ainsi que l'historique rappelé dans l'exposé des motifs et le rapport relatifs à cette loi, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 732/1 et 732/2) ; C. MORROW (1985), « Le système Eutelsat », pp. 803-811.

[123] L. RAVILLON (1998), « Les organisations internationales de télécommunications par satellite : vers une privatisation? », pp. 533-534. Voy. également G. LAFFERRANDERIE , D. CROWTHER (1997), *Outlook on Space Law Over the Next 30 Years*, spéc. pp. 28 et s.

[124] P. ALVES (2007), « L'union européenne de Radiodiffusion, 1950-1969. Une approche internationale et communautaire de la télévision » ; « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 15-27 ; R. GRESSMANN, « Petite histoire de la radiodiffusion », *UER – Revue Technique*, n° 283, 2000, p. 3-19.

C. Les télécommunications dans la construction européenne

Les organisations internationales spécialisées ne sont pas les seules à s'occuper de télécommunications ou de radiodiffusion. Le Conseil de l'Europe, né en 1949, adopte dès 1958 un « *arrangement européen sur l'échange des programmes au moyen de films de télévision* ». Il s'occupe ensuite de la protection des émissions de télévision réalisées par les organismes de radiodiffusion des Etats membres, puis de la répression des émissions illégales de radiodiffusion, en exécution de la Convention internationale des télécommunications[125].

Au sein des communautés européennes, par contre, les préoccupations relatives aux télécommunications et à la radio-télévision ne constituent pas une priorité ; il n'y est d'ailleurs pas fait référence explicitement dans la réglementation européenne avant les années 1980. En 1974, ce n'est que pour « *essayer de normaliser dans l'avenir le matériel* [des télécommunications] *et d'en soumettre le prix à la concurrence internationale* » que la CEE s'occupe informellement des télécommunications, parmi les activités économiques soumises aux libertés européennes de circulation des services et des marchandises, de libre établissement, ainsi qu'aux règles de concurrence[126]. Pour le surplus, il ne semblait pas envisageable, à l'époque, de remettre en cause les monopoles publics existants dans le secteur, lesquels coopéraient déjà au sein de la CEPT ou de l'UER. Le rôle que pouvait jouer la CEE semblait donc superflu. Ce n'est qu'après les grandes transformations technologiques des années 1970 (notamment les nouvelles techniques de diffusion par câble et par satellite, ainsi que l'interconnexion des ordinateurs) et parallèlement à la forte contestation libérale des années 1980, que les institutions communautaires vont commencer à s'occuper de ces deux secteurs. L'adoption de l'Acte unique européen en 1986 et la promotion du grand marché unique européen donnent à cet égard un fondement politique important pour des avancées juridiques jusqu'alors confinées à quelques arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes[127].

La télévision est en première ligne – de nombreux acteurs sont d'ailleurs convaincus de la place primordiale que celle-ci est susceptible d'occuper dans la création d'une identité européenne, et donc dans le processus d'intégration et d'unification européenne[128] ; la création de chaînes de télévision européennes est déjà évoquée –. Le Parlement européen

---

[125] Arrangement européen sur l'échange des programmes au moyen de films de télévision signé à Paris le 15 décembre 1958, et approuvé par la loi du 14 février 1962, *M.B.*, 28 mars 1962 ; arrangement européen pour la protection des émissions de télévision signé à Strasbourg le 22 juin 1960, approuvé par la loi du 14 janvier 1968, *M.B.*, 6 mars 1968, et révisé par les protocoles des 22 janvier 1965, 14 janvier 1974, 21 mars 1983 et 20 avril 1989 ; accord européen pour la répression des émissions de radiodiffusion effectuées par des stations hors des territoires nationaux signé à Strasbourg le 22 janvier 1965 - disponibles sur http://conventions.coe.int.

[126] Rapport sur le budget des PTT pour l'année 1975, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-XV/2, p. 43. Voy. cependant quelques normes européennes relatives à l'industrie des films et du cinéma adoptées dès les années 1960, citées dans J.F. POLO (2003), « La naissance d'une direction audiovisuelle à la commission : la consécration de l'exception culturelle », pp. 11-13.

[127] Pour l'audiovisuel, voy. notamment C.J.C.E., arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, C-155/73, §§ 6-7, et note V.v.T., *Sociaal-economische Wetgeving*, 1974, pp. 475-479 ; C.J.C.E., arrêts *Coditel* du 18 mars 1980, C-62/79, § 12, et du 6 octobre 1982, C-262/81, § 11 – voy. la suite des arrêts Coditel dans Cass. 30 juin 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 1228 – ainsi que les références citées par F. DEHOUSSE (1996), « La politique européenne de l'audiovisuel », pp. 8-18, qui souligne l'influence des arrêts de la Cour de justice sur la réglementation communautaire. Pour les télécommunications, voy. notamment C.J.C.E., arrêt *British Telecom* du 20 mars 1985, C-41/83 ; ainsi que les références citées par F. DEHOUSSE (1995), « La politique européenne des télécommunications », pp. 6-11 ; et par C. MONVILLE (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, pp. 162-174.

[128] J.F. POLO (2003), *op.cit.*, pp. 12-14.

adopte le premier une résolution sur la radio et la télévision en 1982, principalement en vue de l'adoption de règles européennes relatives aux pratiques publicitaires ainsi qu'à la protection de la jeunesse. La Commission y répond par un imposant et fondateur *Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble*, surtitré « *Télévision sans frontières* »[129]. Elle y renvoie notamment, pour ce qui concerne les techniques de diffusion, à sa politique naissante en matière de télécommunications, démontrant ainsi l'importance des liens persistants entre les deux secteurs. Le livre vert s'occupe surtout de proposer une politique à même de favoriser la libre circulation des biens et des services audiovisuels, dont le principal obstacle consiste, selon la Commission, dans les règles nationales restrictives – voire, comme en Belgique, prohibitives (*infra*, §3, C) – de publicité à la télévision. Il propose également d'adopter des règles harmonisées en matière de protection de la jeunesse. Mais surtout, cela n'est pas anodin pour notre propos, le livre vert reconnaît déjà (pp. 189 et s.) qu'une entreprise (publique ou privée) de radio-télévision fondée par la loi et chargée de tâches ou services publics peut constituer un service d'intérêt économique général, et donc déroger à certaines règles de concurrence, conformément à l'article 90, §2 du traité CEE. Il constate néanmoins simultanément – et paradoxalement – que les législations nationales considèrent toutes la radio-télévision comme un service d'intérêt général, mais non économique : plutôt d'intérêt culturel ou social général[130].
Ce sont des préoccupations similaires qui conduisent la Commission à publier un autre livre vert en 1987, portant cette fois *sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications*, surtitré « *Vers une économie européenne dynamique* ». L'intention fondamentale est de libéraliser autant que possible le secteur, en garantissant en tout cas une totale liberté d'accès aux infrastructures et la libre prestation de services au moyen de celles-ci. L'accent est notamment mis sur l'amélioration technique harmonisée de la ligne téléphonique, à transformer en « réseau numérique de services intégrés » (ISDN – *Integrated Services Digital Network*). On ne parlera bientôt plus que de la ligne ISDN, susceptible de transmettre non seulement la voix, mais également du texte, des images, des vidéos simples, des données. De manière plus ambiguë, le livre vert entend encore préserver le rôle historique des administrations nationales dans le développement et l'exploitation des infrastructures, mais à les soumettre aux règles de concurrence européenne pour ce qui concerne leurs activités dites commerciales. La Commission insiste en effet pour que soient nettement distinguées les fonctions de réglementation et d'exploitation des télécommunications par une autorité publique[131].

Les premières normes européennes qui mettent en application ces principes datent en général de la fin des années 1980, et ne sont donc pas encore transposées en Belgique durant la période examinée[132]. La plus importante d'entre elles est la directive « *Télévision sans*

[129] Résolution du 12 mars 1982 relative à la radiodiffusion et à la télévision dans la Communauté européenne, *J.O.*, C-87 du 5 avril 1982 ; Livre vert du 14 juin 1984, COM (84) 300 final, spéc. pp. 105-208 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.

[130] Ce paradoxe est notamment le reflet de l'organisation interne de la Commission européenne, qui a confié à une de ses directions générales les questions de libre circulation relative à l'audiovisuel, et à une autre les aspects culturels et d'information de l'audiovisuel. Les confrontations entre les deux directions seront récurrentes jusqu'en 1990. Voy. J.F. POLO (2003), *op.cit.*, spéc. pp. 20-23 ; J.F. POLO (2001), « La relance de la politique audiovisuelle européenne… », pp. 7-9.

[131] Livre vert du 30 juin 1987, COM (87) 290 final – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu ; entériné par la résolution du Conseil des ministres du 30 juin 1988, *J.O.*, 4 octobre 1988, C 257. Voy. A. VALLEE (1990), « Les Etats pourront-ils faire l'Europe des télécommunications ? » ; C. MONVILLE (1990), *op.cit.*, pp. 175-185.

[132] Directive 86/361/CEE du 24 juillet 1986 concernant la première étape de la reconnaissance mutuelle des agréments d'équipements terminaux de télécommunications, *J.O.* 5 août 1986, L 217 ; décision 87/95/CEE du 22 décembre 1986 relative à la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications, *J.O.*, 7 février 1987, L 36 ; directive 87/372/CEE du 25 juin 1987

frontières » adoptée en 1989. Celle-ci impose aux Etats membres d'assurer la liberté de réception et de ne pas entraver « *la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres États membres* », pour autant que ces émissions respectent la réglementation européenne commune (principalement en matière de publicité commerciale, de protection des mineurs et d'incitation à la haine), ainsi que celle de leur pays d'origine. Outre la consécration de la libre circulation des émissions, qui s'inscrit parfaitement dans les objectifs économiques et juridiques historiques des communautés européennes, la directive impose également « *chaque fois que cela est réalisable* » des quotas de diffusion et de financement d'œuvres européennes. Cette mesure est particulièrement controversée à l'époque. Si elle paraît plus originale, pouvant relever d'une politique culturelle européenne, elle n'en est pas moins justifiée par des motifs essentiellement économiques, liés à la taille critique nécessaire pour produire des émissions télévisuelles[133].

* *

*

Comme durant la première moitié du 20e siècle, la coopération internationale en matière de télécommunications est avant tout justifiée par l'évolution des techniques, la nécessité de contrôler des ressources rares pour les radiocommunications, et la volonté d'interconnexion des réseaux avec et sans fil. Elle permet également une mise en commun des moyens et des hommes, assurant la réussite de projets aussi colossaux que celui de la conquête de l'espace. Les infrastructures et les réseaux constituent ainsi les axes majeurs de l'action internationale.

Le droit international des télécommunications montre par ailleurs deux tendances, davantage appelées à se succéder qu'à s'opposer l'une à l'autre. Le rôle des Etats est d'abord prépondérant, et marque toutes les conventions internationales adoptées depuis la Seconde guerre mondiale, en particulier dans le secteur spatial. Ce sont les Etats qui sont responsables et qui, dans la plupart des cas, exploitent les activités de télécommunications, avec la bénédiction des organisations internationales. La montée en puissance des Communautés européennes, en parallèle avec la contestation libérale du rôle de l'Etat, amorce la seconde tendance, celle du retrait progressif des institutions publiques de l'exploitation des réseaux téléphoniques ou des radio-télévisions, non sans amorcer simultanément le déclin de l'influence des organisations internationales sur le secteur des télécommunications. Dans les deux cas cependant, c'est la sphère internationale qui annonce nombre des orientations que la Belgique va prendre pour réglementer ce secteur.

---

concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté, *J.O.*, 17 juillet 1987, L 196 (rectificatif 16 septembre 1987, L 265) ; directive 88/301/CEE du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication, *J.O.*, 27 mai 1988, L 131 ;

[133] Directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, *J.O.*, 17 octobre 1989, L 298. Voy. F. DEHOUSSE (1996), « La politique européenne de l'audiovisuel », pp. 19-24 ; P. DELWIT, C. GOBIN (1991), « Etude du cheminement de la directive "télévision sans frontières" : synthèse des prises de position des institutions communautaires ». Comp. avec la Convention européenne sur la télévision transfrontière, adoptée dans le cadre parallèle du Conseil de l'Europe le 5 mai 1989 (mais non ratifiée par la Belgique) - disponible sur http://conventions.coe.int.

§2. L'âge d'or de la RTT[134]

A. Public-privé : le monopole public à outrance

Le monopole public d'exploitation des télégraphes et des téléphones, une fois établi en 1930, n'a plus fait l'objet de véritable remise en question avant la fin des années 1980. Durant soixante années, l'Etat va diriger et développer, voire exploiter, la RTT sans tolérer aucune concurrence dans ses deux services principaux que sont les correspondances télégraphiques et téléphoniques. Si les textes légaux demeurent presque inchangés durant toute cette période, il n'en va cependant pas de même des techniques utilisées, des infrastructures mises en place ou des services offerts au public.

Dans un premier temps, comme en 1918, la RTT se trouve dans une phase de reconstruction de son réseau : il faut « *reconstruire les installations détruites ou endommagées par faits de guerre* » – plus de 100.000 abonnés sont en attente de raccordement – ; il faut poursuivre la modernisation du réseau, et donc principalement achever la mise en œuvre du plan d'automatisation générale lancé avant la guerre, en ce compris pour la télégraphie ; il faut enfin « *augmenter les voies de communication, spécialement avec l'étranger, à l'aide de nouvelles relations par télégraphie ou par téléphonie sans fil* », notamment en ce qui concerne le service *Belradio* et les services de radiocommunications maritimes et aériennes[135]. Cette période est également marquée par la naissance du service *télex* (contraction de l'expression anglaise *Telegraph exchange*), à savoir un service d'abonnement au télégraphe à partir d'un poste privé[136]. Apparaît enfin le *service mobile terrestre*, soit un service de radiocommunications avec des véhicules en circulation, offert au public dès le milieu des années 1950 mais à un prix encore prohibitif. Par ailleurs, les contrats de travaux et de fournitures passés avec les sociétés Bell et ATEA (voy. *supra*, titre III, chap. 2, III, *A*, a) sont poursuivis, quelles que soient les évolutions des techniques et des services, chacune des deux sociétés disposant toujours d'un monopole de fournitures de la majorité des équipements pour une zone géographique. La RTT soutient en effet que cette « *concurrence* » suffit pour lui faire bénéficier de prix favorables, tout en maintenant les difficultés d'entretien des systèmes employés à un niveau de complexité raisonnable (seul un système doit être maîtrisé par son personnel, deux au maximum)[137].

---

[134] Voy. P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1789-1998)*, pp. 93-134 ; J.C. BURGELMAN, Y. PUNIE, P. VERHOEST (1995), *Van telegraaf tot Telenet. Naar een nieuw communicatiebestel in België en Vlaanderen ?* ; C. MONVILLE e.a. (1990), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications* ; B. DE CROMBRUGGHE, Y. POULLET (1986), « La réglementation des télécommunications en Belgique » ; J.L. IWENS, J.P. VERCRUYSSE (1982), *Les télécommunications en Belgique. Enjeux et stratégies* ; *Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955* (1955).

[135] Rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1946, *Doc.parl.*, Sénat, sess. extraord. 1946, n° 126, p. 3 ; rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour les exercices 1948 et 1949, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1948-1949, n° 396, pp. 11-15 ; *Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955* (1955).

[136] Arrêté royal du 25 avril 1956 fixant les tarifs télex intérieurs, *M.B.*, 18 mai 1956 ; arrêté ministériel du 26 avril 1956 approuvant le règlement général sur les tarifs et conditions d'usage de la correspondance télégraphique télex en service intérieur, *M.B.*, 18 mai 1956 (*err.* 7 juin 1956).

[137] *Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955* (1955), p. 39. Le monopole, de fait ou contractuel, est parfois légèrement ouvert à la concurrence pour certains équipements liés à de nouveaux services. Mais, pour les postes téléphoniques par exemple, l'agréation d'un appareil *Siemens* a juste permis à la société de répondre à l'appel d'offres de la RTT, qui a ensuite conclu le contrat avec Bell au prix des appareils *Siemens*. Cette ouverture semble donc largement factice. Voy. le rapport de la commission parlementaire mixte chargée de l'examen du rapport R.T.T. du Comité supérieur de contrôle, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 630/1, pp. 35-43.

A partir de 1960, la Régie connaît une croissance extrêmement forte, soutenue par des investissements massifs dans ses infrastructures. Elle est à la pointe du progrès : elle dispose d'un réseau presque entièrement automatisé, en cours de mutation vers l'électronique et l'informatisation, dont les câbles aériens ont pratiquement disparu. Elle permet dès le début des années 1970 la location de ses lignes téléphoniques pour la transmission de données ; des entreprises, telle *Telindus*, vont s'en servir pour elles-mêmes fournir des services de télécommunications. Cette évolution fixe une des limites du monopole d'exploitation : il ne s'étend pas à tous les services susceptibles d'utiliser les lignes téléphoniques. La modernisation du télex signe également le déclin inéluctable du service télégraphique, ainsi que de *Belradio*. Ce dernier va disparaître peu après le lancement des communications internationales par satellite. Un service « *Sémaphone* » voit également le jour en 1965, qui permet la transmission d'informations codées entre un poste téléphonique et un récepteur radio. Au début des années 1970, enfin, c'est le *mobilophone* qui remplace le peu rentable service mobile terrestre[138]. La diversification des services offerts et l'adaptation constante à l'évolution technique caractérisent alors l'entreprise publique, qui connaît ainsi une relativement longue période dorée.

Entre 1973 et 1985, la situation financière de la RTT est nettement moins rose et la politique d'investissement atteint ses limites. Surtout, les recettes de la RTT – lorsqu'elles existent –, et l'institution elle-même, sont utilisées pour soutenir l'Etat dans la dure crise économique consécutive aux chocs pétroliers de 1973 et 1979 (voy. *infra*, *C*, et chap. 3, II)[139]. C'est la caricature d'un monopole utilisé à des fins étrangères aux services exploités. Le service ne suit d'ailleurs plus, la RTT ayant de plus en plus de difficultés à satisfaire les demandes d'abonnements, et la dette ne cesse de croître. C'est en 1973, en outre, qu'éclatent les affaires connues sous le nom de « scandales de la RTT », qui font grand bruit dans la presse. Ces scandales sont essentiellement le fait de l'administrateur général, qui a abusé de sa position pour passer des contrats avec des sociétés dans lesquelles il avait des intérêts. L'affaire a le mérite d'attirer l'attention sur la dépendance de la RTT vis-à-vis de l'industrie privée des télécommunications, spécialement vis-à-vis des monopoles de fournitures des sociétés Bell et ATEA, sans pour autant trouver de solution ; les contrats conclus sont poursuivis jusqu'à leur échéance[140].

Durant cette période plus sombre pour la RTT, le régime juridique des radiocommunications est réformé par une loi adoptée le 30 juillet 1979. Confirmant la loi du 14 mai 1930 qu'elle remplace, la loi de 1979 autorise tout d'abord la RTT « *à entreprendre et à exploiter tout service de radiocommunication, à l'exclusion des services de radiodiffusion* », soumet pour le surplus la détention de tout appareil émetteur ou récepteur de radiocommunications au traditionnel régime d'autorisation ministérielle, et charge la RTT de la gestion du spectre des fréquences radio-électriques. Le ministre a rapidement délégué sa compétence d'autorisation à la RTT, qui se trouve donc à la fois exploitante du réseau de radiocommunications, et chargée de la délivrance des autorisations et des fréquences à ses potentiels concurrents. Possibilité de

[138] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1972-1973, n° 4-XV/3, pp. 4-8 ; exposé du ministre socialiste des PTT Anseele, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1970-1971, 20 avril 1971, pp. 16-18 ; arrêté royal du 18 juin 1965 fixant les tarifs du service « Sémaphone », *M.B.*, 30 juin 1965 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 130, p. 1 ; et plus généralement l'ensemble des travaux parlementaires relatifs aux budgets successifs du ministère des Postes, des Télégraphes et des Téléphones pour les années 1960 à 1973.

[139] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 94-106.

[140] Rapport de la commission parlementaire mixte chargée de l'examen du rapport R.T.T. du Comité supérieur de contrôle, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 630/1 ; G. BROUHNS (1975), *Les conventions à moyen terme et à long terme passées par la régie des télégraphes et des téléphones dans le domaine des télécommunications* ; P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 107-110.

concurrence qui reste d'ailleurs toute relative, puisque les activités autorisées ne peuvent être exploitées pour le compte ou au profit de tiers, à tout le moins pas en contrepartie d'avantages pécuniaires. En pratique, durant toute la décennie 1970, plusieurs milliers de licences sont délivrées aux radio-amateurs auxquels cette loi est principalement destinée[141]. Un problème similaire se pose à l'égard des appareils téléphoniques. La RTT dispose de l'exclusivité de la fourniture du premier téléphone, mais a renoncé à cette exclusivité pour les appareils supplémentaires, tout en conservant le pouvoir de les agréer. Elle est donc à nouveau juge et partie, puisqu'elle commercialise ses propres appareils et agrée ceux des autres, sur la base de normes qu'elle fixe elle-même[142]. Le problème est identique pour l'agrément des équipements informatiques de connexion au réseau téléphonique, pour les services de transmission de données, par exemple. Un arrêté ministériel de 1978 restreint d'ailleurs fortement les possibilités d'utilisation du réseau téléphonique pour offrir, sans autorisation expresse de la RTT, des services à des tiers[143]. Enfin, par une loi du 7 décembre 1984, la RTT est autorisée à participer – sans apport financier ! – à des organismes publics ou privés, soit que ceux-ci soient appelés à coopérer à l'exploitation des télécommunications, soit qu'il s'agisse de fournisseurs ou de prestataires de services que la RTT souhaiterait davantage contrôler. La participation doit cependant être majoritaire lorsque l'association concerne la propre infrastructure de la RTT[144]. Imaginée pour soutenir le développement de techniques et de services de pointe, c'est sans doute la plus importante ouverture au secteur privé de toute la période examinée.

Il faut constater que toutes ces « libéralisations », à la marge des activités principales du monopole public, demeurent étroitement contrôlées par celle-là même qu'on entend concurrencer, la RTT. Cela montre l'importance de la réticence des autorités publiques à voir s'ouvrir un secteur non seulement rémunérateur pour l'Etat, mais également au cœur de multiples activités économiques, sociales ou culturelles. Cela explique et justifie également en partie les projets européens (voy. *supra*, §1er, C) qui entendent séparer les fonctions de réglementation et d'exploitation exercées par les monopoles publics nationaux dans le secteur des télécommunications.

A partir de 1985, la situation s'améliore à nouveau sensiblement sur le plan financier. Sur le plan technique, les nouveaux services prennent de l'ampleur : transmission de données, télécopie à distance, messagerie électronique, font partie des services informatiques désormais commercialisés par la RTT. Mais la dépendance de la RTT tant vis-à-vis de l'industrie des télécommunications qu'à l'égard de la politique budgétaire de l'Etat, voire des partis politiques, n'en demeure pas moins forte. En témoigne notamment la passation du « *contrat du siècle* », à l'échéance des contrats conclus avec Bell et ATEA, qui vise notamment à transformer l'ensemble du réseau téléphonique en un réseau numérique intégré (le fameux

[141] Arrêté royal du 27 février 1974 relatif aux radiocommunications, *M.B.*, 16 mars 1974 ; art. 2, 3, §3 et 13 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979 ; exposé des motifs de cette loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/1, p. 3 ; art. 9 et 17 de l'arrêté royal d'exécution du 15 octobre 1979, *M.B.*, 30 octobre 1979.

[142] Ce que la Cour de justice des Communautés européennes va condamner fermement en 1991 : C.J.C.E., arrêt *RTT c. GB-Inno-BM* du 13 décembre 1991, C-18/88.

[143] Art. 13 et 86 de l'arrêté ministériel du 20 septembre 1978 portant fixation de tarifs accessoires en matière de télécommunications et des conditions de raccordement et d'usage des moyens de télécommunication en service intérieur, *M.B.*, 29 septembre 1978.

[144] Art. 1er nouveau de la loi précitée du 19 juillet 1930, tel que modifié par la loi du 7 décembre 1984, *M.B.*, 8 février 1985. Voy. par exemple l'arrêté royal du 9 juillet 1986 autorisant la Régie des Télégraphes et des Téléphones à participer à la constitution, au capital et à la gestion d'une société coopérative, ayant pour objet la fourniture à destination de l'étranger de toute étude et de tous services d'expertise de conseil d'assistance et de formation dans le domaine des télécommunications, *M.B.*, 7 août 1986.

ISDN européen), estimé au départ à plus de 100 milliards de francs étalés sur dix ans[145]. La procédure de passation donne lieu pendant près de deux ans à de nombreux débats entre les industries concernées (outre Bell et ATEA, Siemens et Philips sont entrées en jeu), entre les partis politiques et au gouvernement, ainsi que dans les médias : rarement jusqu'alors, un marché public a atteint un tel montant. Seule… la RTT reste absente de ces échanges, qui la concerne pourtant au premier chef. La conclusion du contrat en août 1987 a des parfums de subtil compromis… et montre le poids de l'histoire : Alcatel Bell (nouvelle dénomination issue du rachat des activités de télécommunications du groupe américain ITT par la Compagnie Générale des Eaux) est chargée des deux tiers du contrat, Siemens-ATEA (la première ayant racheté la seconde) d'un tiers, et Philips doit fournir les appareils de transmission ; les répercussions sur l'industrie, l'emploi et la recherche belges sont en outre réparties entre le nord et le sud du pays[146]. Une fois encore, la RTT sert à soutenir les intérêts économiques de la Belgique plutôt qu'à développer une politique publique des télécommunications. Cela n'en annonce pas moins les faramineux développements auxquels le secteur est confronté, qui vont inéluctablement conduire à une réforme en profondeur de celui-ci, dès le début des années 1990[147].

B. Organisation administrative : la mainmise hiérarchique sur la RTT

L'organisation administrative de la RTT n'évolue pas davantage avant 1989. Elle demeure gérée par le ministre « *qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions* », lequel a délégué une grande partie de ses pouvoirs à l'administrateur général de la RTT. Le lien hiérarchique est cependant très fort, et la politique de l'entreprise publique, au sens large, est bien déterminée par le ministre et son administration. L'administration centrale demeure celle des postes, des télégraphes et des téléphones jusqu'en 1989. Elle est d'abord le plus souvent intégrée dans un large ministère des Communications créé à la sortie de la guerre (1944-1961, 1965-1966, 1974-1977), commun aux transports et à la radio-télévision, puis dispose d'un ministre propre (1961-1965, 1966-1973, 1977-1981 et 1988-1989), ou à tout le moins d'un secrétaire d'Etat (1973-1974 et 1981-1988), ce qui témoigne dans une certaine mesure de l'importance que prend le réseau téléphonique dans la gestion publique.

A rebours de la volonté d'autonomie consacrée en 1930, l'évolution de la RTT après la guerre est donc marquée par un contrôle croissant du pouvoir central sur l'entreprise publique. Deux étapes juridiques plus générales en témoignent. La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, tout d'abord, pose les fondements d'un contrôle uniformisé, mais également accru, sur les organismes publics. La RTT est classée dans les organismes de la catégorie A, les plus étroitement contrôlés. Les réelles nouveautés prévues par la loi, à l'égard de la RTT, sont les mécanismes de contrôle financier, notamment la soumission de ses comptes à la Cour des comptes et l'intervention de l'inspection des finances. Les autres formes de contrôle budgétaire (par le parlement, notamment) et administratif demeurent celles prévues par la loi de 1930. Si l'objectif d'harmonisation et de contrôle de la loi de 1954 était certes justifié, cette loi n'en est pas moins également considérée, rétrospectivement, à la fois comme un outil de politisation et comme un obstacle à une gestion « industrielle » des investissements, dans l'intérêt de la RTT et des services

[145] Soit l'équivalent du budget annuel de la Défense nationale à la même époque.
[146] Voy. la passionnante relation et analyse du processus dans P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 112-116, renvoyant notamment aux nombreux articles de presse parus à l'époque.
[147] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 125-129.

qu'elle offre[148]. Comme on l'a vu, la RTT a en effet été utilisée à des fins économiques et budgétaires qui lui étaient étrangères.

Cette mainmise sur la RTT s'accroît encore au début des années 1980, lorsque les difficultés budgétaires conduisent le gouvernement à resserrer encore le contrôle sur les organismes publics. Pour rappel, c'est en 1977 déjà qu'il s'arroge le droit de veiller « *à ce que les organismes visés* [par la loi de 1954, dont la RTT] *ajustent leurs recettes et leurs dépenses en conformité à la politique économique, sociale et financière de l'Etat* »[149]. La RTT est ainsi soumise à des restrictions budgétaires drastiques et à l'obligation de soumettre un plan de rationalisation et d'assainissement au ministre[150]. La perte d'autonomie, bien que justifiée par la crise économique, est significative. Historiquement, elle est surtout paradoxale, si l'on se souvient que la RTT a principalement été créée en vue de lui accorder la plus grande autonomie budgétaire et comptable possible. Le besoin d'autonomie revendiqué par la RTT n'en sera que plus fort[151], et conduira également aux réformes de 1991.

C. Financement : un « instrument parafiscal »[152]

Les recettes de la RTT demeurent, jusqu'en 1989, essentiellement fondées sur deux ressources : les tarifs et redevances d'abonnement pour les services fournis, d'une part, et l'emprunt (le plus souvent garanti par l'Etat), d'autre part. Ces modes de financement sont sans cesse revus à la hausse, pour s'adapter à la croissance considérable de la RTT, tant au niveau quantitatif que technique ; l'augmentation du nombre d'abonnés, l'extension du réseau et la modernisation continue de celui-ci constituent les principales charges financières de la Régie durant toute la période[153]. Les tarifs et redevances d'abonnement sont donc adaptés presque chaque année, par arrêtés royaux et ministériels sans cesse renouvelés, dont l'analyse systématique ne peut faire l'objet de cette étude.

Pour les tarifs téléphoniques, les bases de calcul adoptées dans l'entre-deux-guerres demeurent, dans leur principe, presque inchangées : une redevance d'abonnement forfaitaire est due[154], et chaque communication est en outre facturée en fonction de sa durée et de la

[148] Art. 6 et 8 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954. Voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 97 et 120-125.
[149] Art. 182 de la loi du 22 décembre 1977 relatives aux propositions budgétaires 1977-1978, *M.B.*, 24 décembre 1977. Voy. D. DEOM (1990), *Le statut juridique des entreprises publiques*, p. 238.
[150] Arrêté royal n° 237 du 31 décembre 1983 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la RTT, *M.B.*, 18 janvier 1984 ; art. 28 de la loi de redressement économique du 31 juillet 1984, *M.B.*, 10 août 1984.
[151] Il s'exprime déjà largement au cours des années 1980, en ce compris au gouvernement et au parlement. Voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 125-129 et les références citées.
[152] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 94.
[153] Voy. notamment le rapport sur le projet de loi relatif aux comptes de prévision de la RTT pour l'exercice 1951, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1950-1951, n° 324, p. 2.
[154] 1.080 ou 1.200 francs selon l'automatisation entre 1957 et 1972 ; elle varie ensuite à partir de1978 en fonction de la densité de population de la zone de raccordement : 3.360 francs par an pour une grande zone, 3.240 francs pour une zone moyenne, 3.120 francs pour une petite zone, chiffres portés respectivement à 4.080, 3.480 et 2.880 francs en 1989.

distance[155] ; des tarifs réduits de nuit et, plus tard, de week-end (à partir de 1978), sont également prévus, ainsi que des tarifs plus élevés pour les postes publics. Les tarifs télégraphiques évoluent davantage : on peut signaler l'uniformisation progressive des tarifs pour les communications avec ou sans fil, ainsi que la suppression, au début des années 1970, de la tarification dégressive appliquée auparavant. Désormais, le coût d'un télégramme comprend une base forfaitaire (28 francs en 1972, 75 francs en 1978, 120 francs en 1989), auquel s'ajoute un montant par mot (un franc en 1972, deux en 1978 et quatre en 1989)[156]. Enfin, les tarifs pour les nouveaux services connaissent une évolution très variée, voire en dents de scie. Cette évolution répond soit, à la hausse, aux importants besoins de financement de la RTT, soit, à la baisse, à la logique économique qui permet de diminuer les prix au fur et à mesure que les utilisateurs augmentent, en répartissant les coûts fixes sur chaque utilisateur[157].

Ces recettes cumulées d'exploitation s'élèvent à 1,7 milliards de francs en 1949, 4,35 milliards en 1959, 11,85 milliards en 1969, 38,6 milliards en 1979 et presque 80 milliards en 1989, soit une croissance exponentielle (plus que doublée tous les dix ans) fondée sur l'augmentation à la fois du nombre d'utilisateurs, des services rendus et des tarifs[158]. Cette croissance ne correspond pourtant pas à l'évolution de la situation financière de la RTT évoquée ci-dessus : c'est que les dépenses vont être encore plus phénoménales, particulièrement à partir des années 1960 et de la volonté du gouvernement de voir la RTT investir massivement, notamment dans ses infrastructures. Les revenus d'exploitation ne suffisent pas à couvrir ces investissements, qui sont financés pour partie par des emprunts, mais encore majoritairement

[155] Le territoire est divisé en zones dès 1951, et permet de distinguer des communications dites régionales puis zonales, et interurbaines puis interzonales, contiguës ou non. Le tarif zonal, interzonal contigu et interzonal non contigu, est alors en principe facturé par unité de temps de conversation. A titre d'illustration, le tableau suivant permet de suivre l'évolution de ces trois tarifs.

	Tarif zonal	Tarif interzonal contigu	Tarif interzonal non contigu
1951	1,7 fr.	2,5 fr./180 sec.	2,5 à 10 fr./180 sec.
1964	2 fr.	1 fr./60 sec.	1 à 3,5 fr./60 sec.
1972	3,75 à 4 fr.	8 fr.	20 fr.
1978	5 fr.	5 fr./192 sec.	5 fr./48 ou 96 sec.
1989	5 fr./360 sec.	5 fr./180 sec.	5 fr./40 sec.

Voy. les arrêtés royaux portant rajustement des tarifs téléphoniques intérieurs du 7 mai 1951 *M.B.*, 18 mai 1951 ; du 23 octobre 1957, *M.B.*, 31 octobre 1957 ; du 2 juillet 1964, *M.B.*, 23 juillet 1964 ; ainsi que les arrêtés royaux fixant les tarifs principaux en matière de télécommunications du 30 mai 1972, *M.B.*, 1er juin 1972 ; du 20 septembre 1978, *M.B.*, 29 septembre 1978 (*err.* 7 novembre 1978) ; du 8 novembre 1989, *M.B.*, 22 novembre 1989.

[156] Arrêtés du Régent ou royaux suivants : 13 février 1946 portant modification des taxes radiotélégraphiques maritimes, *M.B.*, 8 mars 1946 ; 7 mai 1951 portant relèvement des taxes télégraphiques intérieures, *M.B.*, 18 mai 1951 ; ainsi que les arrêtés royaux précités fixant les tarifs principaux en matière de télécommunications de 1972, 1978 et 1989.

[157] Ainsi, par exemple, la redevance d'abonnement au télex s'élève-t-elle au minimum à 21.660 francs par an en 1956, 20.000 francs en 1960, 24.000 francs en 1972, entre 33.900 et 47.700 francs en 1978 et 10.296 francs en 1989. La redevance annuelle pour le sémaphone est de 8.400 francs en 1965, entre 8.400 et 10.800 francs en 1972, et entre 2.400 et 21.600 francs en 1989. La redevance annuelle pour le mobilophone oscille entre 10.800 et 16.800 francs en 1978, et entre 24.000 et 72.600 francs en 1989. Voy. l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant les tarifs télex intérieurs, *M.B.*, 18 mai 1956 ; remplacé par l'arrêté royal du 18 novembre 1960, *M.B.*, 31 décembre 1960 ; l'arrêté royal du 18 juin 1965 fixant les tarifs du service « Sémaphone », *M.B.*, 30 juin 1965 ; ainsi que les arrêtés royaux précités fixant les tarifs principaux en matière de télécommunications de 1972, 1978 et 1989.

[158] Voy. les résultats d'exploitation communiqués dans les budgets de la RTT pour 1951, 1961, 1971, 1981 et 1990.

par les recettes jusqu'en 1970. En 1975 cependant, et ce sont là les limites de la politique d'investissements, l'autofinancement de la RTT chute à 33%, ce qui signifie que 66% de ces investissements sont financés par des emprunts. La dette de la RTT s'élève à 96 milliards de francs en 1977, et à 177 milliards en 1984[159]. Cela explique la nécessité de procéder à un assainissement drastique de la Régie à la même époque.

Mais cette volonté n'en était pas moins paradoxale. Dans le même temps, la RTT continuait non seulement à servir les politiques du gouvernement, mais également à alimenter son budget. Pour rappel, la RTT paye un intérêt annuel sur les prêts et investissements antérieurs de l'Etat depuis 1930. Elle doit également reverser l'excédent de ses bénéfices à l'Etat, ce qu'elle fait notamment entre 1955 et 1962, puis de nouveau à partir de 1967 durant les quelques années où elle fait encore des profits[160]. Elle contribue également de manière forfaitaire aux frais de fonctionnement de l'administration des PTT (1,6 million de francs par an au cours des années 1970). Elle se voit contrainte, en 1982, de transférer 650 millions de francs à la Régie des postes, pour couvrir les déficits de celle-ci, et ce sans la moindre justification économique, ce que la Cour des comptes va vertement critiquer. Enfin, *last but not least*, elle se voit imposer une « *rente de monopole* » en 1988 (804 millions de francs en 1988, et 1,3 milliards en 1990), ainsi que le remboursement en deux ans des prêts financiers et des transferts immobiliers effectués par l'Etat en… 1930, et pour lesquels elle payait des intérêts depuis près de 60 ans[161]. Il n'est certes pas anodin, comme le constate Pascal Verhoest, que ce « remboursement » soit opportunément effectué juste avant la transformation de la RTT en 1991.

Certes, toutes proportions gardées, l'Etat n'est évidemment pas le principal bénéficiaire des recettes de la RTT. De manière générale, cependant, l'attitude du gouvernement est limpide : récupérer quelques recettes et pousser aux investissements aussi longtemps que la situation le permet – et surtout lorsque cela sert sa politique –, mais limiter au maximum l'intervention financière de l'Etat, même en cas de crise sévère[162]. L'autonomie financière dont le législateur de 1930 avait rêvé pour la RTT a joué dans un seul sens : en faveur de l'Etat, protégé des pertes de la Régie. D'autonomie de gestion pour la RTT, par contre, il n'a jamais vraiment été question[163].

---

[159] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 105 et 111, et les multiples discussions budgétaires qu'il cite.

[160] Une tentative de suppression cette obligation a été faite en 1962, mais elle est à nouveau imposée en 1967 (voy. P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, pp. 95-96) : loi du 18 janvier 1962 modifiant celle du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, *M.B.*, 14 février 1962 ; arrêté royal n° 91 du 11 novembre 1967 modifiant et complétant la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones, *M.B.*, 14 novembre 1967 (adopté sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967, *M.B.*, 4 avril 1967).

[161] P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 96-97, et les références citées : *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1982-1983, 24 novembre 1982, pp. 410 et 415 ; rapport annuel de la RTT pour l'exercice 1982, p. 5 ; art. 208 de la loi programme du 30 décembre 1988, *M.B.*, 5 janvier 1989 ; rapports annuels de la RTT 1989 et 1990.

[162] L'Etat est intervenu pour éponger une grande partie des pertes dues à la Seconde Guerre mondiale, puis très ponctuellement, et de manière controversée, au plus fort de la crise financière de la RTT en 1983 et 1984, par un 'budget de compensation' destiné à la recherche et au développement de nouvelles technologies, que la RTT dût ensuite rembourser (*Doc.parl.*, Chambre, sess. 1982-1983, n° 4-XV/3, pp. 4 et 17-18 ; Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XV/2, p. 4 ; Chambre, sess. 1989-1990, n° 4/1-1293/6, p. 621).

[163] Voy. en ce sens le témoignage de l'administrateur général de la RTT, J.L.L. DE PROFT, *Tien jaar RTT-beleid*, Gand, 1987, cité par P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 122 ; ainsi que son interview dans *Le Soir*, 27 mai 1989.

D. Régime juridique : le parent pauvre du droit des télécommunications

a) Droits et devoirs des utilisateurs

Le droit au secret des communications reste consacré en Belgique durant toute la période considérée, principalement sur la base des textes légaux datant de l'entre-deux guerres. L'écoute téléphonique, comme l'ouverture des télégrammes ou l'interception de toute autre forme de télécommunications est donc en principe interdite, même pour des poursuites judiciaires ou pour la Sûreté de l'Etat[164]. Etonnamment, c'est la circulaire de 1923 qui continue à régir tous les actes d'instruction pénale en rapport avec les télécommunications : seuls l'enregistrement des appels sortants et entrants ou la durée des conversations peuvent être communiqués aux autorités judiciaires. Les nombreuses affaires de terrorisme ou de grand banditisme des années 1980 vont cependant transformer les attentes des acteurs judiciaires et policiers, qui vont réclamer le droit de déroger à un secret particulièrement lourd pour certaines enquêtes, ce d'autant plus que la Cour européenne des droits de l'homme a expressément autorisé une telle dérogation dès 1974, pour autant qu'elle soit prévue par un texte normatif. La circulaire de 1923 demeurait bien insuffisante à cet égard[165]. De même, en pratique, la protection juridique du secret des télécommunications s'est affaiblie au fur et à mesure du développement de nouveaux services et de nouvelles technologies. Les abus étaient de plus en plus faciles alors que les sanctions étaient de plus en plus dérisoires.

Le droit du public à utiliser le service des télécommunications, sans priorité ni préférence quelconque, n'évolue pas davantage, et reste principalement consacré au niveau international, qui l'inclut dans un « *noble principe* » supérieur de « *libre transmission des informations* »[166]. Certes, l'idée d'un « *service public accessible également à tous* » est constamment rappelée par le législateur, le ministre compétent ou les dirigeants de la RTT – « *C'est là le sens de ces monopoles* »[167] –, mais elle ne se traduit concrètement dans aucun texte juridique[168]. Au contraire même, tant le droit d'accès que la tarification, par exemple, sont l'objet de traitement différenciés, bien que justifiés par des motifs techniques ou de coûts. Le principe du droit d'utilisation et de l'égalité d'accès semblent davantage constituer des objectifs que des contraintes pour la RTT. Objectifs que, au demeurant, elle s'est évertuée à remplir depuis la guerre, c'est indéniable si l'on examine tant l'augmentation du nombre de personnes reliées aux réseaux de télécommunications que l'évolution technologique dont celles-ci ont bénéficié. La seule réelle évolution vers un service public plus égalitaire est la naissance, en

---

[164] Art. 17 à 20 de la loi précitée du 13 octobre 1930, *M.B.*, 20-21 octobre 1930 ; art. 32 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949 – disponibles sur www.itu.int – et reproduit dans toutes les conventions jusqu'en 1989 ; art. 4, c) de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979.

[165] Cour eur. D.H., arrêt *Klass et autres* du 6 septembre 1978, série A, n° 28 ; Cour eur. D.H., arrêt *Malone* du 2 août 1984, série A, n° 82 ; A. De Nauw (1983), « Het afluisteren van telefoongesprekken op bevel van de onderzoeksrechter » ; P. Lemmens (1985), « Het afluisteren van telefoongesprekken en het registreren van uitgaande en binnenkomende oproepen » ; et le Rapport d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1989-1990, n° 59/8, pp. 322-327, ainsi que la jurisprudence belge citée. Voy. également l'arrêté royal du 14 juin 1972 instituant au sein de la police judiciaire près les parquets un service des télécommunications, *M.B.*, 1er juillet 1972 ; remplacé par l'arrêté royal du 13 février 1985, *M.B.*, 22 mars 1985.

[166] Art. 28 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949, et recommandation n° 1 de la Convention révisée à Malaga-Torremolinos le 25 octobre 1973 – disponibles sur www.itu.int – reproduits dans toutes les conventions jusqu'en 1989.

[167] Rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 5-XV/2, p. 6.

[168] En tout cas pas au-delà des principes généraux de continuité et d'égalité attachés par la doctrine et la jurisprudence belge, depuis 1945, à la notion de service public.

1975, d'un tarif téléphonique social pour les personnes handicapées, étendu ensuite aux personnes âgées[169].

b) Protection des agents et du service

A l'instar de toutes les autres personnes travaillant pour une institution publique, désormais, les agents de la RTT sont définitivement intégrés dans la fonction publique et bénéficient, en principe, d'un régime statutaire ou, exceptionnellement, d'un régime contractuel. Le seul privilège spécifique à la RTT est celui de l'intéressement du personnel aux bénéfices, octroyé par la loi de 1930, et auquel il n'est pas touché avant la transformation de la RTT en 1991[170].

La protection contre les nuisances radioélectriques reste un souci constant pour toutes les activités de télécommunications, et évolue au gré de la technique. Elle est particulièrement révélatrice des interactions entre les différents secteurs étudiés, puisqu'elle se discute notamment au sein d'un Comité consultatif institué en 1958, composé de membres issus de la RTT, de l'INR, de la direction de l'énergie électrique, de l'industrie électrique et radio-électrique et du secteur des transports à traction électrique[171].

Le droit du gouvernement de suspendre les services de télécommunications demeure également inchangé, et est même étendu (ou précisé, selon l'interprétation), dans la Convention internationale des télécommunications, au droit d'arrêter la transmission de toute correspondance privée « *qui paraîtrait dangereu*[se] *pour la sûreté de l'Etat ou contraire à ses lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* »[172].

Les privilèges fiscaux et domaniaux propres à la RTT sont également maintenus, de même que le régime d'irresponsabilité dont elle bénéficie, d'ailleurs considéré comme neutralisant le principe de continuité du service – l'obligation d'offrir un service ininterrompu aux utilisateurs – imposé par la doctrine et la jurisprudence relative à la notion de service public[173]. Seule la grande liberté qui avait été accordée à la Régie pour passer ses marchés publics est supprimée. Les scandales provoqués par l'administrateur général de la RTT ont mis fin ce régime, non seulement pour la RTT, mais également pour la plupart des organismes publics

---

[169] Arrêté royal du 5 février 1975 instaurant un tarif téléphonique social, *M.B.*, 11 février 1975 ; remplacé par l'arrêté royal du 26 février 1982, *M.B.*, 27 février 1982 ; puis par l'arrêté royal du 8 novembre 1989, *M.B.*, 22 novembre 1989.

[170] Comme l'atteste la rubrique « Répartition des bénéfices » de tous les budgets de la RTT depuis 1945.

[171] Voy. notamment l'art. 44 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949 – disponible sur www.itu.int – et reproduit dans toutes les conventions jusqu'en 1989 ; l'arrêté royal du 14 février 1958 interdisant l'utilisation de certains moteurs électriques, générateurs de perturbations radio-électriques, *M.B.*, 10-11 mars 1958 ; l'arrêté royal du 14 avril 1958 portant organisation du Comité consultatif en matière de perturbations parasitaires affectant les relations radio-électriques, *M.B.*, 22 mai 1958 ; les arrêtés royaux relatifs aux perturbations radioélectriques du 24 juin 1960, *M.B.*, 21 juillet 1960, du 16 juin 1966, *M.B.*, 12 août 1966, du 16 janvier 1974, *M.B.*, 31 mai 1974, du 8 décembre 1976, *M.B.*, 23 février 1977, du 8 juin 1978, *M.B.*, 19 octobre 1978, du 28 novembre 1983, *M.B.*, 29 décembre 1983, du 11 septembre 1989, *M.B.*, 18 novembre 1989.

[172] Art. 29 et 30 de la Convention internationale des télécommunications signée à Atlantic City le 2 octobre 1947 – disponible sur www.itu.int – et reproduits dans toutes les conventions jusqu'en 1989. Voy. aussi l'arrêté royal du 10 décembre 1957 portant création d'une Commission mixte des télécommunications, *M.B.*, 21 décembre 1957, qui règlemente la réquisition des réseaux de télécommunications en cas de guerre.

[173] C. MONVILLE (1990), *op.cit.*, p. 156.

qui bénéficiaient d'une latitude similaire. Ces scandales ont donc eu un impact déterminant sur l'évolution du droit des marchés publics (voy. *supra*, chap. 1er, III)[174].

* *

*

L'histoire de la RTT est évidemment infiniment plus dense que celle qui vient d'être exposée, en particulier sur le plan économique, sociologique, humain ou technique. Sur ce dernier point, d'ailleurs, un historien des sciences n'hésite pas à écrire que « *vers la fin des années 1980* (…)*, l'objet technique le plus complexe existant en Belgique est le réseau téléphonique* (…) *: des millions d'appareils, dispersés sur tout le territoire, presque dans chaque maison, totalement interconnectés, et connectés avec le réseau mondial, puisqu'à partir de n'importe quel appareil téléphonique en Belgique on peut appeler New York ou Tokyo.* (…) *Et il n'y a pas que les câbles en cuivre, les fibres optiques en verre ou en matériaux synthétiques, les pièces d'acier et de plastique, il y a aussi tout le logiciel nécessaire pour coordonner le fonctionnement de cet immense réseau. A cette complexité technologique correspond évidemment une complexité financière, et le « chiffre d'affaires » de la téléphonie est colossal. Bref, la téléphonie est devenue un secteur économique décisif* »[175].

C'est certainement ce caractère économique décisif de la téléphonie, et des réseaux de télécommunications en général, qui explique la mainmise croissante de l'Etat sur son monopole, tant dans sa gestion, son organisation, son contrôle ou son financement. Mais, autre caractéristique, il faut également comparer l'évolution extraordinaire des technologies et des services offerts et de leur pénétration dans la population, avec l'évolution juridique et institutionnelle sur la même période, qui est quasiment nulle pendant soixante ans. Cela témoigne notamment du fait que le législateur belge, voire les pouvoirs publics dans leur ensemble, se sont laissés dépasser par cette évolution, dont la RTT n'est d'ailleurs plus l'unique acteur, malgré tous les efforts déployés pour préserver son monopole. Et dont la Belgique – voire l'Europe – n'est certainement plus le centre. Cela réaffirme surtout le rôle de la Régie qui, « *forte de ses liens avec les pouvoirs politiques et de l'absence de contestation pendant de longues années,* (…) *a assumé les fonctions de réglementation et d'exploitation des télécommunications au-delà de ce qu'une analyse rigoureuse des textes permet de justifier* »[176]. Si l'autonomie de la RTT par rapport au pouvoir était faible, son autonomie par rapport au droit a, au contraire, été relativement forte.

[174] Art. 1er et 30 de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *M.B.*, 28 août 1976.
[175] J.C. BAUDET (2007), *Histoire des sciences et de l'industrie en Belgique*, pp. 309-310.
[176] C. MONVILLE (1990), *op.cit.*, p. 154.

§3. L'époque glorieuse de la radio-télévision publique[177]

A. Public-privé : du monopole public à la concurrence public-privé

a) Le monopole public de l'audiovisuel sort renforcé de la guerre

La Seconde Guerre mondiale n'a pas eu d'impact immédiat sur les lois de 1930 relatives à la radiodiffusion. Le principe du monopole public et le régime dérogatoire d'autorisation restent en place. La pratique administrative, par contre, est radicalement modifiée à l'issue du conflit : plus aucune des autorisations autrefois accordées à des émetteurs privés locaux n'est renouvelée, ce qui confère *de facto* à l'INR un monopole d'émission de radiodiffusion[178]. Ce monopole, combiné au succès populaire croissant de la radio, conduit l'INR à renforcer et à développer l'ensemble de ses activités. Il crée des stations d'émission régionales (notamment à l'aide du personnel des radios privées privées de leur licence), qui disposent d'un temps d'émission et de programmes propres. Il construit une nouvelle station émettrice de grande puissance au début des années 1950 à Wavre-Tombeek (Overijse). Et, surtout, il se lance dans la grande expérience de la télévision. Celle-ci apparaît, en Belgique, en 1953 avec le « *Carnet de l'actualité* » suivi peu après du « *Journal filmé* » qui préfigurent le journal télévisé. L'exploitation de la télévision implique rapidement la réalisation en Belgique et/ou la participation aux frais de programmes destinés à des échanges internationaux, tels ceux de l'Eurovision. Sociologiquement, cette époque sonne définitivement le glas de l'exclusivité de l'information écrite ; le son et l'image font massivement intrusion dans la vie quotidienne, ce qui conforte encore le monopole de l'INR[179]. La création des instituts de la RTB-BRT en 1960 (voy. *infra*, B) ne porte pas atteinte au principe du monopole public : les nouveaux instituts sont « *chargés du service public de la radiodiffusion et de la télévision* », notamment le « *service des informations* », l'un en français et l'autre en néerlandais. La télévision entre ainsi légalement, en 1960, dans le champ d'action des pouvoirs publics.

Le roi conserve cependant, conformément au régime général d'autorisation prévu par la loi du 14 mai 1930, le pouvoir d'attribuer aux instituts les fréquences nécessaires pour diffuser leurs émissions. En pratique, toutes les fréquences disponibles leur sont réservées[180]. Le même

---

[177] Voy. R. VANDE WINKEL, D. BILTEREYST, L. DESMET (2009), « Recherche historique sur l'actualité filmée en Belgique » ; F. MAIRESSE, L. RECCHIA, M. HANOT, M.C. BRUWIER (2004), *RTBF 50 ans. L'extraordinaire jardin de la mémoire* ; M. HERMANS (1997), *Les enjeux politiques de la mise en concurrence de la télévision en Europe francophone* ; H. DUMONT (1996), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, pp. 298-328 ; F. DEHOUSSE (1996), « La politique européenne de l'audiovisuel » ; J.C. BURGELMAN, Y. PUNIE, P. VERHOEST (1995), *Van telegraaf tot Telenet. Naar een nieuw communicatiebestel in België en Vlaanderen ?* ; J.C. BURGELMAN, P. VERHOEST, P. PERCEVAL, B. VAN DER HERTEN (1994), « Les services publics de communication en Belgique (1830-1994) », pp. 80-97 ; D. DEOM (1992), « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel » ; J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)* ; « La radio et la télévision face au juge », *Annales de droit de Louvain*, 1987, n° 1-2 ; M. VERHEYDEN (1970), *La radio-télévision face au pouvoir. L'expérience belge*.

[178] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 249 ; J.C. BURGELMAN *e.a.* (1994), *op.cit.*, p. 82.

[179] Voy. des traces de ce développement dans le Rapport final du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1957-1958, n° 940, pp. 330-336 ; M. HANOT (2004), « Premières télévisions en Belgique » ; M. HANOT (2003), *Les débuts de la télévision belge*.

[180] Art. 1er et 3 de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, *M.B.*, 21 mai 1960 (*err.* 27-28 mai 1960) ; intervention du ministre Harmel, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, pp. 40-42 ; arrêté royal du 9 avril 1965 mettant des fréquences nécessaires à la disposition des Instituts de radiodiffusion-télévision belge, *M.B.*, 8 mai 1965, remplacé par arrêté royal du 10 décembre 1987, *M.B.*, 5 janvier 1988, et du 21 mars 1989, *M.B.*, 4 juillet 1989.

régime d'autorisation est maintenu pour toute autre activité de radiodiffusion, en particulier la radiodistribution. Suite à l'apparition de la télévision, ce régime est d'ailleurs étendu en 1957 à la distribution (par câble) « *de signaux de toute nature* », visant à l'évidence l'arrivée annoncée de la télédistribution. Mais il nécessite, pour entrer en vigueur, l'adoption d'un arrêté royal, lequel va se faire attendre très longtemps. La même loi supprime par contre la nécessité d'une autorisation préalable – déjà largement factice en droit comme en fait – pour la détention d'appareils « *destinés exclusivement à la réception des émissions de radiodiffusion* »[181]. En pratique, enfin, il faut rappeler que c'est… la RTT qui exerce ces compétences pour le compte du ministre compétent.

L'intervention de l'Etat, par un régime d'autorisation, voire l'organisation d'un monopole, pour la radio et la télévision, est enfin confortée par certaines conventions internationales déjà évoquées, auxquelles la Belgique est partie. Ainsi, selon l'article 10, alinéa 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[182], consacré à la liberté d'expression, d'opinion et surtout, en ce qui nous concerne, à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, « *le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation* »[183]. La Commission européenne des droits de l'homme a, dans un premier temps, interprété cette disposition comme permettant un monopole public de la radio-télévision et l'interdiction de la radiodiffusion privée[184]. De même, on l'a déjà vu, les fréquences radio – en ce compris pour la radiodiffusion – sont d'abord distribuées au niveau international, au sein de l'UIT. En vertu du règlement des radiocommunications, les Etats sont ensuite responsables des fréquences qui leur ont été attribuées, soit qu'ils les exploitent, soit qu'ils en autorisent l'utilisation par des personnes privées. Mais dans ce dernier cas, ce sont bien les Etats qui demeurent responsables du respect de la réglementation technique internationale par les personnes qu'ils ont autorisées. En radio comme en télévision, le droit international postule donc une intervention de l'Etat[185].

---

[181] Art. 6, 7 et 13 de la loi du 24 décembre 1957 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 29 décembre 1957 ; arrêté royal et arrêté ministériel d'exécution du 24 décembre 1957, *M.B.*, 29 décembre 1957 ; exposé des motifs de la loi, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1956-1957, n° 278, pp. 3-5 ; art. 12 et 13 de la loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 6 février 1960 (*err.* 11 février 1960), et leurs arrêtés d'exécution des 29 et 30 janvier 1960 ; loi du 7 août 1961 portant modification de l'article 13 de la loi précitée du 26 janvier 1960, *M.B.*, 6 septembre 1961.

[182] Signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955 – disponible sur www.echr.coe.int.

[183] Cette partie de l'article a été ajoutée par le « Comité d'Experts gouvernementaux » chargé de réviser le projet de convention durant la 5e session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu du 3 au 9 août 1950, mais n'a pas été discuté en Comité des ministres lors de l'approbation du projet de convention le 7 août. Nous n'avons donc pas pu éclairer les circonstances et les motifs de cette précision à partir des travaux préparatoires publiés de la Convention.

[184] Comm. eur. D.H., décision *X. c. Suède* du 7 février 1968, n° 3071/67, *Rec.*, n° 26, p. 71 ; Comm. eur. D.H., décision n° 4750/71 *X. c. Royaume-Uni* du 20 mars 1972, *Rec.*, n° 40, p. 29 ; citées dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° L 17.725/8 du 11 juin 1986, *Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1985-1986, n° 152/1, p. 22.

[185] Art. 22, §1er du Règlement des radiocommunications signé à Atlantic City le 2 octobre 1947, *M.B.*, 17 décembre 1949, et ses modifications successives – disponible sur www.itu.int. Voy. notamment en application de ce règlement, la loi du 18 décembre 1962 modifiant la loi du 14 mai 1930 sur la radiotélégraphie…, *M.B.*, 19 janvier 1963, qui interdit totalement le fonctionnement de stations de radiodiffusion à bord de navires ou d'aéronefs, remplacé par l'art. 5 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1978.

b) Premières brèches dans le monopole public

L'arrivée de la télévision en Belgique est, dans les faits, d'abord celle de la télévision française et hollandaise, grâce au puissant émetteur de Lille, qui peut être capté dans une grande partie du pays, ainsi qu'aux émetteurs installés au sud des Pays-Bas. Les premières émissions de l'INR relayent en outre de nombreux programmes réalisés à Paris, dont les actualités[186]. *De facto*, dès sa naissance, le monopole public de la télévision est donc en situation de concurrence avec les chaînes étrangères.

En 1960, la *Compagnie générale pour la diffusion de la télévision* (Coditel) est fondée par le groupe *Electrobel* (voy. *infra*, V), et installe un premier réseau câblé de distribution télévisuelle à Namur. Elle tente ainsi de résoudre les difficultés rencontrées dans la captation par ondes des programmes de la RTB dans cette ville. Elle s'étend rapidement à Liège, Verviers, puis Bruxelles, ce d'autant plus facilement qu'aucune réglementation n'a encore été adoptée par le gouvernement. Ses réseaux câblés permettent en outre de distribuer les chaînes de télévision étrangères, captées depuis les antennes frontalières, puis relayées par les ondes jusqu'aux réseaux câblés où cette possibilité n'existe pas, comme à Liège ou à Bruxelles pour les programmes français ou luxembourgeois[187]. Ce développement permet à certains commentateurs d'affirmer que « *la télédistribution, dès le départ, n'a jamais été cantonnée dans la seule possibilité d'une amélioration technique de la réception de programmes mais qu'elle a été mise en œuvre comme facteur de transformation du donné télévisuel* » dans le cadre des « *offensives anti-monopole* » lancées par certains milieux d'affaires[188]. L'offre de plus en plus diversifiée de programmes, parallèlement à la croissance économique des années soixante, entraîne une diffusion importante des postes de télévision (on en dénombre cent mille en Belgique en 1956, 450.000 fin 1959, et un million et demi en 1965[189]). C'est la retransmission du mariage du roi Baudouin en 1960 qui symbolise généralement le passage à l'achat en masse de téléviseurs en Belgique, même si c'est l'extension rapide du réseau câblé qui en est plus exactement à l'origine. Un des effets concrets du succès de la télévision sur les instituts publics est immobilier : la Maison de la Radio à Ixelles devient trop exiguë pour contenir toutes les activités de la RTB-BRT. Une nouvelle « *Cité de Radio-Télévision* » est mise en chantier, au boulevard Reyers à Etterbeek, dans laquelle les instituts déménagent entre 1967 et 1978 et où ils sont toujours installés aujourd'hui[190].

Confronté à la contradiction entre le monopole public de la RTB-BRT et la situation de concurrence de fait avec les télévisions étrangères, le gouvernement tergiverse, puis décide de ne pas trancher, déjà dépassé par une pratique de plus en plus ancrée dans les foyers belges.

---

[186] M. HANOT (2004), « Premières télévisions en Belgique », pp. 17-26.

[187] Annexe 2 du rapport sur un projet de loi portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, pp. 44-45. Techniquement, la possibilité de capter directement, par voie hertzienne, les chaînes de télévision étrangères n'existait que dans les zones frontalières. Ou, présenté autrement : « *les postes récepteurs de télévision des abonnés à ce service sont reliés par câble à une antenne centrale présentant des caractéristiques techniques spéciales, qui permettent de capter les émissions belges et certaines émissions étrangères que l'abonné ne pourrait pas capter dans tous les cas sur une antenne individuelle, et qui améliorent à la qualité des images et du son reçus par l'abonné* » (C.J.C.E., arrêts *Coditel* du 18 mars 1980, C-62/79, § 3, et du 6 octobre 1982, C-262/81, § 4).

[188] J.M. PIEMME (1979), « La télédistribution », pp. 2 et 3.

[189] G. THOVERON (1971), *Radio et télévision dans la vie quotidienne*, pp. 146-147 ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 80, p. 3.

[190] Arrêté royal du 16 août 1978 portant établissement du siège de la RTBF à la Cité de la Radio-Télévision, boulevard Reyers 52, à 1040 Bruxelles, *M.B.*, 13 septembre 1978 ; arrêté royal du 18 juin 1980 portant établissement du siège de la "Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen", *M.B.*, 2 juillet 1980.

Par son arrêté royal du 24 décembre 1966, il étend à la télédistribution l'ancien régime d'autorisation créé en 1930 pour la radiodistribution, tout en rendant ce régime beaucoup moins contraignant. Il maintient également, à la demande expresse de la section de législation du Conseil d'Etat, l'interdiction de réserver un monopole d'exploitation à une seule entreprise, comme c'était pourtant la pratique durant l'entre-deux-guerres : « *l'autorisation doit être accordée à toute personne qui réunit les conditions requises* », enjoint le Conseil d'Etat. Cela n'empêche cependant pas des monopoles de fait de rester sans concurrence dans diverses régions du pays. Enfin, outre l'obligation de diffuser les émissions de la RTB et/ou de la BRT, il permet explicitement aux sociétés de télédistribution de diffuser des programmes étrangers. Mieux encore, il autorise les seuls radiodistributeurs à « *procéder à la distribution d'un programme propre d'enregistrements, à condition de le limiter à la musique et au théâtre* »[191]. C'est la première brèche juridique dans le monopole de la radiodiffusion depuis la guerre.

Cette tolérance gouvernementale, combinée à l'essor formidable de la radio et surtout de la télévision, rend d'autant plus attractive l'activité de télédistribution. Elle connaît une nouvelle impulsion au début des années 1970 : de 23.989 abonnés en 1970, pour la plupart chez *Coditel*, on passe à plus de 1.800.000 d'abonnés en 1978, auprès d'une quarantaine de sociétés publiques ou privées de télédistribution. Parmi ces multiples sociétés, quatre dominent le paysage : les deux intercommunales pures *Brutélé* (Bruxelles) et *ALE-Télédis* (Liège), et les deux sociétés privées *Coditel* et *Radio-Public* – cette dernière étant une des rares survivantes des sociétés privées de radiodistribution créées durant l'entre-deux-guerres[192] ! Cette expansion a inévitablement pour conséquence d'accroître la concurrence des radios et des télévisions étrangères. C'est la RTB qui est la plus fortement concurrencée, à la fois par les chaînes françaises et luxembourgeoise. Au point que cette dernière, *Télé Luxembourg* (future RTL), va progressivement développer des programmes spécifiquement destinés au public belge[193].

Ce développement considérable de la télédistribution conduit la… RTT, encore elle, à reprendre une partie de l'activité des réseaux de télédistribution au début des années 1970, au nom de son droit d'exploitation des liaisons radioélectriques. Elle assure désormais la transmission par voie hertzienne des émissions (belges ou étrangères) entre les différents réseaux câblés – par exemple les émissions françaises captées à Namur et transmises à Liège et Bruxelles –. La RTT a construit à cet effet une infrastructure nationale d'une vingtaine de stations, qu'elle met à la disposition de tous les télédistributeurs, moyennant un tarif ne tenant compte ni de l'étendue ni de la situation géographique du réseau de distribution. Elle exploite donc une sorte de service public « de gros », uniquement destiné aux opérateurs, pour permettre à tous d'assurer un service de télédistribution en principe commercial. Cette intervention de la RTT dans la radiodiffusion est consacrée par la loi en 1979[194]. A nouveau, la

[191] Arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967, et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui le précède, modifié par arrêtés royaux du 4 mai 1976, *M.B.*, 18 juin 1976, et du 3 août 1987, *M.B.*, 12 août 1987.

[192] J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 3-5.

[193] « La Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion "CLT" » (1976), pp. 20-22 ; E. LENTZEN (1985), « Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion "CLT" », pp. 34-39.

[194] Rapport sur le budget des PTT pour l'année 1975, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1974-1975, n° 4-XV/2, pp. 33-34 ; annexe 2 du rapport sur un projet de loi portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, pp. 51-53 ; art. 2, al. 2 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 5-6 ; C. DELTENRE (1984), « La télédistribution », pp. 14-16 ; art. 5 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987.

distribution par câble est le précurseur d'un régime proche de celui qui sera mis en place à la fin du siècle pour tout le secteur des télécommunications.

Une autre brèche dans le monopole public survient en 1976, du seul côté francophone. Des expériences de « *télévision communautaire* » sont autorisées, qui permettent la distribution de programmes d'information locale, de formation ou d'émissions réalisées par des communautés locales. Elles sont formalisées dans des conventions signées entre le demandeur (privé), le pouvoir communal, le ministre de la culture française – qui finance principalement ces expériences – et le télédistributeur. Désormais, la notion de monopole est « *caduque* », selon un commentateur de l'époque, qui se demande si ces télévisions communautaires éloignent réellement la perspective d'une utilisation commerciale du câble de télédistribution, ou au contraire si elles en constituent le « cheval de Troie »[195]. L'histoire va plutôt donner raison à la seconde hypothèse, même si ce ne sont pas ces expériences qui sont seules à l'origine de l'ouverture de la télévision à la concurrence.

Ces brèches n'empêchent cependant pas les nouveaux législateurs communautaires de réaffirmer le principe du monopole public lors de la création de leur propre institut de radio-télévision. La RTBF, créée en 1977 – comme la BRT, fondée en 1979 –, reste chargée du « *service public de la radio-télévision de la Communauté culturelle française* », dont les missions sont élargies non seulement à l'information, mais également au développement culturel, à l'éducation permanente et au divertissement. La RTBF, en outre, « *fait connaître par priorité le patrimoine culturel de la communauté francaise de Belgique ainsi que celui de la communauté internationale de langue francaise* »[196]. Le régime monopolistique est d'ailleurs conforté par le droit européen : « *rien dans le traité ne s'oppose à ce que les Etats membres, pour des considérations d'intérêt public, de nature non économique, soustraient les émissions de radiotélévision, y compris les émissions par câble, au jeu de la concurrence, en conférant le droit exclusif d'y procéder à un ou plusieurs établissements* », que cet établissement soit public ou privé[197]. Selon la section de législation du Conseil d'Etat, cependant, il ne s'agit là que d'un monopole de fait et non de droit ; rien n'empêche l'autorisation d'autres acteurs privés ou publics de radiodiffusion, comme en témoigne l'expérience des télévisions communautaires[198].

[195] Arrêté royal du 4 mai 1976 modifiant l'arrêté royal précité du 24 décembre 1966, *M.B.*, 18 juin 1976 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 24-26.

[196] Art. 2 du décret de la CCF du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle francaise (R.T.B.F.), *M.B.*, 14 janvier 1978, tel que modifié par décret du 30 mars 1983, *M.B.*, 14 mai 1983 ; art. 2 du décret flamand du 28 décembre 1979 portant statut de la Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, *M.B.*, 25 janvier 1980.

[197] C.J.C.E., arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, C-155/73, §§ 10 et 14 et 15, et note V.v.T., *Sociaal-economische Wetgeving*, 1974, pp. 475-479 ; le même requérant a aussi attaqué le monopole public italien devant la Commission européenne des droits de l'homme, qui a signalé à cette occasion que « *la Commission ne serait pas disposée aujourd'hui à maintenir purement et simplement ce point de vue* [selon lequel la liberté d'expression n'empêche pas l'organisation d'un monopole public de la radio et de la télévision] *sans un nouvel examen* » (Comm. eur. D.H., décision *Sacchi* du 12 mars 1976, n° 6452/74, § 4 ; voy. *supra*, note X). Voy. aussi l'analyse de la validité des critères d'intérêt public dans C.J.C.E., arrêt *Comité des industries cinématographiques des Communautés européennes* du 28 mars 1985, C-298/83 ; ou, pour la Belgique, C.J.C.E., arrêt *SA Centre belge d'études de marché – télémarketing* du 3 octobre 1985, C-311/84.

[198] Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 11 décembre 1978, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/1, p. 4.

c) Libéralisation et service public s'accommodent

La Belgique s'engage donc à reculons dans l'ouverture à la concurrence des activités de radio ou de télévision. Les radios amateurs et étudiantes fleurissent pourtant à la fin des années 1970 (une trentaine de stations sont dénombrées en 1979) ; *Radio Contact*, célèbre chaîne de radio actuelle, émet pour la première fois en 1980. C'est l'effervescence des radios dites « *libres* » ou « *pirates* », sans cesse en conflits avec les autorités[199]. Une première ouverture juridique est organisée par la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, qui se borne pourtant à réitérer le régime d'autorisation en matière de radiocommunications, mais en précisant expressément qu'il s'applique aux « *services de radiodiffusion privés* », avec l'intention d'assouplir la politique très restrictive d'autorisation appliquée jusqu'alors[200]. Le même régime existait depuis 1930, mais plus aucune autorisation n'était accordée depuis 1940, on l'a vu. Constitutionnellement, ce sont cependant les communautés qui sont devenues en 1971 compétentes pour autoriser des radios libres et, donc, pour donner un effet à la loi de 1979. Malgré la loi, les radios libres demeurent donc illégales jusqu'à ce que les décrets communautaires prévoient également de les autoriser. Or, les premiers décrets adoptés à cet égard sont fort restrictifs : dans les deux communautés, seules des radios dites « *locales* » sont autorisées, au détriment de radios libres plus importantes, comme *Radio Contact* par exemple. Les radios locales ne peuvent pas poursuivre un but lucratif ou être liée à une entreprise commerciale, et doivent s'adresser à un public limité dans l'espace : un quartier, une commune, tout au plus une agglomération[201]. Ce faisant, de nombreux parlementaires des deux communautés estiment préserver le monopole de la RTBF et de la BRT.

L'accord gouvernemental national de décembre 1981 prévoit pour sa part que « *des mesures prises en concertation avec les communautés permettront de remplacer dans les faits le système du monopole par celui de la concurrence dans le domaine de la radio et de la télévision* »[202]. Pas vraiment question de changer les textes de loi, mais bien de les contourner. La concertation avec les communautés tourne plutôt à la confrontation[203]. La principale mesure issue de cet accord est l'attribution par le gouvernement national, en mars 1983, d'un faisceau hertzien à RTL, malgré l'opposition expresse de la Communauté française. La décision est fondée sur les compétences résiduaires du pouvoir central en matière d'attribution des fréquences. Le gouvernement permettait ainsi à RTL de réaliser et de diffuser en direct un journal télévisé depuis Bruxelles, et offrait, ce faisant, une capacité supplémentaire à la chaîne luxembourgeoise pour concurrencer la RTBF[204]. De leur côté, les communautés tentent vaille que vaille de protéger le pseudo monopole de leur institut. Dans ce but, la Communauté française permet par exemple à la RTBF de diffuser des services de télévision payants, et de s'associer avec des entrepreneurs privés pour des activités qui concourent à l'accomplissement de leur mission – cela donnera notamment naissance, à la fin des années

[199] S. GOVAERT (1988), « Les radios privées en Communauté française » ; F. ANTOINE (2000), *Les radios et les télévisions de Belgique*, pp. 16-17.
[200] Art. 3, §5 de la loi précitée du 30 juillet 1979, *M.B.*, 30 août 1979 ; rapport sur le projet de loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1979, n° 201/3, p. 2 ; arrêté royal d'exécution du 20 août 1981, *M.B.*, 19 septembre 1981.
[201] Décret de la Communauté française du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, *M.B.*, 21 octobre 1981, tel que modifié par décret du 8 juin 1983, *M.B.*, 19 juillet 1983 ; décret de la Communauté flamande du 6 mai 1982 concernant l'organisation et la reconnaissance des radios non publiques, *M.B.*, 15 juillet 1982.
[202] Cité par le député socialiste Biefnot, *Ann.parl.*, Chambre, sess. 1981-1982, 20 décembre 1981, p. 168.
[203] La déclaration gouvernementale de l'Exécutif flamand précise notamment qu'il n'y a pas unanimité en son sein pour mettre fin au monopole de la BRT (voy. D. VERHOFSTADT (1982), *Het einde van het BRT-Monopolie*, p. 41).
[204] E. LENTZEN (1985), *op.cit.*, pp. 36-37.

1980, à la chaîne de télévision *Canal+* et au service de télétexte –[205]. Elle légalise également les expériences de télévision communautaires, qu'elle soumet au régime d'autorisation traditionnel. Mais l'autorisation implique en outre le subventionnement par la Communauté française et le droit d'être distribuée sur le câble. Cela explique d'ailleurs le nombre limité de télévisions communautaires autorisées (une par région)[206].

Le début des années 1980 est ainsi marqué par l'exercice contradictoire des compétences respectives de l'Etat et des communautés dans le secteur audiovisuel, le premier s'engageant prudemment dans une politique de libéralisation, tandis que les secondes protègent autant que possible le monopole public dont elles ont hérité. L'imbroglio juridique est d'autant plus grand que le régime d'autorisation est en réalité dédoublé : toute radio et toute télévision doit tant se conformer à la réglementation fédérale et obtenir une autorisation d'émission de la RTT, que se soumettre aux prescrits communautaires pour avoir le droit de diffuser ses programmes.

Aboutissement de cette évolution, que les politiques européennes et les lobbys commerciaux semblent avoir rendu inéluctable, le monopole tombe légalement en 1987... pour se transformer en duopole, tout aussi factuel que son prédécesseur, et ce dans les deux communautés. Au nord du pays, la Communauté flamande peut désormais autoriser des sociétés de télévision non publiques, mais une seule peut s'adresser à l'ensemble de la population flamande (et celle-ci doit, en outre, être détenue à 51% au minimum par des éditeurs de quotidiens ou d'hebdomadaires de langue néerlandaise). Le législateur flamand met ainsi en place les conditions nécessaires à la naissance de la *Vlaamse Televisie Maatschappij* (VTM) en 1989[207]. Au sud du pays, la Communauté française fixe les conditions auxquelles des télévisions (régionales ou non) et des radios privées peuvent être autorisées par l'Exécutif de la Communauté française[208]. Un accord est ensuite trouvé avec la société TVi (Télévision indépendante), créée en 1985 avec la collaboration de presque toute la presse écrite francophone pour assurer la diffusion de RTL en Belgique, qui devient officiellement la première (et la seule) télévision privée de la Communauté française en décembre 1987[209]. Cette autorisation entérine ainsi, quatre ans après, la situation créée par le gouvernement national en 1983.

---

[205] Art. 4*bis* du décret précité du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF, inséré par décret du 27 mars 1985, *M.B.*, 17 avril 1985 ; décrets de la Communauté française du 8 juillet 1983 relatif à l'établissement de services de télévision payants, *M.B.*, 6 août 1983 ; et les modifications apportées dans ce sens par décrets du 27 mars 1985, *M.B.*, 17 avril 1985 ; et du 20 juillet 1988, *M.B.*, 8 septembre 1988. Comp. avec l'art. 4 du décret précité du 28 décembre 1979 portant statut de la BRT, *M.B.*, 25 janvier 1980.

[206] Décret de la Communauté française du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par les art. 2 à 9 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[207] Décret flamand du 28 janvier 1987 relatif à la transmission de programmes sonores et télévisés sur les réseaux de radio-distribution et de télédistribution et relatif à l'agrément des sociétés de télévision non publiques, *M.B.*, 19 mars 1987 ; complété par le décret du 13 juillet 1988, *M.B.*, 20 août 1988.

[208] Art. 10 à 19 et 30 à 37 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[209] Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 1987 autorisant la création et le fonctionnement d'une télévision privée de la Communauté française, *M.B.*, 19 mars 1988. Une convention est néanmoins déjà signée avec le gouvernement de la Communauté française le 31 juillet 1986, non sans soulever de nombreuses critiques juridiques et politiques (voy. le rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1986-1987, n° 55/88, pp. 27-29, et la convention en annexe 5, pp. 190-196 ; ainsi que F. JONGEN (1989), *Le droit de la radio et de la télévision*, pp. 88-90).

Les passes d'armes entre l'Etat et les communautés ne s'apaisent pas pour autant. Par leurs décrets de 1987, les deux communautés s'arrogent aussi le droit d'autoriser les réseaux de radio- ou télédistribution, en particulier les chaînes et les programmes qui peuvent y être distribués. Le double régime d'autorisation des radios et télévisions est ainsi étendu à la distribution : un régime national pour les aspects techniques, sous le contrôle de la RTT, et un régime communautaire pour les aspects dits « culturels »[210]. Ce double régime amorce d'ailleurs la distinction, au sein des sociétés de télédistribution, entre le métier d'opérateur technique, chargé de l'entretien et de l'exploitation du réseau câblé conformément aux prescriptions de la RTT, et le métier de distributeur, chargé de constituer une offre de programme à l'attention des utilisateurs, contrôlé par les administrations communautaires.

L'ouverture à la concurrence de 1987 implique enfin la mise en place, de part et d'autre de la frontière linguistique, de conseils d'avis auprès des exécutifs communautaires, chargés de les éclairer dans la mise en œuvre des nouvelles et nombreuses décisions à prendre à l'égard de acteurs privés et publics désormais concurrents. Le rôle informel que jouaient les instituts de radio-télévision à cet égard ne pouvait en effet plus prétendre à l'objectivité requise. En Communauté française, c'est un *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) qui est institué en 1987, tandis que, en Flandre, un *Vlaamse Mediaraad* est mis en place dès 1985, complété par un conseil des litiges en 1987[211]. Ces institutions font sensiblement évoluer l'action des pouvoirs publics : ceux-ci ne sont plus guidés par leurs seuls intérêts ou convictions, mais également par des avis concertés émanant en principe de l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur, suivant un modèle balbutiant de « co-régulation »[212].

* *

*

Le monopole incontesté des années d'après-guerre subit donc des transformations multiples. Au sein des pouvoirs publics tout d'abord. Concentré aux mains d'un acteur public unique, l'INR, à partir de 1930, il est finalement disséqué entre de nombreuses institutions publiques après 1960, qui se prévalent presque toutes d'un monopole de fait : la RTB, la BRT et la BRF pour les émissions, la RTT pour la transmission de programmes entre les réseaux de télédistribution, des télévisions communautaires pour les émissions locales, et des intercommunales pour la radio- et la télédistribution. Le principe même du monopole de la radio-télévision fait l'objet de différends entre communautés et pouvoir central tout au long des années 1980, et aboutit à sa complète remise en question en 1987. Le maintien d'un organisme public de radio-télévision continue néanmoins à faire l'unanimité.

Les acteurs privés n'ont, pour leur part, pas attendu l'aboutissement des tergiversations des autorités. Ils ont, le plus souvent, précédé la réglementation qui leur était destinée, et forcé les pouvoirs publics à les intégrer. Tant les télédistributeurs des années 1960, les radios libres des

---

[210] Art. 3 et 4 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 2 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987 ; art. 20 à 24 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[211] Décret flamand du 2 mai 1985 instituant un Conseil flamand des Médias, *M.B.*, 9 juillet 1985 ; art. 14 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 38 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[212] Le législateur flamand insiste d'ailleurs expressément sur le rôle informel de *forum* du secteur que pourrait constituer le *Vlaamse Mediaraad* : « *een forum* (…) *voor alle betrokkenen om met elkaar overleg te plegen en kennis te nemen van elkaars standpunten* » (*Stukken*, Vlaamse Raad, sess. 1984-1985, n° 300/4, p. 2.

années 1970 ou RTL-TVi dans les années 1980, ont imposé aux législateurs des situations de fait qui rendu leur entérinement juridique presque incontournable. Ils ont ainsi démontré la faiblesse de l'action publique durant plusieurs décennies successives dans le secteur de l'audiovisuel. Faiblesse à laquelle la communautarisation, et les imbroglios politiques et juridiques qu'elle a entraîné, n'est certainement pas étrangère.

L'époque n'en fut pas moins glorieuse pour la radio et la télévision publiques comme privées. Entre 1945 et 1989, leur insertion dans la vie quotidienne des citoyens et leur influence politique, économique, sociale, éducative ou culturelle a crû de manière phénoménale, au point de devenir un des principaux services utilisés dans la société belge, comme occidentale.

B. Organisation administrative : la radio-télévision au cœur d'enjeux communautaires et communaux

a) De l'institut national aux instituts communautaires autonomes

A l'appui du monopole fort de l'après-guerre, le statut de l'INR est renforcé par l'arrêté-loi du 14 septembre 1945, qui consacre notamment l'existence des départements culturels français et flamands et du département technique, mis en place en 1937. Surtout, l'arrêté-loi réforme les organes de gestion en y intégrant notamment les trois directeurs généraux des trois départements, et en faisant passer le conseil de gestion à 16 membres nommés par le roi. Le contrôle du gouvernement sur l'INR en sort renforcé, tandis que le parlement perd ses pouvoirs de nomination. La période de guerre, durant laquelle l'ORNB dépendait exclusivement du gouvernement, joue un rôle déterminant dans cette évolution[213].

Le statut de l'INR n'en reste pas moins source de réflexion, et fait l'objet de sept propositions ou projets de loi jusqu'en 1960. En attendant une solution, l'organisation de l'Institut est déjà significativement transformée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Cette loi le soumet pour la première fois au contrôle de la Cour des comptes, mais lui impose également l'établissement d'un budget et sa communication au parlement. Elle prévoit enfin le remplacement du ministre, au sein du conseil de gestion, par un commissaire du gouvernement. A l'instar de la RTT, cette loi a été considérée comme ayant favorisé la politisation de l'INR et des instituts publics qui lui ont succédé[214].

Jusqu'en 1959, l'INR relève du vaste ministère des communications, et plus spécialement de l'administration des PTT, comme par le passé. La compétence relative à l'INR est ensuite transférée au nouveau ministre des affaires culturelles, Pierre Harmel[215]. C'est un glissement très significatif, et pourtant peu remarqué, qui institutionnalise en Belgique la séparation entre les télécommunications et la radiodiffusion[216]. La radiodiffusion ressort désormais moins d'une compétence économique et technique, chapeautée par le ministre des télégraphes et des téléphones, que d'une compétence culturelle elle-même issue d'une scission du ministère de l'éducation nationale. Ce transfert montre l'évolution de l'intérêt pour la radiodiffusion au sein des pouvoirs publics, et renforce *de facto* le pouvoir de contrôle du gouvernement sur le

---

[213] Arrêté-loi du 14 septembre 1945 mettant fin à l'existence de l'Office de radiodiffusion nationale belge (O.R.N.B.) et chargeant l'Institut national belge de radiodiffusion (I.N.R.) de sa liquidation, *M.B.*, 24-25 septembre 1945 ; J.C. BURGELMAN (1990), *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, pp. 136-139 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 249.

[214] Art. 3, §2, 6, §4 et 9 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954, tels que modifiés notamment par l'art. 23 de la loi précitée du 18 mai 1960, l'art. 7 de la loi précitée du 18 février 1977, l'art. 21 du décret précité du 12 décembre 1977 et les art. 18 et 19 du décret précité du 28 décembre 1979. Voy. J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit.*

[215] HARMEL Pierre (° Uccle, 16 mars 1911 - † Bruxelles, 15 novembre 2009), homme politique social-chrétien, plusieurs fois ministre, et premier ministre entre juillet 1965 et mars 1966, il est surtout célèbre pour le Centre Harmel créé à son initiative, dont les travaux ont significativement contribué à la transformation de la Belgique en un Etat fédéral, ainsi que pour la doctrine Harmel, prônée durant son long mandat comme ministre des affaires étrangères (1966-1972), afin de maintenir au cœur de la Guerre froide des relations avec l'Union soviétique et ses alliés, tout en assurant une défense forte et une conduite ferme à leur égard. Il est moins connu pour son passage aux affaires culturelles (1958-1960), qui le voit néanmoins mener à bien l'importante réforme et la scission de l'INR en 1960. Voy. V. DUJARDIN (2004), *Pierre Harmel*.

[216] Loi du 2 janvier 1959 modifiant la loi précitée du 18 juin 1930 et l'arrêté-loi précité du 14 septembre 1945, *M.B.*, 8 janvier 1959, et son arrêté-royal d'application du 3 janvier 1959, *M.B.*, 8 janvier 1959.

contenu des émissions de l'INR. Seule la perception de la redevance pour un poste de radio ou de télévision continue, en pratique, à relever de l'administration des PTT (voy. *infra*, C)[217].

C'est donc le ministre des affaires culturelles qui va mener l'importante réforme de l'INR. La loi du 18 mai 1960 lui substitue trois établissements publics : la *Radiodiffusion-télévision belge, émissions françaises* (RTB), la *Belgische radio en televisie, Nederlandse uitzendingen* (BRT), et l'*Institut des services communs*, disposant tous de la personnalité juridique et d'un budget propre. Les émissions en langue allemande demeurent rattachées à l'institut commun. Le conseil d'administration des deux instituts d'émission est nommé par le Parlement à partir d'une liste de candidats désignés par les conseils provinciaux et par des institutions culturelles et éducatives, dont les universités. L'institut des services communs est géré par les deux conseils d'administration réunis en un conseil général[218]. Selon le ministre Harmel, ce sont là les deux principales avancées de la loi : d'une part, la consécration de l'autonomie culturelle des deux communautés linguistiques et, d'autre part, la plus grande indépendance des instituts par rapport au gouvernement, qui ne peut plus ni nommer ni présider leurs organes de gestion. Indépendance utilisée comme argument pour écarter tout rapprochement de l'institut des services communs avec… la RTT, considérée à raison comme peu indépendante. Cet objectif affirmé de constituer la radio et la télévision en « *service public autonome* » n'en emporte pas moins le maintien d'un important contrôle politique, administratif et financier sur les instituts[219].

Si l'indépendance vis-à-vis du gouvernement est ainsi garantie, elle l'est moins que jamais à l'égard des partis politiques. Les nominations au sein des deux conseils d'administration font l'objet d'un accord politique « *para-légal* » (et longtemps secret) le 2 août 1960, visant à répartir leur composition, ainsi que les nominations aux fonctions dirigeantes des trois instituts, entre les trois grands partis politiques nationaux. Cette pratique est d'ailleurs légalisée en 1973 par le « Pacte culturel », qui prévoit que « *les instituts de la radio et de la télévision doivent dans la composition de leurs organes d'administration et de gestion, respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de chacun des Conseils culturels* »[220].

b) La communautarisation de la radio et de la télévision

En 1970, la Belgique entame sa fédéralisation : des communautés culturelles française et néerlandaise prennent place dans la Constitution et se voient attribuer des compétences propres, qu'elles peuvent régler par décret ayant force de loi. Une de ces compétences concerne les « *matières culturelles* », dans lesquelles sont inclues « *la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement ainsi que de* [la] *publicité commerciale* ». Les travaux parlementaires précisent que sont exclues de ces compétences la radiotélégraphie, la radiotéléphonie ou toutes autres communications

[217] Rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 394/3, p. 3.
[218] Art. 1er, 5, 8 et 14 de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision, *M.B.*, 21 mai 1960 (*err.* 27-28 mai 1960) ; et ses multiples arrêtés royaux d'exécution du 1er juin 1960, *M.B.*, 11 juin 1960, du 8 juin 1960, *M.B.*, 15 juin 1960, du 12 décembre 1960, *M.B.*, 26 décembre 1960, du 14 juin 1962, *M.B.*, 19 septembre 1962.
[219] Intervention du ministre Harmel, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 119, pp. 3, 19 et 32 ; M. VERHEYDEN (1970), *La radio-télévision face au pouvoir*, pp. 95-107 ; F. DELPEREE (1985), « Radio et télévision en Belgique », p. 68.
[220] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 363-384 ; art. 19 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973.

radiophoniques qui ne soient pas « *culturelles* »[221]. Désormais, le secteur audiovisuel n'est plus réglementé par l'Etat belge, mais uniquement par les communautés, chacune pour ce qui les concerne. De nombreuses compétences techniques continuent cependant à relever du gouvernement national, notamment en ce qui concerne la police générale des ondes radioélectriques, à savoir notamment l'élaboration des normes techniques ou l'attribution des fréquences, ainsi que la compétence d'assurer le respect de ces normes[222]. Cet éparpillement des compétences conduit d'ailleurs à des conflits constants entre les différents niveaux de pouvoir, tout comme au retour de la RTT dans des activités de radiodiffusion (voy. *supra*, A, b et c).

Les deux conseils de communauté mettent en œuvre leur nouvelle compétence en 1973, à l'occasion du renouvellement des conseils d'administration de la BRT et de la RTB, puis lorsqu'ils créent leur propre institut de radio-télévision. La RTB devient ainsi la RTBF en 1977, tandis que la BRT est fondée en 1979[223]. L'Institut des services communs est dissous en 1977, en même temps qu'est créé l'établissement public de la radio-télévision de langue allemande pour la Communauté culturelle germanophone[224]. Cette communautarisation ne porte pas atteinte aux principes de la loi de 1960 et du Pacte culturel de 1973 : l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif reste primordiale, tout comme la répartition politique pluraliste des fonctions au sein des instituts communautaires. Cette dépendance par rapport aux partis politiques est cependant renforcée par le fait que les candidats à un mandat d'administrateur ne doivent plus être proposés au préalable par des institutions culturelles ou éducatives, et que ce mandat est renouvelé après chaque élection. Enfin, pour la seule RTBF, la décentralisation des centres de production et des studios est organisée et renforcée par le décret, officialisant un processus déjà effectif depuis les années 1950[225].

L'architecture administrative générale de la radio-télévision ne se trouve en tout cas pas simplifiée par la communautarisation :

- l'administration centrale des PTT d'une part, et la RTT d'autre part, demeurent en charge des compétences nationales : attribution des fréquences : autorisation technique des radios, télévisions, télédistributions ; transmission entre réseaux de télédistribution ; redevance radio-télévision.

- les instituts communautaires sont responsables des émissions pour leur communauté respective (flamande, française ou germanophone) ;

---

[221] Modification de la Constitution du 24 décembre 1970, *M.B.*, 31 décembre 1970 ; art. 2, 6° de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971, et son exposé des motifs, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1970-1971, n° 400, p. 5.

[222] C.A., arrêt n° 7/90 du 25 janvier 1990, point 2.B.3.

[223] Décrets respectifs des Conseils culturels de la Communauté culturelle française et néerlandaise du 9 avril 1973 relatifs à la nomination des membres du conseil d'administration de l'Institut d'émission "Belgische Radio en Televisie, Nederlandse uitzendingen" et de l'Institut d'émission "Radio-Télévision belge, émissions françaises", *M.B.*, 25 avril 1973 ; décret de la Communauté culturelle française du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle francaise (R.T.B.F.), *M.B.*, 14 janvier 1978 ; décret flamand du 28 décembre 1979 portant statut de la Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, *M.B.*, 25 janvier 1980.

[224] Le *Belgischen Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschprachige Sendungen* (BRF). Voy. la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *M.B.*, 2 mars 1977, et ses arrêtés royaux d'exécution du 4 novembre 1977, *M.B.*, 6 décembre 1977, ainsi que le décret germanophone fondateur du 27 juin 1986, *M.B.*, 5 août 1986.

[225] A. ROEKENS (2004), « Jalons pour une histoire de la RTBF », pp. 104-107.

- les administrations communautaires respectives conservent le contrôle – même restreint – sur ces instituts et sur la mise en œuvre de leur réglementation : télévisions communautaires, autorisations aux radios locales, puis aux radios et télévisions privées…

L'élargissement progressif des missions des administrations communautaires est en outre accompagné par la création du *Vlaamse Mediaraad* en 1985 et du *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) en 1987, dans le prolongement des multiples commissions instituées depuis la guerre pour réfléchir sur les nouveaux développements du secteur[226]. Ces conseils demeurent, à ce stade, de simples excroissances dépourvues de personnalité juridique, attachées aux administrations communautaires. Là où en Flandre, par contre, des moyens financiers et du personnel sont mis à la disposition du *Vlaamse Mediaraad*, le CSA en est, pour sa part, dépourvu. En outre, le conseil des litiges institué au sein du *Vlaamse Mediaraad*, notamment composé de magistrats, dispose d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'Exécutif flamand, ce qui est assez remarquable pour l'époque[227].

c) L'action des pouvoirs locaux dans la radio- et la télédistribution

Les autorités communales, voire provinciales, peu ou pas impliquées dans le secteur des télécommunications et de la radiodiffusion, ont cependant rapidement décidé de participer au développement de la télédistribution, le plus souvent au départ des intercommunales de distribution d'électricité qui souhaitaient étendre leurs activités. C'est par exemple le cas de l'importante intercommunale *Association liégeoise d'électricité* (ALE) qui lance un service de télédistribution (Teledis) dès 1968 ou, la même année, de la régie d'électricité de la commune d'Ixelles qui fonde la future intercommunale *Brutélé*. La conception qui dirige cet engagement des pouvoirs locaux est celle d'une « *télédistribution comme service public, accessible en droit à tous pour un prix égal* ». La participation publique au secteur est loin d'être négligeable : en 1978, sur les 42 principales sociétés, 10 sont des intercommunales pures, et 21 sont des intercommunales mixtes, associant des sociétés privées chargées de l'exploitation, et des communes qui en assurent le contrôle. Et la plupart des réseaux qui ne sont pas repris dans cet inventaire sont le plus souvent des installations de petite taille, mises en place par des communes isolées[228]. Les pouvoirs publics locaux exploitent donc, au travers des intercommunales, une part importante des réseaux de télédistribution au milieu des années 1980, approximativement équivalente à celle du secteur privé.

A partir de 1976, en outre, les communes wallonnes sont expressément associées aux expériences de télévision communautaire brièvement décrites ci-dessus, même si leur présence est, dans ce cas, plus anecdotique. Légalisées en 1985, les communes participent ainsi, au sein d'associations sans but lucratif, à des institutions tenues de reproduire au niveau local le « modèle » de la RTBF : respect du Pacte culturel, missions d'information, d'éducation

---

[226] Arrêté royal du 10 avril 1951 créant, au Ministère des communications, une commission technique consultative en matière de télévision, *M.B.*, 22 avril 1951 ; remplacé par l'arrêté royal éponyme du 23 novembre 1952, *M.B.*, 5 décembre 1952 ; voy. aussi l'arrêté royal du 21 décembre 1953, *M.B.*, 17 février 1954 ; et les références citées par F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 83-84, en ce compris celles relatives à la composition du CSA.

[227] Décret flamand du 2 mai 1985 instituant un Conseil flamand des Médias, *M.B.*, 9 juillet 1985 ; art. 14 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 38 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[228] J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 9 et 17-18. Voy. la liste des distributeurs pour chaque commune belge en annexe 2 au rapport de la commission de la radio-télévision, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1986-1987, n° 55/88, pp. 107-183.

et de divertissement au niveau local, subventionnement par la Communauté française, droit d'association. L'originalité des télévisions communautaires réside par contre dans la convention qu'elles sont tenues de conclure avec la Communauté française et avec les éventuels autres pouvoirs publics subsidiant, qui doit notamment contenir les objectifs et les missions principales de la télévision communautaire. Cette convention préfigure le modèle juridique du « contrat de gestion » qui va connaître un succès important, principalement dans les services publics économiques (voy. *infra*, 3e partie, titre I, chapitre 1er, II). A noter que, à partir de 1987, les pouvoirs locaux ne peuvent posséder plus d'un tiers des parts des asbl autorisées au titre de télévision locale ou communautaire[229].

Dans le même esprit, les pouvoirs locaux sont invités à collaborer aux radios locales en 1981, avant que leur participation soit finalement limitée en 1987[230].

* *

*

La diversification des acteurs publics est donc une caractéristique importante de l'organisation administrative de la radiodiffusion entre 1945 et 1989. Elle entraîne une complexité importante tant pour les utilisateurs que pour les sociétés privées désireuses de s'investir dans la radio-télévision. Elle est également à l'évidence une des principales sources de la faiblesse de l'action publique durant les dernières décennies de la période.

Une autre caractéristique constante est l'accroissement du contrôle politique sur les instituts de radio-télévision. Par un biais ou par un autre, la loi de 1954, le transfert de l'INR aux affaires culturelles, l'accord secret d'août 1960, la loi du pacte culturel, les décrets statutaires de la RTBF et de la BRT, tous renforcent la politisation de la radio-télévision de service public. Si, au contraire de l'emprise exercée sur la RTT, il ne s'agit pas d'un contrôle du gouvernement mais d'un contrôle des partis politiques, la mainmise collective de ceux-ci n'en est sans doute pas moins contraignante pour la gestion de ces organismes.

C. Financement : de la redevance à la publicité commerciale

Cette dispersion administrative ne facilite pas l'examen des sources de financement et des recettes générées par la radiodiffusion après la modification du régime de financement de l'entre-deux-guerres par les lois successives de 1957 et de 1960, qui remplacent la loi du 20 juin 1930. Jusqu'alors, les recettes de l'INR provenaient de la redevance radio, et du recours à l'emprunt, garanti par l'Etat pour les projets importants, tels que les « *dépenses de premier établissement afférentes au service public expérimental de télévision* »[231].

---

[229] Décret de la Communauté française du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par les art. 2 à 9 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[230] Art. 7 du décret de la Communauté française du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, *M.B.*, 21 octobre 1981 ; art. 33 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[231] Arrêtés royaux du 21 décembre 1953 relatif à l'émission de l'emprunt au capital de 60 millions de francs, pour compléter le financement relatif à l'achat des émetteurs à grande puissance de Wavre-Tombeek, et de l'emprunt au capital de 135 millions de francs, pour le financement des dépenses de premier établissement afférentes au service public expérimental de télévision, à émettre sous la garantie de l'Etat, par l'Institut national belge de radiodiffusion, auprès de la Caisse générale d'épargne et de retraite, *M.B.*, 17 janvier 1954.

A partir de 1960, le financement du service public de la radio et de la télévision est fondamentalement modifié. Désormais, la RTB-BRT ne bénéficie plus du produit de la redevance. Une dotation, dont le montant est forcément plus aléatoire (et renforce donc le pouvoir de celui qui l'octroie), est inscrite annuellement au budget de l'Etat, puis des communautés respectives, en faveur des nouveaux instituts[232]. Le même principe de dotation vaut, en Communauté française, pour les télévisions communautaires[233]. Peut s'y ajouter le produit de la vente et/ou de la location de leurs productions propres, et la rémunération de tout service rendu, qui restent cependant une source de financement secondaire durant la plus grande partie de la période, mais en constante augmentation à la fin des années 1980[234].

La redevance radio rentre pour sa part directement dans les caisses de l'Etat, et ce chaque année jusqu'en 1989. La réforme de 1957 augmente la redevance à 144 francs pour une radio, et la fixe à 840 francs pour un poste de télévision, augmentant ensuite régulièrement ces deux montants. La détermination d'une redevance distincte pour la télévision sort définitivement celle-ci de sa phase expérimentale. Le principal problème rencontré par cet impôt est celui de la perception. Un peu moins de 20% des détenteurs d'une télévision éluderait en effet la taxe, selon les chiffres donnés par l'administration en décembre 1959, soit 100.000 personnes sur 451.000. La réforme de 1960 tente de rendre cette perception plus effective grâce à l'obligation faite aux constructeurs et aux vendeurs de postes de radio ou de télévision d'inscrire, puis de déclarer, chaque achat et vente de ces appareils[235]. L'efficacité du prélèvement n'en demeure pas moins régulièrement remise en question, car le non paiement de la redevance s'accroît au même rythme que l'augmentation des postes de radio et de télévision. Le législateur essaie péniblement d'y remédier en 1976, mais la situation ne s'améliore pas : en 1987, il semble établi qu'au moins 700.000 ménages ne s'acquittent pas de la redevance radio. La redevance radio et télévision est donc à nouveau réformée en profondeur en 1987. La redevance radio est limitée aux seuls appareils installés dans un véhicule (pour un montant de 864 francs) et est donc supprimée pour tout autre poste, dont le contrôle est impossible et la fraude massive. La redevance pour la télévision (4.104 ou 5.916 francs selon que l'appareil est ou non en couleurs) est mieux contrôlable, grâce aux données que sont désormais tenus de fournir les télédistributeurs[236]. Autre redevance que ne manque pas de percevoir l'Etat, surtout à partir de la libéralisation progressive du secteur, est celle qui est corrélative aux demandes d'autorisation technique à la RTT pour une radio puis une télévision locale ou privée[237].

L'écart manifeste entre la source principale de rentrées – la redevance perçue par l'administration nationale – et les moyens octroyés par les communautés, incite les acteurs publics comme privés à rechercher des sources de financement alternatives. La publicité en

[232] Art. 27 de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 20 du décret précité du 12 décembre 1977 ; art. 22 du décret précité du 28 décembre 1979.

[233] Art. 6 du décret de la Communauté française du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par les art. 6 à 9 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

[234] F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 55-56.

[235] Art. 1er, 2 et 6 de la loi du 24 décembre 1957 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 29 décembre 1957 ; art. 1er, 2, 9 et 12 de la loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, *M.B.*, 6 février 1960 (*err.* 11 février 1960) ; rapport de la commission des communications, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1959-1960, n° 80, p. 3.

[236] Art. 15 à 27 de la loi du 24 décembre 1976 relatives aux propositions budgétaires 1976-1977, *M.B.*, 28 décembre 1976 ; loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision, *M.B.*, 12 août 1987, et son arrêté royal d'exécution du 3 août 1987, *M.B.*, 12 août 1987.

[237] Art. 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *M.B.*, 30 août 1979 ; art. 24 et 25 de son arrêté royal d'exécution du 20 août 1981, *M.B.*, 19 septembre 1981.

est une, la principale d'ailleurs. Or, la publicité commerciale est interdite en Belgique durant pratiquement toute la période considérée, tant pour l'INR, puis la RTB-BRT, que pour les programmes étrangers captés et diffusés grâce à la télédistribution[238]. L'interdiction de la publicité est d'ailleurs admise par le droit européen aussi longtemps qu'aucune harmonisation entre Etats membres n'est effectuée : il relève de la compétence nationale « *de réglementer, de restreindre ou même d'interdire totalement, sur son territoire, pour des raisons d'intérêt général, la publicité télévisée* »[239]. La publicité avait disparu *de facto* après la guerre, vu le monopole de fait de l'INR. Mais en pratique, dès les années 1970, la publicité commerciale est largement diffusée par les télévisions étrangères. Les télédistributeurs rencontrent en effet des difficultés tant techniques que financières pour la supprimer. Le ministre Jos Chabert confesse à ce propos, en 1976, que « *mes prédécesseurs aussi ont été confrontés avec ces problèmes et ils ont finalement abandonné l'idée d'exiger le respect de dispositions reposant sur une base si peu solide* »[240]. Cette tolérance incite la Communauté française à autoriser la RTBF, les télévisions communautaires et les radios locales, à recourir à la publicité non commerciale en 1983, ce qui entérine en réalité une pratique existante[241].

Demeurée compétence nationale, la publicité commerciale entre également dans les relations conflictuelles entre le pouvoir central et les communautés. Elle est en effet autorisée en 1985, à des conditions relativement strictes de quantité, de durée et de reconnaissance, pour les radios locales. Moyennant autorisation, elle est étendue à toutes les radios et télévision en 1987, juste avant que cette compétence ne soit transférée aux communautés. Mais, « *par Communauté, une seule personne morale privée ou publique est autorisée à insérer de la publicité commerciale dans des programmes de télévision qui sont destinés à toute la Communauté* » : ce faisant le législateur national prend fait et cause pour les deux télévisions privées, VTM et RTL, qui se voient octroyer un véritable monopole publicitaire[242]. Ce monopole est très contesté en Communauté française, laquelle met rapidement en œuvre ses nouvelles compétences en créant une complexe structure juridique. La publicité commerciale est autorisée en 1989 pour la RTBF comme pour toutes les stations et sociétés de radiodiffusion et de télévision relevant de la Communauté, mais l'exploitation de la publicité est confiée à une société tierce, TV.B. (Télévision Belge), qui redistribue ensuite les recettes entre, principalement, la RTBF, les organes de la presse écrite et RTL, cette dernière bénéficiant de la plupart des revenus ainsi générés[243].

---

[238] Art. 28, §3 de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 21 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967.

[239] C.J.C.E., arrêt *Debauve* du 18 mars 1980, C-52/79, §§ 4, 14 et 15.

[240] Annexe 2 du rapport sur un projet de loi portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 641/2, p. 49 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, pp. 20-21.

[241] Décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 13 août 1983, remplacé par les art. 25 à 29 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. La pratique préexistante importante est attestée par une note de l'administrateur général au conseil d'administration de la RTBF, annexée au rapport de la commission, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1982-1983, n° 90/3, pp. 10-11.

[242] Art. 16 de l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale, *M.B.*, 19 septembre 1981, tel que modifié par l'arrêté royal du 5 juin 1985, *M.B.*, 15 juin 1985 ; art. 12 à 16 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987 ; arrêté royal/ministériel du 19 juin 1987, *M.B.*.

[243] Voy. le décret modificateur du 4 juillet 1989, *M.B.*, 31 août 1989 ; ainsi que la série d'arrêtés d'exécution de l'Exécutif de la Communauté française du 31 août 1989, *M.B.*, 3 octobre 1989 ; l'arrêté du 10 septembre 1989, *M.B.*, 10 octobre 1989 ; et la série d'arrêtés du 21 novembre 1989, *M.B.*, 6 février 1990.

D. Régime juridique : l'encadrement détaillé des émissions audiovisuelles

a) Droits et devoirs des utilisateurs : du pluralisme à la télédistribution, une réduction relative des droits des particuliers

Les libertés essentielles sur lesquelles reposent la radio et la télévision sont, pour rappel, les libertés d'expression et d'information. Un des principaux objectifs du service public de la radio-télévision est bien entendu d'apporter à tous, de manière égale, des informations ou des idées. Mais il ne peut pour autant être question, à l'époque, d'un « *droit général et illimité de chaque personne ou organisation privée d'avoir accès à un temps d'antenne à la radio et à la télévision pour faire valoir son opinion* ». Tout le monde peut recevoir, mais tout le monde ne peut pas émettre, confirme ainsi la Commission européenne des droits de l'homme en 1986[244].

Le droit d'accès à l'antenne institué en 1930, déjà fort limité dans la pratique, est encore restreint après 1945. Il est mis fin au système qui permettait aux organismes privés de radiodiffusion – en réalité tous affiliés à un mouvement politique – de disposer d'un temps d'émission sur les ondes de la radio publique. Ils sont remplacés par des tribunes politiques, syndicales, interprofessionnelles et religieuses, « *dans les limites d'un temps d'émission "réduit à la portion congrue"* » mais néanmoins fort diversifiées jusqu'en 1953. A dater de ce moment, seules les associations liées d'une manière ou d'une autre aux trois mondes sociologiques dominants (catholiques, socialistes et libéraux) ont encore accès à l'antenne[245]. La loi du 18 mai 1960 officialise cette pratique : les instituts « *peuvent* » - ils ne doivent plus - confier des émissions à des associations reconnues ; et plus aucun accès n'est prévu pour des particuliers ou des personnalités. La pratique des tribunes libres demeure ainsi d'application, conformément à l'accord politique du 2 août 1960, figeant quasiment le paysage des émissions concédées jusqu'au début des années 1980[246]. L'atteinte à la liberté d'expression semble manifeste pour la doctrine juridique[247], mais cette restriction est admise par les juridictions, le Conseil d'Etat principalement, au nom d'un principe juridique naissant de pluralisme politique et philosophique[248]. En 1973, la loi dite du « Pacte culturel » souligne d'ailleurs explicitement que « *chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la communauté concernée* »[249]. Ce n'est donc plus la collaboration des groupements privés et

---

[244] Comm. eur. D.H., décision *X. et association Z. c. Royaume-Uni* du 12 juillet 1971, n° 4515/70, *Ann.C.E.D.H.*, n° 14, 1971, p. 538, citée par F. JONGEN (1989), *Droit de la radio et de la télévision*, p. 18.

[245] A l'exception de la tribune réservée aux écrivains belges. Voy. H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 249-250 et 256-258, citant lui-même J.C. BURGELMAN (1990), *op.cit*.

[246] Art. 28, §§ 3 et 4 de la loi précitée du 18 mai 1960 ; arrêté royal du 2 juillet 1964 relatif aux émissions de radiodiffusion et de télévision confiées à des associations ou à des fondations, *M.B.*, 21 novembre 1964 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 386-389.

[247] A. MAST (1958), « Le statut juridique de la radio et les limites de la liberté d'expression », pp. 418-419 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 259-260, note 195.

[248] C.E., arrêt *Moulin et De Coninck* n° 11.749 du 6 avril 1966, *Journal des tribunaux*, 1967, pp. 401-409, note J. GOL ; C.E., arrêt *Association protestante pour la radio et la télévision* n° 11.838 du 26 mai 1966, *Journal des tribunaux*, 1967, pp. 399-401 ; C.E., arrêt *Lenaerts* n° 13.122 du 25 juillet 1968. Voy. l'abondante doctrine que ces arrêts ont suscités dans H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 437-543, spéc. p. 448, note 220.

[249] Art. 18 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973 ; appliqué dans de nombreux textes communautaires ultérieurs : art. 26 du décret précité du 12 décembre 1977, *M.B.*, 14 janvier 1978 ; art. 24 à 31 du décret précité du 28 décembre 1979, *M.B.*, 25 janvier 1980 ; art. 3 du décret de la Communauté française du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *M.B.*, 5 septembre 1985, remplacé par l'art. 4 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

des personnalités qui constitue une des principales contreparties du monopole, mais plutôt la participation équilibrée des tendances idéologiques, philosophiques, sociales, politiques, ou religieuses considérées comme représentatives[250]. La Commission européenne des droits de l'homme l'exprime d'ailleurs de façon similaire en 1986, lorsqu'elle conditionne la validité d'un régime d'autorisation pour la radio-télévision au respect « *des exigences de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'est pas de société démocratique* »[251].

A défaut de bénéficier d'un droit d'accès à l'antenne, les utilisateurs peuvent en principe prétendre à des émissions impartiales, ou objectives. Loin du discours officiel, le service public de la radiodiffusion serait d'abord tenu de « *refléter les opinions des différents partis, l'objectivité se réduisant à un problème d'addition ou de soustraction des dites opinions* »[252]. En ce sens, le principe d'impartialité des émissions, imposé en 1930, est plus adéquatement formulée, en 1960, par l'obligation de réaliser les émissions d'information « *dans un esprit de rigoureuse objectivité* »[253]. Cette objectivité, assène le ministre Harmel, doit être garantie non « *par l'absence de tendances idéologiques au sein des instituts, mais bien par la présence de chacune d'elles* » ; en d'autres termes, il n'est pas question d'un « *neutralisme restrictif* » - pas de politique à la radio ou à la télévision -, mais bien de donner la parole aux différentes opinions ou aux courants de pensée[254]. Paradoxalement, l'objectivité ainsi poursuivie ne s'applique pas aux émissions concédées aux différentes tendances idéologiques. Si cette conception de l'objectivité domine les années 1960, elle s'est clairement dédoublée dans la doctrine et la jurisprudence au cours des années 1970 et 1980 entre une objectivité *collective*, constituée par l'obligation de pluralisme décrite ci-dessus, et une objectivité *individuelle* de tout journaliste, constituée par les obligations déontologiques de celui-ci, notamment son indépendance et son impartialité[255].

La fin du monopole public fait aussi apparaître une autre facette du principe de pluralisme – ou même un autre principe de pluralisme –. Il ne s'agit en effet plus de garantir l'accès aux différentes tendances, mais bien d'éviter que les entreprises privées qui obtiennent une autorisation d'émettre soit aux mains d'un seul groupe de capitaux ou d'intérêts. La concurrence fait ainsi naître l'obligation de pluralisme des médias. En 1987, ce principe est déjà à l'origine de l'interdiction faite aux autorités publiques de participer aux télévisions privées et, au-delà de 24% du capital, aux télédistributeurs. Il est également interdit à une personne physique ou morale de contrôler directement ou indirectement plus de cinq radios privées[256]. Du côté flamand, ce sont plutôt des obligations de non discrimination –

[250] Ce que confirme d'ailleurs dans une certaine mesure la pratique administrative : voy. M. HANOT (2009), « Les contreparties du monopole public. L'information télévisée belge francophone des premiers temps entre neutralité, autocensure et discours traditionnels d'autorité », pp. 265-275.

[251] Comm. eur. D.H., décision *Verein Alternatives Lokalradio Bern et autre c. Suisse* du 16 octobre 1986, n° 10746/84.

[252] H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, p. 253.

[253] Art. 28, §1er de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 25 du décret précité du 12 décembre 1977 ; art. 23 du décret précité du 28 décembre 1979.

[254] Rapport de la commission des affaires culturelles, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1959-1960, n° 439/4, p. 12 ; H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, pp. 384-386 ; M. HANOT (2009), pp. 271-272.

[255] F. JONGEN (1989), *Le droit de la radio et de la télévision*, pp. 180-189 ; J. DE GROOF (1985), « Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion », pp. 265-289 ; A. RASSON-ROLAND (1987), « La radio et la télévision face au juge administratif », pp. 110-117 ; C.E., arrêt *Lenaerts* n° 13.122 du 25 juillet 1968 ; C.E., arrêt *Buyle* n° 24.667 du 21 septembre 1984, *Journal des tribunaux*, 1985, p. 41 ; et leur commentaire dans H. DUMONT (1996), *op.cit.*, vol. 1, spéc. p. 511.

[256] Art. 13, 17, 21 et 32 à 34 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. Le principe est expressément évoqué en ce sens dans l'exposé des motifs, *Doc.*, Conseil de la Communauté française, sess. 1985-1986, n° 55/1, p. 2, ainsi que dans le rapport de la commission de la radio-télévision, sess. 1986-1987, n° 55/88, p. 11 et 29.

notamment entre les tendances idéologiques et philosophiques – d'impartialité et d'indépendance qui sont imposées aux télévisions non publiques. Mais l'innovation apportée par la législation flamande, seul réel renforcement des droits des particuliers pour toute la période examinée, est le droit pour tout intéressé de porter plainte auprès du conseil des litiges, en cas de violation de ces obligations, assorti de réelles sanctions, principalement la suspension ou le retrait de l'autorisation accordée à la télévision concernée[257].

Dernier avatar des libertés d'expression et d'information, la censure est expressément prohibée pour les émissions de radiodiffusion ou de télévision en 1960, également en vue de faire contrepoids au monopole public[258]. Elle était déjà interdite depuis 1830 pour la presse écrite, mais l'application de cette interdiction à la radiodiffusion demeurait controversée.

Les utilisateurs voient également leur protection réduite dans le nouveau régime de la télédistribution, formalisé par l'arrêté royal du 24 décembre 1966. Certes, ce régime a toujours pour préoccupation première de protéger le service aux particuliers proposé par les distributeurs privés en 1966. Le droit au raccordement est notamment maintenu, et seul le ministre peut permettre d'y déroger. En revanche, le régime original de protection mis en place en 1930, permettant notamment le contrôle des contrats par le ministre compétent, n'est pas renouvelé. La section de législation du Conseil d'Etat n'y est sans doute pas étrangère, ayant rappelé dans son avis sur le projet d'arrêté que « *à défaut de disposition légale il n'appartient pas au Roi de s'immiscer dans les rapports entre le distributeur et l'abonné* ». Seule y survit la fixation d'un tarif maximal pour le raccordement et l'abonnement à un réseau de distribution. Mais, en pratique, le contrôle du droit au raccordement et des tarifs par la RTT est rendu difficile par l'absence de sanction efficace : l'amende prévue est dérisoire, la sanction ultime du retrait d'autorisation est improbable vu le succès populaire de la télédistribution, et la volonté gouvernementale du contrôle est même mise en doute[259]. Le régime juridique est donc, en pratique, bien plus libéral que celui mis en place pour la radiodistribution durant l'entre-deux-guerres. Sa révision en 1987 n'y change rien, si ce n'est que la fixation des tarifs est rattaché à la loi sur la réglementation économique et les prix, plus générale et plus directement liée à un régime général de protection des consommateurs[260].

L'exemption sociale de la redevance pour les aveugles et les invalides est enfin préservée, « *pour autant que le détenteur de ces appareils n'en retire aucun avantage pécuniaire direct ou indirect* ». A la même condition, les hôpitaux, cliniques et asiles ne paient qu'une seule redevance pour l'ensemble des postes installés dans leurs institutions[261].

La politisation et la communautarisation de la radio et de la télévision de service public se réalisent donc, dans une certaine mesure, au préjudice des droits des utilisateurs à bénéficier

[257] Art. 9 et 14 du décret flamand précité du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987.

[258] Art. 28, §1er de la loi précitée du 18 mai 1960 ; art. 25 du décret précité du 12 décembre 1977 ; art. 23, §1er du décret précité du 28 décembre 1979.

[259] Art. 11, 16, 36 à 38 et 41 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967 ; J.M. PIEMME (1979), *op.cit.*, p. 8.

[260] Art. 4 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, *M.B.*, 3 avril 1987. Voy. la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, *M.B.*, 24 janvier 1945, fondamentalement modifiée par la loi du 30 juillet 1971, *M.B.*, 31 août 1971 ; F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 241-244.

[261] Art. 9, 3° de la loi précitée du 24 décembre 1957 et art. 11, 3° de la loi précitée du 26 janvier 1960 ; art. 7, §1er de l'arrêté royal du 20 février 1959 relatif aux réseaux de distribution de la radiodiffusion dans les établissements hôteliers, hôpitaux, cliniques ou asiles, *M.B.*, 6 mars 1959 ; art. 34 de l'arrêté royal précité du 24 décembre 1966, *M.B.*, 24 janvier 1967 ; art. 19 de la loi précitée du 13 juillet 1987, *M.B.*, 12 août 1987.

de ces services de manière équitable et/ou au préjudice des libertés d'expression et d'information qui sont à leur base.

b) Protection des agents et du service : uniformisation technique et service minimum

Comme la RTT et les autres organismes publics, les agents de l'INR, puis de la RTB(F), de la BRT, de l'Institut des services communs ou de la BRF, bénéficient, en principe, d'un régime statutaire ou, exceptionnellement, d'un régime contractuel[262].

D'un point de vue technique, la protection des nuisances radioélectriques joue un rôle essentiel pour garantir la qualité des services de radio et de télévision, et toutes les réglementations générales (voy. *supra*, §2, D, b) et particulières en font mention. Pour la radio-télévision, c'est cependant d'abord l'harmonisation des normes techniques qui constitue un objectif récurrent et particulièrement encouragé par les organisations internationales – tant l'UIT que l'UER –. Dès 1952, soit avant les premières émissions télévision, des normes techniques uniformisées sont fixées par arrêté royal. L'uniformisation n'est cependant pas nationale puisque, jusqu'en 1964 et sauf dérogations, les émissions en langue flamande doivent être décomposées en 625 lignes par image, alors que les émissions en langue française doivent en compter 819. Il faut en effet permettre à l'appareil de télévision de capter soit les émissions de France soit celles des Pays-Bas, qui ne répondent pas à la même norme. L'uniformisation des normes techniques est également imposée à la radiodiffusion sonore en 1959. L'apparition de la télévision en couleurs, au début des années 1960, va permettre l'uniformisation de la décomposition en 625 lignes sur l'ensemble du continent européen, conformément aux prescriptions du *Comité consultatif international des radiocommunications* de l'UIT. Mais simultanément, la couleur introduit un autre problème d'harmonisation technique, à savoir le choix à faire entre le système PAL (anglo-saxon, pour *Phase Alternate Line*) et le système SECAM (français, pour *Séquentiel couleur à mémoire*), qui divise à nouveau le continent européen. La Belgique opte pour le système PAL en 1968[263].

La continuité du service est par ailleurs expressément garantie par un article particulièrement original du décret de la Communauté française de 1987 sur l'audiovisuel. La RTBF est désormais tenue de fixer le programme minimum à diffuser, en toutes circonstances, par la RTBF[264]. Cette disposition vise particulièrement le cas des grèves du personnel. Elle constitue une étape pionnière dans la recherche d'un service minimum à garantir par les organismes chargés d'un service public : ce texte est le premier, et à ce jour le seul, à prévoir un tel service minimum au sein des activités de services publics économiques exercées par les pouvoirs publics.

---

[262] F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 56-73.

[263] Arrêté royal du 3 janvier 1952 déterminant les normes auxquelles les émissions radiodiffusées de télévision doivent être conformes, *M.B.*, 21-22 janvier 1952 ; arrêté royal du 11 juin 1952 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision en noir et blanc dans le Royaume, *M.B.*, 14-15 juillet 1952, complété par arrêté royal du 17 février 1960, *M.B.*, 26 février 1960, et modifié par arrêté royal du 18 janvier 1964, *M.B.*, 8 février 1964 ; arrêté royal du 15 juillet 1959 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions de radiodiffusion sonore en ondes métriques dans le royaume, *M.B.*, 17-18 août 1959, complété par arrêté royal du 30 janvier 1967, *M.B.*, 2 mars 1967 ; arrêté royal du 21 novembre 1964 déterminant les normes auxquelles doivent être conformes les émissions radiodiffusées de télévision monochrome en ondes métriques et décimétriques, *M.B.*, 24 décembre 1964, remplacé par l'arrêté royal du 26 février 1968, *M.B.*, 12 avril 1968.

[264] Art. 28*bis* du décret précité du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF, inséré par l'art. 39 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987.

Parmi les privilèges des administrations centrales ou communautaires, le droit d'émission du gouvernement, étendu aux exécutifs communautaires est porté à dix heures par mois[265]. En pratique, cette durée n'est jamais dépassée. Par ailleurs, tout poste établi « *en vue d'un service public* » par l'Etat, les provinces, les communes ou les institutions qui en relèvent, de même que les établissements d'enseignement, restent dispensés de la redevance radio ou télévision[266].

Les privilèges fiscaux propres aux instituts de radio-télévision sont également maintenus[267], mais, à l'instar de la RTT, le régime de passation des marchés publics est uniformisé et renforcé en 1976. Le privilège nouveau dont peuvent se prévaloir les instituts est l'obligation imposée aux télédistributeurs de diffuser leurs émissions en 1966. Cette obligation est en outre largement étendue après la communautarisation et l'ouverture de la télévision à la concurrence : ce ne sont plus seulement les programmes des instituts de service public qui doivent être distribués, mais également tous les programmes autorisés, qu'il s'agisse de télévisions communautaires, de radios locales ou de télévisions et radios (régionales) privées[268].

* *

*

Pour conclure cet aperçu de l'histoire du droit de la radio-télévision, une première constante peut être mise en évidence. Malgré la séparation institutionnelle entre les télécommunications et la radiodiffusion, ces deux secteurs ne cessent de se recouper. Les grandes règles internationales sont communes à leurs infrastructures, le gouvernement national, l'administration des PTT et la RTT ne cessent d'intervenir pour autoriser ou exploiter des infrastructures et des services, voire pour influer sur les politiques communautaires de la radiodiffusion, le régime de protection contre les nuisances radioélectriques est commun, …

En réalité, la radio-télévision ne constitue qu'un des multiples services qui peut être offert à partir des infrastructures et des réseaux de télécommunications, mais dont l'importance politique et sociale a permis de constituer un secteur d'activités apparemment distinct et autonome. Le droit applicable ne permet pas d'entériner totalement cette construction théorique, et l'évolution technologique va d'ailleurs la réduire à néant.

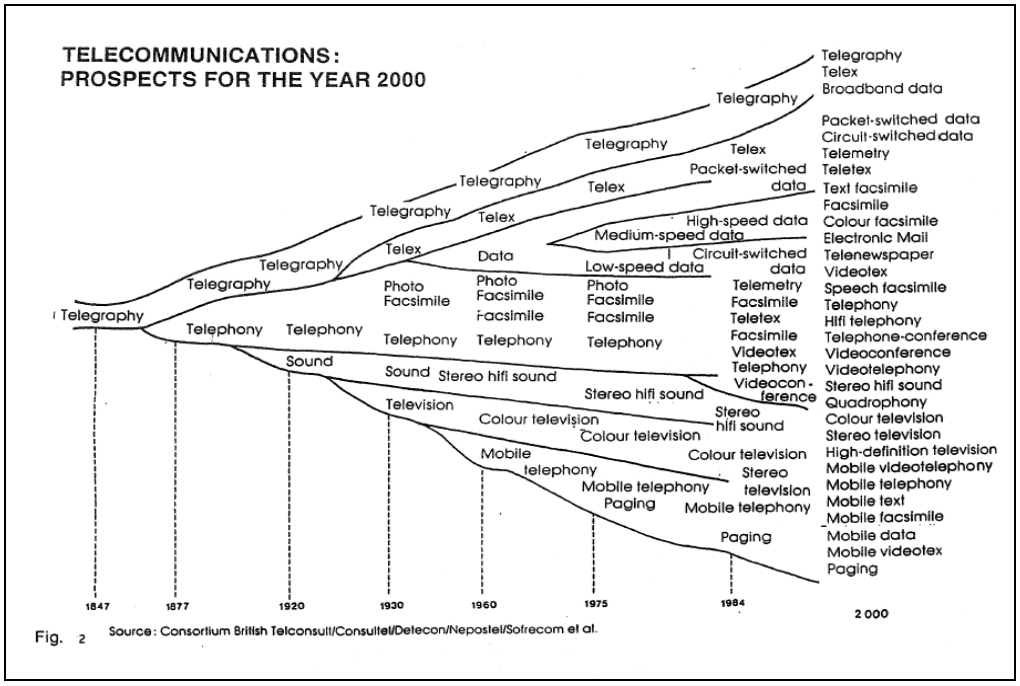
---

[265] Art. 28, §4 de la loi précitée du 18 mai 1960, remplacé par l'article 1er de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, *M.B.*, 2 mars 1977, et son arrêté royal d'exécution du 8 juin 1982, *M.B.*, 18 juin 1982 ; décret du 30 mars 1982 relatif aux communications des Exécutifs à la Radio Télevision Belge Francophone (RTBF), *M.B.*, 28 avril 1982 ; art. 23*bis* du décret flamand précité du 28 décembre 1979, inséré par décret du 1er février 1989, *M.B.*, 31 mars 1989.

[266] Art. 9, 1° de la loi précitée du 24 décembre 1957 ; art. 11, 1° de la loi précitée du 26 janvier 1960. Voy. aussi les arrêtés ministériels d'exécution respectifs du 24 décembre 1957, *M.B.*, 29 décembre 1957, et du 30 janvier 1960, *M.B.*, 6 février 1960 ; ainsi que l'art. 19 de la loi précitée du 13 juillet 1987.

[267] Art. 30 de la loi précitée du 18 mai 1960.

[268] Art. 17 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *M.B.*, 24 janvier 1967 ; art. 3 du décret flamand du 28 janvier 1987, *M.B.*, 19 mars 1987 ; art. 22 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987. Voy. F. JONGEN (1989), *op.cit.*, pp. 245-251.



Source : Livre vert du 30 juin 1987 sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications

Au niveau européen, on en est déjà bien conscient, et l'évolution des deux secteurs est d'ailleurs présentée de manière intégrée, en mettant en évidence l'éclatement des services possible, mais également la convergence des techniques et des infrastructures qui les soutiennent… L'Europe inverse cependant la donne : au cours des années 1980, c'est la politique des télécommunications qui vient en soutien de la politique de l'audiovisuel[269].

Néanmoins, une distinction importante peut être faite entre la politique des télécommunications et celle de l'audiovisuel. La politisation croissante des instituts de radio-télévision est parfaitement illustrée par les réformes administratives successives, sans s'y cantonner. Les principes de pluralisme et d'objectivité, le passage à un financement par dotation annuelle contribuent tout autant à ce phénomène. Mais cette politisation répond davantage à une instrumentalisation partisane des médias audiovisuels, surtout pour s'assurer de l'« *objectivité* » de ses émissions. La même politisation envahissante de la RTT transforme plutôt celle-ci en outil de gouvernement, à même de servir sa politique économique, budgétaire voire sociale. Ce sont les partis qui contrôlent collectivement les instituts, tandis que c'est le gouvernement qui dirige la RTT.

Une autre réalité incontournable de la période étudiée est la complexification croissante du droit de l'audiovisuel, particulièrement accrue par la communautarisation du secteur au moment de son ouverture à la concurrence. L'obtention des autorisations requises peut parfois relever de la course d'orientation. Comme si cela ne suffisait pas, en outre, les communautés et l'Etat ont mené pendant près de dix ans une partie de bras de fer, à tous les niveaux juridiques, se traduisant par d'incessants conflits en amont (au cours des travaux parlementaires) ou en aval des législations nouvelles. La toute grande majorité des décrets communautaires adoptés durant cette période a fait l'objet de recours en annulation ou de

[269] Livre vert du 30 juin 1987 sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications, COM (87) 290 final, pp. 145-148 – disponible en anglais sur http://aei.pitt.edu.

questions préjudicielles devant la Cour d'arbitrage[270]. Certes, la radio-télévision, en tant que précurseur de la fédéralisation, en a aussi essuyé les plâtres. Mais les premiers pas des communautés n'expliquent pas tout : il y eût une réelle confrontation des pouvoirs concernés, d'ailleurs pas toujours politiquement symétriques.

Dernier constat, l'ouverture à la concurrence de la radio-télévision a conduit à l'ébauche d'un panel de règles nouvelles, particulièrement intéressantes, et ce en quelques années seulement. Ces règles, relatives aux conditions d'autorisation des radios et télévision privées, à l'institution de conseils d'avis (CSA et *Vlaamse Mediaraad*), au pluralisme des médias, à l'obligation de diffusion de certaines chaînes pour les distributeurs, aux conditions de diffusion de la publicité commerciale, vont transformer le secteur durant deux décennies. Elles vont spécialement modifier et renforcer le rôle des autorités de contrôle sur les acteurs de l'audiovisuel et, contrairement à ce que beaucoup ont cru à l'époque, elles ne vont pas significativement déforcer les instituts chargés du service public de la radio-télévision.

[270] Voy. la fiche de chacun de ces décrets sur la base de données de législation du Conseil d'Etat de Belgique, http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex.

IV. La convergence des communications électroniques[271]

Depuis 1990, ce ne sont plus tant les progrès technologiques qui transforment la « société de l'information », mais bien l'ouverture massive au public de services de plus en plus diversifiées. L'ordinateur et le téléphone mobile (communément appelé GSM – *Global System for Mobile Communications* – en Belgique) deviennent, pour la majorité de la population belge et européenne, des objets quotidiens de travail et de loisirs. Internet s'ouvre progressivement au public entre 1992 et 1995, et devient un outil majeur de communication dès la fin des années 1990 grâce au logiciel *world wide web*, sorte de langage électronique commun à tous les ordinateurs. En quelques années à peine, les technologies s'entremêlent, et de nombreux appareils permettent aujourd'hui de téléphoner, de communiquer par courrier électronique (*email* ou messageries instantanées), de transférer des données, des images ou des vidéos, de regarder des émissions de télévision, tout en développant encore de nouvelles applications de géolocalisation (GPS – *Global Positioning System*), de jeux électroniques en réseau, … La vie quotidienne, tant individuelle qu'en société, en est profondément transformée.

Tous ces services sont offerts tant par câble, par les ondes (notamment via les satellites de télécommunications) ou, plus récemment, par fibre optique. Les équipements électroniques qui y donnent accès sont chaque année plus petits, plus légers et plus perfectionnés, au point que leur durée de vie moyenne ne dépasse plus quelques années – non pas parce qu'ils ne fonctionnent plus, mais parce que les utilisateurs les remplacent rapidement –.

Dès le début des années 2000, les infrastructures[272] et équipements de télé-communications, d'une part, et les services de communications électroniques, d'autre part, deviennent par conséquent des marchés économiques distincts. Tout est mis en œuvre pour interconnecter l'ensemble des réseaux existants ; n'importe quel appareil électronique sur terre et dans l'espace doit pouvoir échanger des informations avec n'importe quel autre terminal de communication. Le téléphone et la télévision se fondent progressivement dans la panoplie de services qui peuvent être offerts sur les réseaux de télécommunications. Cette convergence des infrastructures[273] constitue vraisemblablement l'évolution technique majeure du début du 21e siècle. Elle justifie le traitement conjoint des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel dans l'exposé qui suit.

Ces évolutions complexes et pourtant extrêmement rapide se prolongent dans le droit adopté au cours des vingt dernières années. Les législateurs européen et nationaux, auxquels s'ajoutent en Belgique les législateurs fédérés, ont fait preuve d'une frénésie normative

---

[271] D. STEVENS (2010), *Toezicht in de elektronische-communicatiesector* ; F. JONGEN (2010), *La directive services de médias audiovisuels. Le nouveau cadre juridique de l'audiovisuel européen* ; E. DEFREYNE, F. JONGEN (2009), « Quelle légitimité pour le service public de l'audiovisuel » ; A. DHOEST, H. VAN DEN BULCK (2007), *Publieke televisie in Vlaanderen. Een geschiedenis* ; VOORHOOF D. (2007), *Handboek Mediarecht* ; Y. VAN GERVEN, A. VALLERY, D. REINGEWIERTZ (2006), « Droit des télécommunications », pp. 389-442 ; F. DEHOUSSE, Th. VERBIEST, T. ZGAJEWSKI (2007), *Introduction au droit de la société de l'information* ; P. VERHOEST (2000), *Openbare telecommunicatie (1798-1998)*, pp. 135-181 ; F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI (1999), « La nouvelle réglementation belge des télécommunications. Quel rôle pour les pouvoirs publics ? » ; H. DUMONT, A. STROWEL (1998), *Politique culturelle et droit de la radio-télévision* ; S. BAZZANELLA, Ph. GERARD (1997), *Télécommunications et audiovisuel : convergence de vues ?*.

[272] Les termes successifs d'infrastructures et de réseaux, dans la présente section, désignent tout type de réseaux filaires (câbles, fils électriques, paire de fils de cuivre téléphonique, fibre optique,…) ou hertziens (émetteurs et récepteurs radioélectriques terrestres ou satellitaires) utilisés pour des télécommunications.

[273] Voy. D. STEVENS (2010), *op.cit.*, pp. 17-19.

rarement égalée. Rien que pour la Belgique, plus d'une centaine de lois ou de décrets différents ont été votés entre 1990 et 2010, sans compter la multitude d'arrêtés royaux, ministériels, ou de gouvernements, ni les autres mesures d'exécution : règlements, décisions des autorités de régulation, accords de coopération, etc. La stabilité juridique du secteur des communications électroniques est extrêmement faible. De nombreux textes se prévalent en outre d'un caractère provisoire, ou d'un objectif à atteindre (la concurrence, le plus souvent), qui le rendrait caduc. Rendre compte de cette diversité en quelques pages est évidemment un défi impossible à relever. Seules les grandes lignes d'évolution ont été, tant bien que mal, retracées.

A. International : l'ascendance croissante des politiques européennes sur les Etats et les autres institutions internationales

L'acteur majeur des vingt dernières années, dans le secteur des télécommunications et de l'audiovisuel, est l'Union européenne. Elle a relégué les multiples institutions internationales existantes à un rôle de second rang, y compris sur le plan mondial. Le droit que l'Union a développé est sans doute un des plus complets qui ait été adopté dans la sphère internationale, et qui est aujourd'hui transposé dans ses vingt-sept Etats membres, et exerce une influence significative sur le droit d'autres pays comme sur le droit international des télécommunications[274]. Nous n'en présentons que les grands principes, réservant un examen un peu plus détaillé à sa mise en œuvre concrète en Belgique.

a) Le droit européen des communications électroniques

Quatre étapes – en vingt ans ! – peuvent être distinguées dans l'action normative européenne depuis 1990[275].

Encouragée par les premiers résultats de la politique des télécommunications menés à la fin des années 1980, la Communauté européenne s'engage toujours davantage dans sa politique d'ouverture à la concurrence des marchés de télécommunications, dans le cadre du grand marché unique européen. Après les *terminaux* de télécommunications (les téléphones), ce sont les services à valeur ajoutée « *autres que le service de téléphonie vocale* » qui sont libéralisés, à savoir principalement, à l'époque, les divers services de transmission de données alors existants[276]. Au niveau audiovisuel, c'est la directive « *Télévision sans frontières* » (TVSF) qui commence à produire ses effets. Elle conduit à l'insertion d'une disposition nouvelle dans le Traité de Rome en 1992, selon laquelle « *la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en*

[274] Voy. par exemple l'analyse de P. LAROUCHE (2004), « Dealing with convergence at the international level », pp. 409-421, à propos des relations entre le droit européen et américain et celui de l'OMC en matière de télécommunications et de médias.

[275] Le présent titre est surtout fondé sur D. STEVENS (2010), *op.cit.*, pp. 55-100 ; et F. DEHOUSSE, Th. VERBIEST, T. ZGAJEWSKI (2007), *op.cit.*

[276] Directives 90/387/CEE du 28 juin 1990 relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications, *J.O.*, L 192, 24 juillet 1990, et 90/388/CEE du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunication, *J.O.*, L 192, 24 juillet 1990. Voy. à propos de celles-ci A. VALLÉE (1990), « Les états pourront-ils faire l'Europe des télécommunications ? ». Pour les terminaux, la directive 88/301/CEE du 16 mai 1988 est modifiée et complétée par les directives 91/263/CEE du 29 avril 1991, *J.O.*, 23 mai 1991, L 128 ; 93/97/CEE du 29 octobre 1993, *J.O.*, 24 novembre 1993, L 290 ; remplacées par les directives 98/13/CE du 12 février 1998, *J.O.*, 12 mars 1998, L 74 ; puis 1999/5/CE du 9 mars 1999, *J.O.*, 7 avril 1999, L 91.

mettant en évidence l'héritage culturel commun. (…) *L'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre les Etats membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants :* (…) *la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel* » (art. 128, devenu 151 TCE – puis 167 TFUE). En 1993 est ensuite créée une direction « politique audiovisuelle » au sein de la Commission. Toutes ces mesures témoigneraient de la résistance au courant libéral et au « tout au marché » au sein même des institutions européennes, dans le domaine de la radio-télévision[277]. Un premier cadre réglementaire est également adopté à l'égard des télécommunications par satellite en 1994[278].

Cette première étape n'a cependant pas donné tous les effets escomptés. Les opérateurs dits « *historiques* », propriétaires ou exploitants exclusifs des réseaux, utilisent leur monopole pour freiner la concurrence. Le développement américain des « autoroutes de l'information » et l'expansion d'Internet conduisent à une deuxième vague de libéralisation, qui concerne cette fois également les infrastructures – en ce compris la télédistribution – et la téléphonie vocale. Cette seconde vague de libéralisation permet notamment de définir le service universel des télécommunications au niveau européen[279]. Elle permet surtout l'émergence d'opérateurs alternatifs, libre de développer leur propre réseau câblé ou hertzien, ou d'utiliser le réseau existant, sous le contrôle d'une *autorité réglementaire nationale*, terme européen utilisé pour désigner ce qu'on va désormais appeler une *autorité de régulation* en Belgique. La directive TVSF est également adaptée aux évolutions des techniques et du marché[280]. Mais surtout, un nouveau protocole sur le système de radiodiffusion publique des Etats membres est annexé au Traité d'Amsterdam, signé en 1997. Celui-ci déclare « *que la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias* », et en conclut que « *les dispositions des traités sont sans préjudice de la compétence des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre* (…) ». Ce protocole consacre la volonté européenne de maintenir des chaînes de service public face à la concurrence privée, et ce contrairement aux évolutions parallèles des télécommunications.

Le droit européen est cependant très rapidement en retard sur l'évolution technologique. Dès 1999, la Commission européenne s'en préoccupe. La convergence des infrastructures de télécommunications est devenue un fait incontestable. Les réseaux câblés et hertziens vont

---

[277] J.F. POLO (2003), « La naissance d'une direction audiovisuelle à la commission : la consécration de l'exception culturelle », pp. 23 et s. ; J.F. POLO (2001), « La relance de la politique audiovisuelle européenne : Les ressources politiques et administratives de la DG X » ; C.J.C.E., arrêt *Elliniki Radiophonia Tileorassi A.E. et autres* du 18 juin 1991, C-260-89.

[278] Directive 94/46/CE de la Commission du 13 octobre 1994 modifiant les directives 88/301/CEE et 90/388/CEE en ce qui concerne en particulier les communications par satellite, *J.O.*, L 268, 19 octobre 1994. Voy. S. LE GOUEFF (1996), « Satellite services: the European regulatory framework ».

[279] Directives 95/51/CE du 18 octobre 1995 modifiant la directive 90/388/CEE de la Commission en ce qui concerne la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications déjà libéralisés, *J.O.*, 26 octobre 1995, L 256 ; 96/19/CE du 13 mars 1996 modifiant la directive 90/388/CEE de la Commission en ce qui concerne l'instauration de la concurrence dans les marchés de télécommunications, *J.O.*, 22 mars 1996, L 74 ; 97/13/CE du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, *J.O.*, 7 mai 1997, L 117 ; 97/33/CE du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), *J.O.*, 26 juillet 1997, L 199 ; règlement 2887/2000/CE du 18 décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale, *J.O.*, 30 décembre 2000, L 336.

[280] Par la directive 97/36/CE du 30 juin 1997, *J.O.*, L 202, 30 juillet 1997.

bientôt permettre d'offrir le téléphone, la télévision et Internet (offre souvent appelée « *triple play* »), et bien d'autres services encore. Le droit européen intègre cette nouvelle réalité dans une troisième vague réglementaire en 2002 qui renforce significativement le rôle des autorités nationales de régulation à l'égard des opérateurs dits « *puissants sur le marché* ». Il définit désormais un réseau comme « *les systèmes de transmission et, le cas échéant, les équipements de commutation ou de routage et les autres ressources qui permettent l'acheminement de signaux par câble, par voie hertzienne, par moyen optique ou par d'autres moyens électromagnétiques, comprenant les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres fixes* (…) *et mobiles, les systèmes utilisant le réseau électrique* (…)*, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle et les réseaux câblés de télévision* (…) », et adopte un important cadre réglementaire fondé sur cette convergence technologique et sur la concurrence dans les réseaux et les services de *communications électroniques*, qui incluent désormais les communications par satellites et l'ensemble du secteur de la radio-télévision[281]. A cet égard, il est important de signaler que le contenu des services de radiodiffusion demeure étranger au cadre réglementaire. L'objectif de cette réglementation est de « *ramener le marché des télécommunications de manière progressive vers une application des règles générales de concurrence. Ceci ne pourra se produire de suite, parce que ce marché continue à connaître des phénomènes de dominance importants* »[282], ce qui explique l'étendue du cadre réglementaire et de la régulation du marché qu'il impose.

Une quatrième étape survient en 2009, à l'occasion d'une nouvelle révision du cadre réglementaire des communications électroniques. Celle-ci entend alléger certaines procédures administratives, particulièrement lourdes, et renforce le rôle et le contrôle de la Commission européenne. Elle crée surtout un *Organe des régulateurs européens des communications électroniques* (ORECE – BEREC en anglais pour *Body of European Electronic Regulatory Authorities for Electronic Communications*), réunissant les autorités réglementaires nationales, chargé officiellement de développer et de diffuser, auprès de celles-ci, les meilleures pratiques réglementaires, de coordonner leurs actions, et d'émettre des avis et des recommandations à l'attention des autorités européennes. Les directives de 2009 entendent enfin renforcer l'indépendance et l'impartialité des autorités réglementaires nationales[283]. En parallèle avec cette révision du cadre réglementaire des communications électroniques, est aussi votée une nouvelle directive dans le domaine de l'audiovisuel, qui remplace la directive TVSF. Le principal mérite de celle-ci est d'avoir intégré les services audiovisuels *non linéaires*, c'est-à-

[281] Art. 2, a) de la directive 2002/21/CE du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, et les autres directives 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, 2002/20/CE du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, 2002/19/CE du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, ainsi que la décision n° 676/2002/CE du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne, toutes publiées au *J.O.*, L 108, 24 avril 2002 ; et les directives 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, *J.O.*, L 201, 31 juillet 2002 ; et 2002/77/CE du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques, *J.O.*, L 249, 17 septembre 2002.

[282] F. DEHOUSSE, Th. VERBIEST, T. ZGAJEWSKI (2007), *op.cit.*, p. 87.

[283] Directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009 modifiant la directive 2002/22/CE précitée, la directive 2002/58/CE précitée (…) ; directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE précitée, 2002/19/CE précitée, et 2002/20/CE précitée ; ainsi que le règlement n° 1211/2009 du 25 novembre 2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office, tous publiés au *J.O.*, L 337, 18 décembre 2009. L'ORECE succède à l'ERG – *European Regulatory Group*, créé par la Commission européenne en 2002. Voy. son site internet, encore hébergé à l'adresse www.erg.eu.int. Voy. sur cette réforme D. STEVENS (2010), *op.cit.*, pp. 83-99.

dire un service dit « *à la demande* », par opposition avec la radio ou la télévision que l'on connaissait jusqu'alors. Elle accroît par ailleurs fortement la libéralisation dans le domaine publicitaire tout en prétendant – mais la réalité de cette prétention est plutôt contestée – favoriser la diversité culturelle et linguistique[284].

Ces étapes successives démontrent l'impact considérable que l'Europe entend exercer sur les réglementations et, à travers elles, les pratiques nationales. Elles dessinent un droit européen qui prive les Etats membres d'une grande part de leur marge d'appréciation, en particulier pour déterminer l'étendue de services d'intérêt économique général ou du service universel de télécommunication.

A côté de ces fonctions de réglementation, l'Union européenne s'est aussi découverte certaines velléités de prestation et d'exploitation de services qui présentent des similitudes interpellantes, à un niveau européen, avec les missions de service public existants au niveau national. L'exemple le plus emblématique est celui du projet Galileo, lancé au milieu des années 1990, en vue de constituer « *le système global de navigation par satellite de l'Europe* », et permettant de concurrencer le GPS américain. Ce projet est mené en collaboration avec l'Agence spatiale européenne. Une fois construit, Galileo devrait bénéficier d'un statut tout à fait unique, puisqu'il serait la première infrastructure commune produite et financée par l'Union européenne, qui en sera également propriétaire, rappelant ces premiers *services publics internationaux* qu'ont été INTELSAT et EUTELSAT (voy. *supra*). Reste à voir si l'Europe pourra ou voudra résister à la pression concurrentielle dans ce domaine[285].

b) Les rôles contrastés des autres institutions internationales et européennes

De nombreux acteurs nationaux et internationaux constatent la forte réduction du rôle de l'*Union internationale des télécommunications* dans les évolutions réglementaires qui ont marqué les deux dernières décennies. Celle-ci a pourtant bien essayé de se réformer, notamment par l'adoption d'une Constitution dès 1989 ; elle a tenté de laisser son empreinte en matière technique, mais aussi de soutenir les processus de libéralisation menés dans l'ensemble des pays occidentaux. Ses engagements dans les pays en voie de développement semblent par contre avoir été sévèrement critiqués. Rien n'y fait, l'UIT comme la Convention internationale des télécommunications sortent considérablement affaibli de ces vingt dernières années[286]. Outre l'engagement marqué de l'Union européenne dans ce secteur, c'est principalement à cause de l'*Organisation mondiale du commerce* (OMC), au sein de laquelle un accord spécifique est conclu sur la libéralisation des services de télécommunications, sur la base d'un compromis minimal entre le droit européen et américain. C'est d'ailleurs la Commission européenne, preuve de son influence croissante, qui mène les négociations au nom de ses Etats membres[287].

---

[284] La directive TVSF est révisée par la directive 2007/65/CE du 11 décembre 2007, et l'ensemble est coordonné au sein de la nouvelle directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 Services de médias audiovisuels, *J.O.*, L 95, 15 avril 2010, dite « directive SMA ». Voy. notamment F. JONGEN (2010), *op.cit.*, pp. 170-174.

[285] Voy. notamment l'historique du projet retracé dans le Rapport spécial n° 7/2009 de la Cour des comptes européenne, « La gestion de la phase de développement et de validation du programme Galileo », adopté le 14 mai 2009, et disponible sur www.eca.europa.eu.

[286] J.L. FULLSACK (2005), « L'UIT, acteur déterminant dans l'évolution néolibérale du secteur des télécommunications »,

[287] P. LAROUCHE (2004), *op.cit.* ; D. GÉRADIN, D. LUFF (2004), *The WTO and global convergence in telecommunications and audio-visual services* ; J.F. POLO (2001), « La relance de la politique audiovisuelle

Internet entraîne également diverses coopérations internationales, en dehors de l'UIT, dont une des plus importantes est l'ASBL de droit américain ICANN (pour *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), chargée d'attribuer les noms de domaine (ou adresses) sur Internet. Celle-ci est particulièrement contestée parce qu'elle cumule un rôle de régulation des noms de domaine et le monopole commercial de ceux-ci. La libéralisation prochaine de ce monopole est cependant annoncé[288].

La *Conférence européenne des postes et télécommunications* (CEPT) continue à jouer un rôle de liaison entre les Etats et l'UIT, mais qui décline en même que cette dernière. C'est cependant en son sein qu'émergent les premiers débats relatifs à la norme technique à utiliser pour la téléphonie mobile, ou que se discutent encore le plus souvent la répartition des fréquences radio sur le territoire européen[289]. Un *Observatoire européen de l'audiovisuel* est également institué en 1992, sous la forme d'une organisation européenne de service public. Elle a pour principale mission de collecter, traiter et publier des informations relatives au secteur audiovisuel européen[290]. Enfin, l'*Union Européenne de Radio-Télévision* (UER), conformément au nom qu'elle adopte en 1992, a absorbé l'OIRT, sa rivale de la Guerre froide, et représente désormais les chaînes de radio-télévision publique de plus de cinquante pays euro-méditerranéens. Elle reste principalement connue pour son projet Eurovision. Face à elle s'est créée l'*Association des Télévisions Commerciales européennes*, pour représenter les intérêts de ces nouveaux acteurs[291].

B. Public-privé : la fin des monopoles et le renouveau de l'exploitation publique

La convergence technologique décrite en introduction de ce chapitre s'accompagne donc d'un très large mouvement de libéralisation des activités de télécommunications imposé par l'Union européenne. Ce mouvement conduit à une double redéfinition du rôle de l'Etat dans ce secteur. D'une part, au niveau de l'exploitation, les activités de service public vont être de plus en plus limitées et précisées. D'autre part, au niveau du contrôle et de la réglementation, l'administration centrale va progressivement déléguer ses fonctions à des autorités administratives indépendantes chargées de la régulation des différentes activités concernées, qu'elles soient publiques ou privées. Une fois la place du secteur public ainsi redéfinie, les gouvernants vont également tenter de s'adapter progressivement à la convergence technologique entre les télécommunications et l'audiovisuel.

---

européenne… », *op.cit.*, pp. 9-11 ; F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI (1999), « De l'UIT à l'OMC : les mutations du droit international des télécommunications » ; J.M. WARÊGNE (1994), « Le GATT et l'audiovisuel ».

[288] P. BARBET (2010), « Le marché des noms de domaine à l'aube du « *Big Bang* » de la libéralisation », *Revue internationale de droit économique*, 2010, pp. 373-393.

[289] L. LABORIE (2008), « Concurrence et changement technique. De la norme au marché, la trajectoire "unique" de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 1980 » ; B. THÉRY (2008), « Gestion des fréquences radioélectriques ».

[290] OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL, *10 ans de transparence dans le secteur de l'audiovisuel* – disponible sur www.obs.coe.int.

[291] « 50 ans d'Union », *Diffusion UER*, Hiver 1999-2000, pp. 28-29, et les sites internet www.ebu.ch et www.acte.be.

La chronologie des différentes réformes en Belgique suit, à chaque fois avec un peu de retard, celle de l'Europe. Elle est d'abord tracée dans les activités convergentes par excellence, à savoir l'exploitation des réseaux (a). Les services offerts sont ensuite examinés par catégorie (b), avant de mettre l'accent sur le rôle des principales autorités de régulation chargées du secteur des télécommunications en Belgique (c).

a) Les réseaux de communications électroniques

α - Des infrastructures publiques spécialisées (1990-1995)

Malgré l'importance des progrès technologiques, les réseaux de communications électroniques restent spécialisés au début des années 1990 : l'un sert aux télécommunications, l'autre à la télédistribution ; les antennes radio sont également différentes selon qu'elles transmettent des chaînes de radio, de télévision, des communications téléphoniques, ou qu'elles servent directement les télédistributeurs. Trois réglementations existent d'ailleurs, continuant le régime juridique en vigueur depuis les années 1970 : une pour les réseaux de télécommunications, une pour les réseaux de radio- et télédistribution, et une pour les radiocommunications.

C'est la réglementation des **télécommunications** qui connaît la première évolution importante, avec la vaste réforme mise en œuvre par la loi du 21 mars 1991. Cette loi précise notamment le monopole public de la RTT – qui prend le nom de *Belgacom* – en matière d'infrastructures : il est réduit à « *l'établissement, la maintenance, la modernisation et le fonctionnement de l'infrastructure publique des télécommunications* ». Cette tâche est qualifiée de *mission de service public*, justifiant l'exclusivité accordée à Belgacom. L'objectif affiché est de mettre en place un réseau dit « *ouvert* », connecté aux autres réseaux européens, et permettant la prestation de tout service de télécommunications[292]. En compensation de son monopole, Belgacom est tenue de transformer son réseau téléphonique en un *réseau numérique à intégration de services* (RNIS)[293], permettant d'offrir davantage de services sur une même ligne téléphonique. Elle développe aussi fortement son réseau de mobilophonie, qu'elle adapte à la nouvelle technique GSM[294]. La loi de 1991 soumet par ailleurs toute installation non publique de télécommunications à un régime d'autorisation et à des conditions strictes, visant principalement à empêcher le développement de réseaux parallèles à celui de Belgacom. Par contre, le marché des « *appareils terminaux* » (téléphones, téléimprimeurs, modems, …) est totalement libéralisé, et Belgacom n'y dispose plus d'aucun privilège. Seule une procédure d'agrément est maintenue, qui a principalement pour objectif d'éviter tout dommage technique à l'infrastructure publique[295].

L'Etat met parallèlement en place, au début des années 1990, une nouvelle infrastructure câblée de télécommunications et des services informatiques, réservés aux institutions de

[292] Art. 58, 82, et 84 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *M.B.*, 27 mars 1991.
[293] En anglais : *Integrated Services Digital Network* (ISDN).
[294] Voy. les obligations imposées à Belgacom à cet égard aux articles 4, 5 et 7 du premier contrat de gestion approuvé par arrêté royal du 19 août 1992, *M.B.*, 4 septembre 1992 ; et le rapport au roi précédant l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM, *M.B.*, 8 avril 1995.
[295] Art. 91 à 96 de la loi précitée du 21 mars 1991, *M.B.*, 27 mars 1991, et leur modification par la loi du 3 juillet 2000, *M.B.*, 13 juillet 2000.

recherche scientifique et aux administrations publiques. Ce réseau prend le nom de *Belnet* et demeure jusqu'à ce jour tout à fait étranger à Belgacom, qu'il concurrence[296].

Le régime juridique des **infrastructures de radio- et télédistribution** évolue également en 1991, non par l'effet d'une loi, mais bien d'un arrêt de la Cour d'arbitrage. Cet arrêt confirme que les communautés exercent seules leur compétence en matière de radiodiffusion, à l'exclusion de l'Etat fédéral[297]. Suite à cette décision, les deux communautés s'arrogent le contrôle technique des réseaux de télédistribution et se réservent le droit d'autoriser ceux-ci. La complexité fédérale belge les empêche cependant d'exercer leur compétence dans la Région bruxelloise, où le législateur fédéral est demeuré compétent pour les matières bi-communautaires. Ce dernier adopte par conséquent une loi nouvelle en 1995 pour cette seule région, et impose également un régime d'autorisation[298]. Autre résidu fédéral en matière de télédistribution, le réseau hertzien monopolisé par Belgacom assure encore quelques années la transmission des chaînes de télévision étrangères aux télédistributeurs et leur fournit une connexion par les ondes entre leurs différents réseaux câblés. Ce réseau va cependant disparaître, au profit de la captation directe des chaînes étrangères par les satellites de télécommunications, et grâce à l'installation de liaisons câblées entre les réseaux des télédistributeurs[299]. Le régime général d'autorisation interdit donc, en principe et depuis 1930, tout monopole sur les réseaux câblés. En pratique, cependant, « *il n'existe aucun cas où les autorités communales aient souhaité mettre en concurrence* (…) *deux ou plusieurs acteurs susceptibles d'offrir un service de distribution de programmes de télévision* »[300].

Le régime général d'autorisation en matière de **radiocommunications**, organisé par la loi du 30 juillet 1979, est également affecté par l'arrêt de la Cour d'arbitrage. L'Etat fédéral conserve, certes, sa compétence de police générale des ondes, en ce compris le contrôle de la conformité technique générale des infrastructures de radiodiffusion et de télévision. Mais l'attribution des fréquences de radiodiffusion est désormais considérée comme une compétence exclusive des communautés, et le régime de double autorisation est ainsi supprimé. Les réseaux hertziens de la BRTN, de la RTBF et des radios et télévisions privées ou locales, tenus de répondre aux exigences techniques fédérales, ne sont donc plus autorisés que par les communautés. Celles-ci doivent dès lors coopérer, pour éviter toute nuisance radioélectrique et répartir équitablement le spectre des fréquences. En pratique, cependant, cette coopération va s'avérer extrêmement difficile, et l'attribution des fréquences aux radios publiques et privées va devenir un nouveau lieu de tensions politiques et juridiques entre les deux grandes communautés[301].

---

[296] Projet de loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1998-1999, n° 2108/1, pp. 1-2 ; loi du 7 mai 1999 portant création, au sein des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, d'un service de l'Etat à gestion séparée dénommé "Réseau télématique belge de la recherche, BELNET", *M.B.*, 17 août 1999 ; voy. également le site internet de l'institution, www.belnet.be, et en particulier le rapport annuel 2008 qui célèbre les 15 ans de Belnet.

[297] C.A., arrêt n° 1/91 du 7 février 1991 ; voy. également les autres décisions citées par S. BAZZANELLA, Ph. GERARD (1997), *op.cit.*, pp. 81 et 89.

[298] Art. 20 à 24 du décret de la CF du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, *M.B.*, 22 août 1987, tels que modifiés par décret du 19 juillet 1991, *M.B.*, 2 octobre 1991 ; art. 105 à 116 des décrets flamands relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, *M.B.*, 30 mai 1995 ; loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 22 février 1996.

[299] L'article 2, alinéa 2 de la loi du 30 juillet 1979, qui autorisait ce réseau, est abrogé par l'article 104 de la loi du 20 décembre 1995, *M.B.*, 23 décembre 1995 ; voy. C. DELTENRE, J.L. ERNEUX (1993), « Belgique. Des protagonistes de la TV par câble aux grands groupes », pp. 143-144.

[300] M. MINON (1997), « L'avenir des réseaux câblés », p. 12.

[301] Arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz, *M.B.*, 20 mars 1992) ; art. 95 à 98 des décrets flamands précités

La grande majorité des infrastructures énumérées sont donc encore aux mains des pouvoirs publics en 1995. Belgacom en a d'ailleurs explicitement le monopole pour les réseaux publics de télécommunications, alors que les réseaux de télédistribution sont principalement aux mains d'intercommunales pures ou mixtes. Les plus puissantes infrastructures hertziennes, enfin, appartiennent aux organismes publics de radiodiffusion ou à Belgacom (RTL-TVi et VTM, seules concurrentes privées des télévisions publiques, ne sont en effet accessibles que par le câble de télédistribution).

β - La libéralisation des infrastructures (1996-2002)

Avant même l'adoption de la réglementation européenne, le mouvement de libéralisation est lancé en Belgique grâce à l'expansion fulgurante de la téléphonie mobile. Le nouveau réseau de Belgacom, qui prend la dénomination commerciale de *Proximus*, utilise la technologie GSM et est ouvert en 1994. Son succès commercial, cumulé à la politique de libéralisation européenne, incite le gouvernement à ouvrir la téléphonie mobile à la concurrence et à autoriser la mise en place d'infrastructures alternatives de télécommunications. Cela permet au nouvel opérateur *Mobistar* d'ouvrir son propre réseau GSM en 1996 ; de même pour un troisième opérateur, *Orange* (qui prend ensuite le nom de *Base*), en 1999[302].

La libéralisation est surtout consacrée par l'importante loi modificative du 19 décembre 1997. Celle-ci instaure un système d'autorisation individuelle généralisé pour l'établissement et l'exploitation des réseaux publics de télécommunications, mettant définitivement fin au monopole légal de Belgacom en matière d'infrastructures. Cette dernière reste néanmoins, en pratique, seule prestataire des missions de service public ou de *service universel* relatives aux infrastructures, à savoir principalement la fourniture, l'entretien et la réparation des lignes individuelles d'accès au réseau[303]. Pour permettre la concurrence, des obligations spécifiques sont imposées à tous les opérateurs : ils doivent principalement interconnecter les réseaux qu'ils installent, et donc permettre aux abonnés d'un opérateur de communiquer avec les abonnés d'un autre opérateur. Par ailleurs, tout opérateur « *qui détient une position significative sur le marché et qui est désigné comme tel* » est qualifié de « *puissant* », et soumis à ce titre à des obligations supplémentaires envers les autres opérateurs. C'est d'abord Belgacom qui est visée, et notamment tenue de donner certains accès à son réseau et de l'interconnecter moyennant des tarifs « *orientés sur les coûts* » et des conditions non discriminatoires[304]. Rapidement, d'autres opérateurs sont également considérés comme

coordonnés le 25 janvier 1995 ; art. 37*bis* du décret précité de la CF du 17 juillet 1987, inséré par décret du 19 juillet 1991, *M.B.*, 2 octobre 1991. Voy. Ph. CAUFRIEZ, E. LENTZEN (2009), « Trente ans de radio en Communauté française (1978-2008) », pp. 21-26 ; S.P. DE COSTER (1998), « Les radios privées en Communauté française et le Conseil d'Etat ».

[302] Art. 89, §2*bis* de la loi précitée du 21 mars 1991, inséré par la loi du 12 décembre 1994, *M.B.*, 22 décembre 1994 ; arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM, *M.B.*, 8 avril 1995 et ses modifications ; arrêté royal du 24 octobre 1997 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie DCS-1800, *M.B.*, 5 décembre 1997.

[303] Art. 103 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses, *M.B.*, 23 décembre 1995 ; art. 82 à 84, 86*bis* et 92*bis* de la loi précitée du 21 mars 1991, remplacés par la loi du 19 décembre 1997, *M.B.*, 30 décembre 1997. Voy. l'arrêté royal d'exécution du 22 juin 1998, *M.B.*, 24 juillet 1998 et ses nombreuses modifications.

[304] Art. 68, 22° et 24°, 105*undecies*, 106, 109, 109*ter* de la loi précitée du 21 mars 1991, insérés par la loi du 19 décembre 1997, *M.B.*, 30 décembre 1997, et leurs modifications ultérieures ; F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI (2003), « Le secteur des télécommunications en Belgique : quel bilan après cinq ans de concurrence ? », pp. 44-50.

« *puissants* », dans les réseaux mobiles : la filiale mobile de Belgacom, d'abord, en 2000, et Mobistar, ensuite, en 2002[305].

Le nombre d'autorisations qui peut être accordé n'est pas limité. Vingt licences de réseau public de télécommunications sont déjà attribuées en 1999, notamment aux nouveaux opérateurs GSM et aux principaux télédistributeurs (Telenet, Brutélé, Coditel, …). En pratique cependant, aucun des nouveaux réseaux fixes n'est développé jusque dans les habitations ; de tels travaux sont considérés comme économiquement disproportionnés et inefficaces. Ces nouveaux réseaux sont plutôt connectés aux centraux téléphoniques locaux ou régionaux de Belgacom et utilisent ensuite la « *boucle locale* » de celle-ci pour offrir leurs services[306]. Seuls les télédistributeurs disposent de leur propre réseau local. Pour les réseaux mobiles, par contre, la rareté des fréquences disponibles impose de conserver des fréquences spécialisées – une bande de fréquences ne correspond en général qu'à une catégorie de services[307] –. Cela nécessite de limiter l'octroi d'une licence à seulement trois opérateurs. Ceux-ci sont soumis, jusqu'en 2005, à la fois au régime d'autorisation de la loi du 30 juillet 1979 et à celui mis en place par la loi du 19 décembre 1997, ce que la doctrine ne va pas manquer de critiquer[308].

A la suite de *Belnet*, l'Etat décide en 1998 de créer un nouveau réseau de radiocommunications réservé aux services de secours et de sécurité. Le projet, comme la société publique qui l'exploite, est dénommé *ASTRID*. Le réseau entre en service en 2001, et couvre l'ensemble du territoire depuis 2007. Son entretien et sa mise à disposition des services de secours et de sécurité sont considérés comme des missions de service public. La société est en outre autorisée, depuis 2004, à fournir des services sur une base commerciale[309].

Le droit d'installer des infrastructures de télécommunications, en ce compris pour la télédistribution, les radiocommunications et la radio-télévision[310], est donc désormais ouvert à la concurrence, tout en restant soumis à un régime d'autorisation ou de licence préalable. En pratique, les opérateurs privés développent surtout les nouveaux réseaux GSM, les réseaux des radios privées et, très progressivement, les réseaux câblés centraux (les fameuses « *autoroutes* » de l'information, reliées à la « *boucle locale* » de Belgacom). Les infrastructures publiques demeurent néanmoins prépondérantes, le réseau local étant même monopolisé par Belgacom, d'une part (moyennant un droit d'utilisation par les autres opérateurs), et les télédistributeurs, d'autre part.

---

[305] Rapports annuels de l'IBPT pour l'année 2000, p. 11 ; et 2002, pp. 18-19 – disponibles sur www.ibpt.be –.

[306] Arrêté royal du 12 décembre 2000 modifiant l'arrêté royal précité du 22 juin 1998, *M.B.*, 29 décembre 2000, et les décisions administratives de l'IBPT y relatives, publiées sur son site internet, www.ibpt.be.

[307] Voy. le Plan de fréquences national publié et adapté en permanence sur le site www.ibpt.be.

[308] F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI (1999), *op.cit.*, p. 27 ; S. BAZZANELLA, Ph. GERARD (1997), *op.cit.*, p. 103, note 298. Voy. aussi l'art. 3, alinéa 4 de la directive 90/388/CEE du 28 juin 1990 précitée, tel qu'inséré par la directive 96/19/CE du 13 mars 1996.

[309] Pour « *All-round Semi-cellular Trunking Radiocommunication Network with Integrated Dispatching* ». Voy le projet de loi, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1997-1998, n° 1435/1, pp. 1-3 ; la loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité, *M.B.*, 13 juin 1998 ; l'arrêté royal d'exécution du 21 décembre 2004, *M.B.*, 15 février 2005 ; ainsi que le site internet de la société, www.astrid.be.

[310] Voy. *supra*, les références citées aux notes 82 et 85 ; ainsi que les art. 29 à 40 du décret de la CF du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté francaise, *M.B.*, 29 août 1997, qui ne seront cependant jamais mis en œuvre (voy. Ph. CAUFRIEZ, E. LENTZEN (2009), *op.cit.*, pp. 37-45).

γ - La convergence des réseaux de communications électroniques (2002-2010)

La transposition belge du cadre réglementaire européen de 2003 s'est avéré particulièrement problématique, eu égard à un obstacle déjà quelques fois évoqué : celui de la répartition des compétences entre l'Etat et les communautés. Au nom des télécommunications ou de l'audiovisuel, tous peuvent désormais réclamer la compétence de légiférer sur les réseaux, ce que la Cour d'arbitrage n'a pas manqué de souligner, dès 2004 : « *les compétences de l'Etat fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération* »[311]. La solution qui a été trouvée est, à nouveau, loin d'être simple : l'Etat fédéral (également compétent pour l'audiovisuel "bilingue" dans la Région bruxelloise) et les trois communautés rédigent chacun leur propre législation et, lorsque nécessaire, se concertent, conformément à l'accord de coopération qu'ils ont conclu en 2006[312]. Un même réseau est donc soumis à des règles différentes, selon les services (de télécommunications ou audiovisuels) qu'il permet d'offrir.

Les cinq législations belges[313] (!), conformément au cadre européen, soumettent désormais les réseaux à un simple régime de notification, assorti de règles visant à assurer une concurrence loyale (notamment l'interconnexion des réseaux et les obligations pesant sur les opérateurs puissants sur un marché). Dès qu'un opérateur remplit les conditions générales déterminées au préalable par l'autorité publique, il suffit donc qu'il notifie son intention d'établir un réseau pour avoir le droit de l'exploiter. En pratique, Belgacom demeure à ce jour le seul opérateur considéré comme puissant dans les réseaux fixes, et soumis à ce titre à l'obligation de donner accès à la majeure partie de son réseau. Elle reste également la seule prestataire du service universel relatif à l'accès aux réseaux fixes.

Le nombre d'autorisation ne demeure limité que pour l'utilisation des fréquences, spécialisées par catégories de services. C'est l'IBPT qui assigne les fréquences à toutes les stations de radiocommunication, sauf celles réservées aux stations de radiodiffusion, pour lesquelles les trois communautés sont responsables – compétence communautaire qui demeure source de

[311] C.A., arrêt n°132/2004 du 14 juillet 2004, considérant B.6.2 ; C.A., arrêt n°128/2005 du 13 juillet 2005 ; C.A., arrêt n°163/2006 du 8 novembre 2006. Voy. D. STEVENS (2005), « De bevoegdheidsverdeling in de elektronische communicatie : van uit de hand gelopen schietincident tot nucleaire ramp ? ».

[312] Accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision, *M.B.*, 28 décembre 2006 ; voy. D. STEVENS (2010), *op.cit.*, pp. 101-244 ; P. WERNER (2008), « Télécommunication, radiodiffusion… et coopération - La fin d'une saga politico-judiciaire ? ».

[313] Fondée sur la compétence en matière de télécommunications : art. 9 à 28 et 50 à 67 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *M.B.*, 20 juin 2005. Fondées sur la compétence en matière audiovisuelle : pour la Communauté flamande : art. 118 à 144 des décrets flamands relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005, *M.B.*, 8 avril 2005 (*err.* 24 novembre 2005), et remplacés par les art. 189 à 205 du décret flamand du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision, *M.B.*, 30 avril 2009 ; pour la Communauté française : art. 90 à 122 du décret de la CF du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, *M.B.*, 17 avril 2003, et remplacés par les art. 90 à 125 du décret de la CF sur les services de médias audiovisuels, coordonné le 26 mars 2009, *M.B.*, 24 juillet 2009 ; pour la Communauté germanophone : art. 42 à 85 du décret germanophone du 27 juin 2005, *M.B.*, 6 septembre 2005 ; pour les réseaux bi-communautaires à Bruxelles : art. 4 à 12*bis* et 40/9 à 40/13 de la loi précitée du 30 mars 1995, telle que modifiée par la loi du 16 mars 2007, *M.B.*, 5 avril 2007. En tout, plus de 150 articles de loi qui répètent cinq fois la même législation européenne.

vives tensions politiques et juridiques jusqu'en 2008[314] –. L'attribution des fréquences doit en principe se fonder sur un appel à candidatures, « *sans préjudice des critères et procédures particuliers adoptés par les États membres pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de contenu de radio ou de télédiffusion, en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général* », précise la directive dite "autorisation" de 2002[315]. En d'autres termes, les organismes publics de radiodiffusion ne doivent pas être mis en concurrence pour obtenir une fréquence, aussi longtemps que les missions qui leur sont attribuées le justifient. C'est la principale exception au règne de la concurrence dans les réseaux de communications électroniques.

Les organismes publics de télécommunications et de radio-télévision ont cependant conservé la propriété de leurs infrastructures, souvent héritées du passé, et les ont constamment modernisées. Les réseaux de Belgacom et ses filiales, de Belnet, Astrid, Tecteo (nouvelle dénomination de l'ALE), Brutélé, de la RTBF, la VRT (nouvelle dénomination de la BRT) et la BRF, demeurent en 2010 largement majoritaires par rapport à ceux des entreprises privées ; Belgacom est par ailleurs seule chargée des missions de service public ou de service universel liées aux infrastructures. Ni le processus de libéralisation, ni l'évolution technologique n'ont donc supprimé la nette prééminence du secteur public dans les réseaux de télécommunications. Ces deux mutations ont néanmoins permis l'émergence de réseaux et d'entreprises privées capables de concurrencer les infrastructures publiques, mais également de voir les réseaux publics se concurrencer mutuellement.

b) Les services de communications électroniques

Les services qui peuvent être offerts au moyen des réseaux de télécommunications se sont multipliés entre 1990 et 2010, en particulier grâce aux progrès informatiques, à Internet et à la croissance exponentielle des capacités de transmission. L'offre de services des organismes publics a, certes, évolué en parallèle, mais reste néanmoins centrée sur ses activités historiques : le téléphone d'une part, la radio-télévision de l'autre, en ce compris la télédistribution. Contrairement à l'exploitation des réseaux, le secteur privé a fortement investi les services de communications électroniques, et y a aujourd'hui globalement dépassé l'activité publique. L'examen par catégorie de services révèle cependant certaines disparités à cet égard.

α - Les services vocaux

Deux services dits « *vocaux* » se distinguent entre 1990 et 2010 : le téléphone fixe et le téléphone mobile (ou GSM), le second grignotant chaque année un peu plus la part de marché du premier. Le GSM modifie d'ailleurs significativement le paysage des télécommunications, dont disparaissent le télégraphe, le télex ou le sémaphone. Il justifie aussi la réduction (et bientôt sans doute la suppression) des cabines téléphoniques publiques.

Ces deux services sont considérés par la loi du 21 mars 1991 comme des « *services réservés* » ou des « *missions de service public* », concédés à Belgacom. Les nouveaux services de mobilophonie basé sur la norme GSM sont ainsi offerts par *Proximus* à partir du 1er janvier

[314] Ph. CAUFRIEZ, E. LENTZEN (2009), *op.cit.*, pp. 53-64. La situation est relativement apaisée depuis l'entrée en vigueur de l'accord de coopération précité et des plans de fréquence communautaire qui l'ont suivi.
[315] Art. 5, §2 de la directive 2002/20/CE précitée du 7 mars 2002. Voy. en particulier les art. 12 à 24, 39 et 43 de la loi précitée du 13 juin 2005 et l'arrêté royal d'exécution du 18 décembre 2009, *M.B.*, 30 décembre 2009 ; ainsi que, pour les communautés, les dispositions citées à la note 97.

1994. La même année – d'aucuns ne manquent pas de relever la coïncidence –, la mobilophonie, comme on l'appelle encore, est ouverte à la concurrence, notamment sous la pression de la Commission européenne, qui considère le monopole de Belgacom comme contraire au droit européen[316]. Cette libéralisation ne devient cependant effective qu'avec l'entrée en service du réseau de Mobistar en 1996. En trois ans, la filiale de Belgacom a donc déjà pu se faire une confortable place sur le marché des communications mobiles, comptabilisant plusieurs centaines de milliers de nouveaux abonnés à ces services.

Entretemps, conformément à l'agenda européen, la libéralisation de la téléphonie fixe est également préparée, et donne naissance en Belgique à la notion de *service universel*. Celui-ci est défini en 1995 par la loi comme la « *fourniture de services de télécommunications permettant l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable* ». Le principal service concerné est l'accès à un service téléphonique vocal de base, en ce compris un « *service minimum* » permettant notamment d'être appelé par un autre abonné, même en cas de non paiement de la facture téléphonique[317]. Significatif du soutien politique belge à la notion de *service universel*, celui-ci est adopté, et son contenu déterminé, avant l'ouverture à la concurrence des services téléphoniques, prévue pour le 1er janvier 1998, et même avant tout texte européen contraignant en la matière. Cette velléité belge ne simplifie cependant pas le paysage juridique de la téléphonie fixe. Celle-ci est à la fois soumise aux missions de service public et aux obligations de service universel, qui ne se recoupent pas exactement, même si elles poursuivent des objectifs communs[318].

Ce problème est résolu par la loi du 19 décembre 1997, qui ouvre définitivement le marché de la téléphonie à la concurrence, soumettant le service de la « *téléphonie vocale* » (un pléonasme issu du droit européen) à un régime général d'autorisation. Désormais, le service universel – toujours limité à la téléphonie fixe – est une des composantes du « *service public des télécommunications* », conjointement avec des « *services obligatoires* » – à savoir le droit d'accès à d'autres services, notamment télégraphiques, mais à prix coûtant – et des « *missions d'intérêt général* », également désignées comme des « *services d'intérêt général* » – principalement la collaboration à la défense civile et la mise à disposition de lignes téléphoniques et d'Internet aux hôpitaux, écoles et bibliothèques publiques –. Belgacom reste seule chargée d'assurer « *la fourniture du service public des télécommunications sur tout le territoire du royaume* »[319]. C'est la première apparition en droit belge de l'expression

[316] Art. 82 à 84 de la loi précitée du 21 mars 1991 ; art. 89, §2*bis* de la même loi, inséré par la loi du 12 décembre 1994, *M.B.*, 22 décembre 1994 et les arrêtés royaux d'exécution cités à la note 86 ci-dessus. Voy. le rapport de la commission de l'infrastructure, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1994-1995, n° 1551/3, p. 3 ; P. VERHOEST (2000), *op.cit.*, p. 152 ; et le raisonnement de la Commission européenne au considérant 6 de la directive 96/2/CE du 16 janvier 1996 modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles, *J.O.*, 26 janvier 1996, L 20.

[317] Art. 68, 16° et 85*bis* de la loi précitée du 21 mars 1991, insérés par la loi du 20 décembre 1995, *M.B.*, 23 décembre 1995, et l'arrêté royal d'exécution du 28 octobre 1996 portant la liste des services prestés au titre du service universel des télécommunications, *M.B.*, 10 décembre 1996. Voy. notamment les rapport annuel de l'IBPT (1998 à 2008) sur l'évolution du service universel des télécommunications – disponibles sur www.ibpt.be (consulté le 27 juillet 2010).

[318] P. DE LOCHT (1999), « Le régime juridique actuel du service universel dans le domaine des télécommunications », pp.39-40.

[319] Art. 82 à 87 et 89 de la loi précitée du 21 mars 1991, tels que remplacés par la loi du 19 décembre 1997, *M.B.*, 30 décembre 1997. Ces dispositions laissent la possibilité à d'autres opérateurs de participer à l'une ou l'autre des composantes du service public, mais cette possibilité ne sera jamais mise en œuvre. Ces articles transposent les directives 96/2/CE du 16 janvier 1996 précitée ; et 95/62/CE du 13 décembre 1995 relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale, *J.O.*, 30 décembre 1995, L 321, remplacée par la directive 98/10/CE du 26 février 1998 concernant

européenne de *service d'intérêt général*, certes sous une forme subordonnée à la notion de service public et donc peu compatible avec la notion européenne.

A l'instar des réseaux, la loi du 13 juin 2005 ne prescrit finalement plus qu'un simple régime de notification pour les services téléphoniques. Ceux-ci font désormais partie des services de communications électroniques. Ce qui est remarquable, dans cette réforme, c'est la disparition de la notion faîtière de « *service public des télécommunications* », qui n'est pourtant nulle part commentée ou justifiée, ni dans les travaux préparatoires, ni dans la doctrine. Le service universel a, certes, pris une place considérable. Il est maintenant décliné entre, d'une part, une composante géographique fixe – l'accès à la téléphonie fixe à la résidence principale de l'utilisateur –, en principe ouverte à candidature, mais dans les faits réservée à Belgacom, sous le bénéfice d'une disposition transitoire toujours en vigueur. Et, d'autre part, une composante sociale – des conditions tarifaires particulières pour certaines catégories d'utilisateurs – qui est imposée à tous les opérateurs, en ce compris les opérateurs GSM. C'est la première fois que des opérateurs privés sont soumis à des obligations de service universel. Enfin, des « *services additionnels* » sont également prévus par la loi de 2005, regroupant les services obligatoires et les services d'intérêt général créés par la loi de 1997[320]. La nature exacte de ces services additionnels est particulièrement obscure, bien qu'ils soient en pratique comme en droit toujours confiés à Belgacom. Mais service universel et services additionnels ne sont plus qualifiés dans la loi ni de *service public* ni de *service d'intérêt général*.

Désormais, les services téléphoniques sont donc totalement libéralisés, et soumis – à l'instar des réseaux – aux règles visant à assurer une concurrence loyale. Il s'agit notamment des obligations qui peuvent être imposées aux opérateurs puissants sur un marché. Seul le nombre d'opérateurs GSM reste limité. Ils sont trois à se partager le marché : *Proximus* en tant qu'opérateur public (aujourd'hui filiale à 100% de Belgacom), concurrencé par Mobistar et Base. Ensemble, ils totalisent plus de 8 millions d'utilisateurs à la fin de l'année 2002 – soit une croissance d'environ 2000% depuis 1996 –, et en 2008, le nombre de GSM en activité dépasse pour la première fois le nombre d'habitants du pays[321]. Sur le marché de la téléphonie fixe, Belgacom reste dans un premier temps très faiblement concurrencée, conservant jusqu'en 2001 plus de 90% de parts de marché. Considérée comme un opérateur puissant, elle est par conséquent soumise à un sévère contrôle de ses prix[322]. Mais, outre la concurrence de plus en

---

l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, *J.O.*, 1er avril 1998, L 101.

[320] Art. 2, 5°, 9, 10, 18 à 24, 68 à 107, et 163 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *M.B.*, 20 juin 2005, et l'art. 86*ter* de la loi précitée du 21 mars 1991, qui n'a pas été abrogé ; directive 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel"), *J.O.*, 24 avril 2002, L 108, spéc. art. 32. Voy. L. VANCRAYEBECK (2009), « Service public et communications électroniques », pp. 365-398, et les références citées ; Y. VAN GERVEN, A. VALLERY, D. REINGEWIERTZ (2006), *op.cit.*, pp. 428-437. Ni ces auteurs ni aucun de leurs prédécesseurs ne signalent la disparition de la notion de service public, qui n'est pourtant pas sans conséquences. Outre le régime juridique propre de cette notion, l'existence de missions de service public est à l'origine du statut d'entreprise publique autonome (EPA), et emporte normalement la conclusion d'un contrat de gestion. Le statut d'EPA de Belgacom ne semble ainsi plus vraiment justifié.

[321] Voy. le tableau dans le rapport de l'IBPT du 9 novembre 2004 concernant l'évolution du service universel des télécommunications pendant l'année 2003, p. 9 ; et le rapport de l'IBPT du 14 octobre 2009 concernant l'exécution du service universel des télécommunications en 2008, p. 7 – disponibles sur www.ibpt.be (consulté le 8 juillet 2010).

[322] Décisions de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe « téléphonie fixe », et du 6 novembre 2008 qui la remplace – disponibles sur www.ibpt.be (consulté le 8 juillet 2010).

plus forte du GSM, de nombreux opérateurs (dont Mobistar, Telenet ou *Voo*, la marque de Brutélé et de Tecteo) vendent désormais des abonnements au téléphone fixe, soit sur leur propre réseau câblé, soit en utilisant (en partie) celui de Belgacom, soit même par l'intermédiaire d'Internet (services *VoIP*[323]). La part de marché de Belgacom en 2007 et 2008 s'est ainsi réduite autour de 65 %[324].

Au travers de *Voo*, de *Proximus*, de Belgacom ou d'Astrid, le secteur public domine pourtant toujours l'exploitation des services vocaux. Les aspects de ces services qui relèvent du service universel ou des services additionnels sont en outre presque exclusivement assurés par Belgacom.

β - Les services de transmission de données

Le développement des services de transmission de données, d'Internet en particulier, est inversement proportionnel à la place que ces services ont prise dans le droit des télécommunications. Ce sont ces services (à l'époque, principalement la « *commutation de données* »[325]) qui ouvrent la libéralisation des télécommunications, et ce dès la réforme de 1991. Ils sont considérés comme des « *services non réservés* », dont l'exploitation est libre, moyennant une simple déclaration[326]. L'existence d'un monopole public pour ces nouveaux services informatiques, qui ont vu le jour au cours des années 1980, semblait en effet peu justifié. Ils étaient en effet souvent offerts par des entreprises privées, soit via la RTT soit en concurrence avec elle. Ce régime de liberté d'exploitation, moyennant notification, demeure la règle aujourd'hui[327]. Belgacom est autorisée à offrir ces nouveaux services, dans les mêmes conditions que les entreprises privées. Les services de transmission de données génèrent ainsi, selon son rapport annuel 2009, plus du quart du chiffre d'affaires de l'entreprise publique.

Une question persiste cependant, depuis 1991. Faut-il ou non élever certains de ces services au rang de service public ou de service universel ? Le droit européen a permis d'emblée que le service de commutation de données soit soumis à un « *cahier des charges de service public* », avant d'abolir cette possibilité en 1996. Ledit cahier des charges a donc été prévu dans la réforme belge de 1991, mais n'a jamais été adopté ; Belgacom avait en effet conservé très provisoirement – jusqu'au 31 décembre 1992 – le monopole d'un service public de commutation de données qu'elle a, en pratique, continué à offrir après cette date[328]. Depuis, en droit européen, aucun des services de transmission de données n'a été intégré dans un régime de service public ou de service universel. Seule une disposition permet explicitement,

[323] Pour « *Voice over Internet Protocol* ». Voy. Th. VERBIEST (2008), « Voix sur IP : régulation traditionnelle pour une nouvelle technologie ou nouvelle approche pour la téléphonie haut débit ? ».
[324] Voy. le rapport annuel de l'IBPT pour l'année 2008, p. 82, et la décision de l'IBPT du 6 novembre 2008 relative à l'analyse des marchés 3 et 5, pp. 54-55 – disponibles sur www.ibpt.be (consulté le 8 juillet 2010).
[325] La définition du service (art. 68, 9° de la loi précitée du 21 mars 1991) n'est pas explicite : il s'agit, pour faire simple, d'un service de transmission de données (nécessairement informatisées, et donc permettant une communication de données entre deux ou plusieurs ordinateurs).
[326] Art. 87 à 90 de la loi précitée du 21 mars 1991 ; arrêté ministériel du 25 novembre 1996 fixant les modalités de la déclaration pour l'exploitation de services non réservés de télécommunications, *M.B.*, 10 janvier 1997 ; directive 90/388/CEE du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, *J.O.*, 24 juillet 1990, L 192.
[327] Art. 9 et 10 de la loi précitée du 13 juin 2005.
[328] Art. 3 de la directive 90/388/CEE précitée du 28 juin 1990, et sa modification par la directive 96/19/CE précitée du 13 mars 1996 ; art. 83, 3° et 89, §2 de la loi précitée du 21 mars 1991 ; art. 9 du contrat de gestion approuvé par arrêté royal du 19 août 1992, *M.B.*, 4 septembre 1992 ; *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1989-1990, n° 1287/2, p. 25.

depuis 2002, « *de rendre accessibles au public, sur le territoire national, des services additionnels* »[329]. En droit belge, Belgacom reste pourtant chargée, après la réforme de 1997, d'offrir un service de commutation de données « *afin d'assurer l'accès universel à un réseau de télécommunications de base* ». Il s'agit alors d'un des « *services obligatoires* » inséré dans le « *service public des télécommunications* ». Cette obligation devient finalement un « *service additionnel* », au sens du droit européen, dans la loi du 13 juin 2005 ; elle n'est donc plus légalement couverte par la notion de service public[330]. Ce service de commutation de données a toujours coexisté avec les offres commerciales d'entreprises privées[331]. Il vise surtout à garantir l'accès à la transmission de données là où les entreprises privées refuseraient leurs services. Il est cependant offert à prix coûtant et non à prix « *abordable* », comme l'exigerait le service universel.

Pour le surplus, l'ajout d'autres services informatiques, soit comme service universel, soit comme service additionnel, fait régulièrement débat dans les cénacles belges et, surtout, européens. La discussion porte principalement sur la fourniture d'accès à Internet, eu égard au rôle de plus en plus prépondérant exercé par ce média dans la vie économique, sociale et culturelle[332]. Sans succès jusqu'à ce jour.

Bien que présent, au travers de *Voo*, Belgacom ou Belnet, le secteur public est donc relativement minoritaire dans l'exploitation des services de transmission de données.

γ - Les services de médias audiovisuels

Les « *services de médias audiovisuels* », comme on les appelle aujourd'hui, ont pour principal objet « *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* »[333]. Les fournisseurs de tels services peuvent en être les « *éditeurs* », donc responsables de leur contenu, et/ou les « *distributeurs* », seulement chargés de leur communication au public. Dans les années 2000, en outre, apparaissent progressivement des services de télévision et de radio dits « *à la demande* », « *non linéaires* », permettant d'écouter et/ou de regarder des programmes au moment de son choix sur la base d'un catalogue. Ces nouveaux services ont d'abord été accessibles grâce à Internet, mais sont aujourd'hui offerts par les principaux distributeurs (Telenet, *Voo* et Belgacom). Ils amorcent vraisemblablement un nouveau bouleversement des usages de la radio et de la télévision.

Les services de médias audiovisuels sont cependant exclus, en droit belge comme en droit européen, de la réglementation applicable aux autres services de communications électroniques. Ils bénéficient d'un traitement juridique spécifique, d'une certaine exception culturelle, mais qui n'en est pas moins soumis à une réelle pression en faveur de la libéralisation, notamment dans le cadre des directives européennes TVSF, puis SMA. Dès 1993, la Cour européenne des droits de l'homme, revenant sur sa jurisprudence antérieure,

[329] Art. 32 précité de la directive 2002/22/CE du 7 mars 2002. Voy. aussi l'art. 7, §1er, c de la directive 97/13/CE précitée du 10 avril 1997.
[330] Art. 82, 2° et 86*bis* de la loi précitée du 21 mars 1991, tels qu'insérés par la loi précitée du 19 décembre 1997 ; art. 105 et 163 de la loi précitée du 13 juin 2005.
[331] Voy. notamment le rapport annuel 2002 du Comité consultatif pour les télécommunications, pp. 95-98 – disponible sur www.ibpt.be (consulté le 8 juillet 2010).
[332] Voy. notamment L. VANCRAYEBECK (2009), *op.cit.*, pp. 392-397, et les références citées.
[333] Art. 1er, 48° du décret de la CF sur les services de médias audiovisuels coordonné le 26 mars 2009, *M.B.*, 24 juillet 2009 ; art. 2, 26° du décret flamand du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision, *M.B.*, 30 avril 2009.

considère que le monopole public audiovisuel « *impose les restrictions les plus fortes à la liberté d'expression* », et n'est donc – sauf « *nécessité impérieuse* » – plus compatible avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme[334].

En Communauté française, poursuivant le processus d'ouverture entamé dans les années 1980, les éditeurs de services de *radiodiffusion sonore* sont soumis à un régime d'autorisation doublé d'une procédure d'octroi de fréquences. Le nombre de fréquences accordées à la radiodiffusion demeure en effet limité. C'est le *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) qui est chargé de cette procédure, qui aboutit en 2008 à la promulgation d'un plan de fréquences très longtemps attendu[335]. En télévision, le duopole RTBF - RTL-TVi prend fin avec le décret du 27 février 2003, qui donne accès au câble à toute chaîne de télévision dûment autorisée par le CSA, étendu à tout service de télévision non linéaire par le décret SMA du 26 mars 2009. C'est le Groupe RTL qui en profite le plus, pour développer de nouvelles chaînes, ainsi que le groupe *Be TV* qui apparaît en 2004.

En Flandre, la libéralisation reste dans un premier temps tout aussi prudente. La BRT est renommée « *De Nederlandse Radio- en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap* » (BRTN) en 1991. Elle obtient enfin le droit – déjà acquis à la RTBF – de s'associer à des entreprises privées, pour autant qu'elle dispose d'une participation majoritaire. Outre les chaînes étrangères, la BRT n'a longtemps pour concurrente qu'une seule télévision privée, la chaîne VTM[336]. Ce sont les décrets adoptés en 2004 et 2005 qui donnent une nouvelle impulsion aux éditeurs et distributeurs privés de radio et de télévision, sous le contrôle d'un *Vlaamse Regulator voor de Media* (VRM) dont les pouvoirs et l'indépendance ont été renforcés[337]. En télévision, elle permet notamment la régularisation de la chaîne *VT4*, puis le développement d'une série d'autres chaînes (*Kanaal 2*, *JIMtv*, *VIJFtv*,…) de plus en plus nombreuses.

Cette libéralisation progressive ne va cependant pas servir qu'à des entreprises privées. Belgacom, notamment, autorisée depuis 1995 à offrir des services de radiodiffusion[338], lance en 2005 son offre de télévision digitale *Belgacom TV*, à la fois comme éditeur de contenu (elle a acheté les droits de retransmission du championnat belge de football pour soutenir le lancement du service) et comme distributeur. Elle connaît un succès croissant aujourd'hui. Telenet, câblo-distributeur actif en Flandre (voy. *infra*), s'est également lancé sur cette voie. La frontière entre les distributeurs et les éditeurs en devient d'ailleurs particulièrement floue, et les litiges légions : les médias audiovisuels flamands s'attaquent ainsi en août 2010 aux distributeurs Telenet et Belgacom, qu'ils accusent de concurrence déloyale, grâce aux enregistrements de programme rendus possible par la télévision digitale[339] ; les télévisions locales refusent d'être diffusées sur Belgacom TV, plaçant Belgacom dans l'illégalité (la diffusion des télévisions locales est imposées par le décret), ce qui affaiblit sa position face à Tecteo, concurrent direct… et public.

---

[334] Cour eur. D.H., arrêt *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche* du 24 novembre 1993, §§ 38-43.

[335] P. CAUFRIEZ, E. LENTZEN (2009), « Trente ans de radio en Communauté française (1978-2008) », pp. 49-81.

[336] Art. 3, 4, 6, §3 et 44 à 50 des décrets flamands relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, *M.B.*, 30 mai 1995 – il s'agit de la coordination de plus d'une dizaine de décrets adoptés entre 1987 et 1994, tous cités dans l'arrêté de coordination. Voy. D. VOORHOOF (1992), « De la BRT à la BRTN : développements récents dans l'audiovisuel flamand ».

[337] F. SAEYS (2007), « Statuut, organisatie en financiering van de openbare televisieomroep in Vlaanderen » ; P. VALCKE, D. STEVENS (2006), *op.cit.*.

[338] Suite à l'abrogation de l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979 par l'article 104 de la loi du 20 décembre 1995, *M.B.*, 23 décembre 1995.

[339] « Vlaamse omroepen ten strijde tegen Telenet en Belgacom », *De Standaard*, 31 août 2010.

Le secteur public reste donc bien présent dans les services de médias audiovisuels, tant parmi les éditeurs, grâce aux trois chaînes publiques des trois communautés (VRT, RTBF et BRF), mais aussi aux émissions propres de Belgacom TV, ainsi qu'aux télévisions locales ; que parmi les distributeurs, où Belgacom, Tecteo et Brutélé sont largement dominants. Là où, en radio, les éditeurs privés supplantent néanmoins les émissions publiques, en télévision par contre, les chaînes publiques conservent une bonne audience, la concurrence provenant surtout des chaînes (publiques ou privées) étrangères.

L'évolution n'en est pas moins particulièrement marquée depuis les années 1980. Les missions de service public sont demeurées pratiquement identiques : il faut éduquer, informer, et distraire. En France, « *la première d'entre elles est de donner à l'auditeur une information aussi indépendante que possible des acteurs économiques et politiques* »[340]. Acteurs économiques et politiques sont les deux forces susceptibles d'influencer considérablement les services de médias audiovisuels. Mais là où l'influence politique semblait particulièrement forte dans les années 1980 dans le service public, les contrôles mis en place aujourd'hui, et la libéralisation des services peut désormais faire craindre une beaucoup plus grande dépendance des éditeurs privés à l'égard du pouvoir économique que du service public à l'égard du pouvoir politique. C'est une évolution très significative du paysage des services de médias audiovisuels qui se dessinent ainsi actuellement.

c) La régulation des communications électroniques

L'ouverture des réseaux et des services de communications électroniques à la concurrence ont conduit les gouvernants à créer des autorités de régulation chargées de contrôler cette ouverture, d'autoriser les nouveaux opérateurs et éditeurs, et d'une multitude de missions de médiation, de conseil, d'information et de coordination au niveau belge, européen et international. Là où, dans les autres pays européens, au maximum deux autorités sont compétentes (l'une pour les communications électroniques, et l'autre pour les contenus audiovisuels), la réalité institutionnelle belge est toute autre. Pas moins de six institutions disposent de compétences parallèles, voire concurrentes.

Au niveau fédéral, c'est l'*Institut belge des postes et télécommunications* qui est compétent : pour les réseaux câblés (téléphoniques ou de télédistribution) mais seulement en ce qu'ils permettent la transmission de services vocaux ou de données ; pour les réseaux hertziens, sauf en ce qui concerne les fréquences réservées à la radiodiffusion ; et pour les services vocaux et de transmission de données. Il est également compétent pour les infrastructures permettant la transmission de services audiovisuels à Bruxelles[341].

Au niveau communautaire, chacune des trois communautés flamande, française et germanophone ont créé leur propre régulateur, compétent sur le territoire de celles-ci, moins Bruxelles, pour toutes les infrastructures en ce qu'elles permettent la transmission de services

---

[340] P. CAVELIER, O. MOREL-MAROGER (2008), *La radio*, p. 116.

[341] Créé par les art. 69, 71 et suivants, 82 et 89, §1er de la loi précitée du 21 mars 1991, *M.B.*, 27 mars 1991. Voy. la synthèse des compétences de l'IBPT décrite dans la note de politique générale du ministère des Communications et de l'Infrastructure pour l'année 1993, *Doc.parl.*, Chambre, sess. extraord. 1991-1992, n° 648/1, p. 34. Sa loi organique est aujourd'hui la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, *M.B.*, 24 janvier 2003, modifiée déjà à 13 reprises et pour la dernière fois par la loi du 31 décembre 2010, *M.B.*, 31 décembre 2010. Voy. son site internet www.ibpt.be ; P.Y. POTELLE (2003), « Un nouveau statut pour le régulateur des télécommunications dans un secteur en pleine mutation ».

audiovisuels, et pour le contrôle et l'autorisation de ces services en ce compris à Bruxelles. En Flandre, il s'agit du VRM, héritier du *Vlaamse Mediaraad* puis du *Vlaamse Commissariaat voor de Media*[342]. En Communauté Française, il s'agit du CSA[343], et dans la Communauté germanophone du *Medienrat*[344].

Comme cette répartition de compétences a parue inextricable à la Cour d'arbitrage (voy. *supra*), notamment parce qu'elle portait sur une infrastructure identique, pouvant servir à la fois à transmettre des services vocaux et audiovisuels, il a fallu conclure un accord de coopération entre les communautés et l'Etat fédéral, qui a donné naissance en 2006 à une cinquième autorité de régulation, qui rassemble les quatre premières, la *Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques* (CRC)[345]. Supposé faciliter la régulation des réseaux communs, cet accord ne semble en tout cas pas avoir simplifié grand-chose, comme en témoigne le médiatique dossier de la libéralisation des réseaux câblés de télédistribution. Réunis ou non au sein de la CRC, les quatre régulateurs ont chacun présenté fin 2010 une décision propre, mais commune, en vue de procéder à cette libéralisation, dans un climat d'incertitude juridique patent[346].

Enfin, conformément aux directives européennes, l'autorité réglementaire nationale doit également pouvoir trancher les litiges qui opposent entre eux les opérateurs de télécommunications. Cette compétence a été confiée, en Belgique, au Conseil de la concurrence[347].

C. Organisation administrative : une pléthore inégalée d'acteurs publics

La convergence des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel va laisser se superposer l'action d'un nombre considérable d'acteurs publics, et ce à tous les niveaux de pouvoir.

Les administrations centrales compétentes sont, à l'instar des régulateurs, au moins quatre à disposer de compétences dans le domaine des télécommunications et de l'audiovisuel. Au niveau fédéral, les tâches sont mêmes réparties entre le ministre de l'économie et le ministre des entreprises publiques.

Les cinq autorités de régulation ont déjà été énumérées. Leur statut d'autorité administrative indépendante est souvent discuté, et même mis en cause par l'Europe. Celle-ci ne peut admettre que l'Etat exerce à la fois son contrôle sur un opérateur public et sur le régulateur

[342] La loi organique de celui-ci est aujourd'hui le décret flamand du 27 mars 2009 précité, *M.B.*, 30 avril 2009, en ses articles 215 à 235, tels que modifiés par le décret du 18 décembre 2009, *M.B.*, 29 janvier 2010. Voy. le site internet www.vlaamseregulatormedia.be ; D. STEVENS (2010), *op.cit.*, pp. 482-496.

[343] La loi organique de celui-ci est aujourd'hui le décret précité de la CF coordonné le 26 mars 2009, *M.B.*, 24 juillet 2009, en ses articles 133 à 153, modifié par décret du 30 avril 2009, *M.B.*, 10 septembre 2009. Voy. le site internet www.csa.be ; C. DUMONT (2010), « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendante ».

[344] Décret germanophone précité du 27 juin 2005, *M.B.*, 6 septembre 2005, en ses articles 86 à 116, tels que modifiés pour la dernière fois par décret du 3 décembre 2009, *M.B.*, 15 décembre 2009. Voy. le site internet www.medienrat.be.

[345] Accord de coopération précité du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, *M.B.*, 28 décembre 2006.

[346] Voy. les projets de décision datés du 21 décembre 2010 sur les sites internet des quatre régulateurs.

[347] Lequel exerce cette compétence en vertu de l'art. 4 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, *M.B.*, 24 janvier 2003.

du marché. Des règles d'indépendance strictes sont prônées en particulier à l'égard de l'IBPT, qui posent en particulier la question de leur légitimité démocratique lorsqu'elle peuvent adopter des décisions contraignantes, voire des règlements à portée générale[348].

Les sociétés publiques chargées de l'exploitation d'un réseau et/ou de services de communications électroniques sont très nombreuses. La plus évidente est bien entendu Belgacom. Erigée en entreprise publique autonome en 1991, elle est transformée ensuite en société anonyme de droit public en 1995, et 49% de son capital est vendu à un consortium *ADSB Telecommunications BV*, avant finalement d'être introduit en Bourse de Bruxelles en mars 2004[349]. De propriété fédérale, outre Belgacom, on a mentionné Belnet, qui prend la forme d'un service à gestion séparée, et Astrid, qui est une société anonyme de droit public. Au niveau des services audiovisuels, la Communauté française a érigé la RTBF en entreprise publique autonome en 1997. C'est le seul organisme en Belgique à avoir reçu ce statut en dehors de la loi du 21 mars 1991[350]. La BRT, devenue en 1997 la *Vlaamse Radio-Televisie* (VRT), est une société anonyme de droit public[351]. Tecteo et Brutélé forment de puissantes intercommunales de télédistribution[352], sur lesquelles le contrôle de tutelle est en pratique inexistant : elles ont en effet exploité le fait d'associer des communes provenant de plusieurs régions, et forment donc des intercommunales dites « *bi-régionales* » qui nécessitent un accord de coopération entre les régions pour permettre l'exercice de la tutelle. Accord de coopération qui demeure, à ce jour, inexistant. Les télévisions locales, en Communauté française, représentent enfin les derniers organismes en charge d'un service public, constituées sous forme d'ASBL ou de société à finalité sociale associant le plus souvent les pouvoirs locaux[353]. Toutes ces sociétés bénéficient d'une indépendance de plus en plus forte par rapport à leur pouvoir public créateur. Aux niveaux fédéral et fédérés, leurs relations sont régies par les contrats de gestion conclus, et le pouvoir de tutelle est extrêmement faible en droit, pour ne pas dire inexistant en fait. Les autorités qui les contrôlent sont désormais les autorités de régulation, plus celles qui les ont créé. C'est une évolution majeure de ces dernières années.

Tecteo – l'ancienne ALE – et Brutélé sont par ailleurs les derniers représentants des intercommunales dans la télédistribution, alors qu'en 1996 encore, 31 intercommunales coexistaient sur le territoire national, dont 19 intercommunales mixtes ayant pour seul partenaire privé Electrabel. En quelques années, les intercommunales se sont regroupées, du côté wallon, sous l'égide de Tecteo, et du côté flamand sous une des deux coupoles dénommée *Interkabel Vlaanderen* ou *Telenet*. Telenet, fondé en 1996, est progressivement privatisé, et reprend la gestion de *Interkabel*[354]. L'opérateur couvre aujourd'hui la très grande

[348] D. STEVENS (2010), *op.cit.*, p. 539 ; P. BOUCQUEY, P.O. DE BROUX (2007), « Les recours juridiction-nels contre les décisions des autorités de régulation », pp. 220-245. Le problème n'est d'ailleurs pas, dans ce cas, spécifique à la Belgique, mais semble s'être posé dans la plupart des Etats européens, selon A.T. OTTOW (2006), *Telecommunicatietoezicht. De invloed van het Europese en Nederlandse bestuursprocesrecht*, p. 83.

[349] Art. 84 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses, *M.B.*, 23 décembre 1995. Voy. J. MODEN (2008), *Les privatisations en Belgique*, pp. 107-111.

[350] Son décret organique est celui du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté francaise (RTBF), *M.B.*, 28 août 1997, tel quel modifié pour la dernière fois par le décret du 30 avril 2009, *M.B.*, 10 septembre 2009. Voy. le site internet www.rtbf.be.

[351] Décret flamand du 29 avril 1997 relatif a la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public, *M.B.*, 1er mai 1997, remplacé aujourd'hui par les art. 3 à 36 du décret flamand précité du 27 mars 2009, *M.B.*, 30 avril 2009. Voy. le site internet www.vrt.be.

[352] Voy. notamment J. MODEN (2008), *op.cit.*, pp. 235-236 ; et les sites internet www.brutele.be et www.tecteo.be.

[353] Voy. les art. 64 à 75 du décret précité de la CF coordonné le 26 mars 2009, *M.B.*, 24 juillet 2009.

[354] J. MODEN (2008), *op.cit.*, pp. 234-235 ; M. MINON (1997), « L'avenir des réseaux câblés », p. 11, note 9 ; SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ECONOMIE, *Le secteur belge de la télédistribution*, Bruxelles, 2007.

majorité de la Flandre, et s'est même étendu sur quelques communes wallonnes et bruxelloises.

D. Financement et régime juridique

La question du financement est ici limitée au financement des missions de service public ou du service universel. Tous les autres services sont désormais financés de manière commerciale, soit par l'utilisateur, soit par les revenus de la publicité commerciale (dans le domaine audiovisuel principalement).

Les radio-télévisions publiques, tout d'abord, bénéficient toujours d'une dotation à charge du budget de leur communauté respective. Leurs comptes présentent également une part de plus en plus grande de recettes en provenance de la publicité. Enfin, une révolution probable s'annonce avec la télévision « *à la demande* », et la convergence des télévisions et ordinateurs. Il est en effet devenu possible de faire payer un programme précis par le téléspectateur, au moment où celui-ci souhaite regarder un film ou une émission. L'impact de cette modification sur le financement de la télévision et du service public en particulier, sur le mode de fonctionnement audiovisuel en général, voire sur l'ensemble du paysage médiatique, n'est cependant pas encore mesurable. Le passage de la RTBF sur Internet (*RTBF.be*) a en toute hypothèse été très mal vécu par les groupes de presse écrite, qui ont considéré celui-ci comme un acte de concurrence déloyale. Le passage à l'Internet n'est pas qu'une course à l'audience et donc, indirectement, à la publicité, « *mais aussi à la diversification des revenus. Le web offre en effet d'autres sources de monétisation que la pub. Et la bataille va s'intensifier dès lors que les journaux passeront aux contenus payants sur le net pour compenser le déclin inéluctable du papier* (…) *Le nœud, c'est en fait le partage des revenus générés par le web* »[355].

Pour les services vocaux, le financement concerne soit le service universel, soit les *services additionnels*. La composante géographique du service universel, actuellement prestée par Belgacom, est supposée être compensée par un Fonds de solidarité alimenté par tous les opérateurs actifs sur le marché. La mise en œuvre de celui-ci fait cependant actuellement l'objet de litiges interminables entre les opérateurs et avec la Commission européenne. Belgacom doit donc en supporter les frais sur son propre budget. La composante sociale du service universel est financée par tous les opérateurs, puisqu'ils sont tous tenus de le prester. Un Fonds pour le service universel en matière de tarifs sociaux a néanmoins été crée, auquel un opérateur peut faire appel « *si le nombre de réductions de tarifs qu'un opérateur a accordées est supérieur au nombre qui correspond à sa part du chiffre d'affaires global* [du marché de la téléphonie publique] ». Ce mécanisme est également contesté devant les juridictions belge et européenne. En ce qui concerne les services additionnels, ou toute autre mission d'intérêt général, c'est en principe le budget de l'Etat qui intervient pour honorer la différence entre le prix facturé et le prix de revient. La loi n'a cependant pas encore été mise en œuvre, sur ce point, et Belgacom demeure chargés de tous les services complémentaires, dont on ne connaît d'ailleurs pas bien la nature en droit belge. A notre connaissance, Belgacom ne reçoit pas de compensation de l'Etat pour l'exercice de ces missions d'intérêt général.

La protection des utilisateurs a d'abord assurée par les dispositions relatives au service universel, en matière de téléphonie, et par les règles visant à garantir le pluralisme culturel dans les services de médias audiovisuels[356]. La protection de la vie privée est également

[355] A. GERLACHE, « Internet, le nouveau terrain d'affrontements entre les médias publics et privés », Blog Les médias, la société, le fun… et le reste !, www.alaingerlache.be, 15 janvier 2010.
[356] Ce dernier principe est consacré par l'article 11, §2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

spécialement protégée par le droit européen des télécommunications. En Belgique, cependant, une nouvelle loi est adoptée en 1994 pour autoriser les écoutes téléphones. Les dérogations qu'elle prévoit sont étendues en 2003[357]. Pour le surplus, les droits garantis aux utilisateurs des réseaux de communications, comme en vue de protéger le service, sont comparables avec ceux qui existaient auparavant, sous la réserve que les textes sont de plus en plus longs à consacrer des droits identiques. Un des résultats, on l'a déjà dit, se serait néanmoins traduit par une relative réduction de l'influence politique au sein des organismes publics de médias. Depuis 1994 enfin, chacune des déclarations successives de révision de la Constitution, a annoncé l'intention de compléter celle-ci par un alinéa consacrant un « *droit du citoyen à un service universel en matière de* (…) *communication* »[358]. Cette intention ne s'est cependant encore jamais concrétisée.

Dernier élément remarquable de ce pléthorique droit des télécommunications, la loi du 21 mars 1991 précisait son intention en matière de service public : « *gardien de l'intérêt général, l'Etat doit veiller à ce que les entreprises publiques, instituées aux fins de la fourniture de ces services au public, respectent les trois lois des services publics précités* »[359]. Cette déclaration d'intention est traduite dans la loi de 1997, qui affirme que : « *le service public des télécommunications est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité* »[360]. Le droit du gouvernement de suspendre les services de télécommunications demeure, voire est élargi : lorsque « *la sécurité publique, la santé publique, l'ordre public ou la défense du Royaume* » l'exigent[361]. Les privilèges domaniaux accordés à Belgacom sont élargis par la loi du 19 décembre 1997 à l'ensemble des opérateurs d'un réseau public de télécommunications[362].

[357] Loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées, *M.B.*, 24 janvier 1995 ; loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, *M.B.*, 12 mai 2003.

[358] Voy. les déclarations de révision successives du 12 avril 1995, du 5 mai 1999, du 10 avril 2003, toutes publiées au *Moniteur belge* le jour de leur promulgation, du 1er mai 2007, *M.B.*, 2 mai 2007, et du 6 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010.

[359] Exposé des motifs de la loi du 21 mars 1991, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1989-1990, n° 1287/1, pp. 2-3.

[360] Art. 82 de la loi précitée du 21 mars 1991, tel que remplacé par la loi du 19 décembre 1997, *M.B.*, 30 décembre 1997.

[361] Art. 70 de la loi précitée du 21 mars 1991, remplacé par l'article 4 de la loi précitée du 13 juin 2005.

[362] Art. 97 à 105 de la loi précitée du 21 mars 1991. Voy. notamment, sur la difficulté de l'extension de ce privilège à tous les opérateurs, Th. WYNGAARD (2009), « La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM ».

Bibliographie

Archives

Archives générales du Royaume, Conseil des Ministres (archives du Conseil des Ministres formées par le Cabinet du Premier Ministre comme secrétariat du Conseil des Ministres), 1918-1940,

- n° 259, Dossier relatif à la création de la Régie des Télégraphes et des Téléphones 1926-1930 ;
- n° 266, Missions à l'étranger pour les services des Postes, Télégraphes et Téléphones et l'administration des Communications ;

Archives générales du Royaume, Conseil des Ministres. Procès-verbaux des réunions, 1916 - 1949 [1914-1949] - http://arrow.arch.be/ddd/conseilF.htm.

Archives générales du Royaume, Groupe Philips en Belgique, 1919-1996, Filiales de Philips Belgium, n° 97, Société Belge Radio-électrique.

Archives du Ministère des Affaires étrangères, Archives africaines, Dossiers « contrats radio-télégraphie avec Goldschmidt (1911-1925) » et « Postes à onde courte au Congo : postes d'émissions-réceptions Goldschmidt (1926-1933) ».

Archives de la Ville de Bruxelles, Bibliothèque,

- n° 15263 : Cahier des charges pour la mise en adjudication concours de l'installation et de l'exploitation d'un réseau de Radio-Distribution dans l'agglomération bruxelloise ;
- n° 15264 : L'Intercommunale Bruxelloise de Radiodistribution, société coopérative. Statuts ;
- n° 15265 : Contrat entre l'Intercommunale Bruxelloise de Radio-Distribution et l'exploitant.

Sources éditées et/ou numérisées

Annales parlementaires, Chambre des représentants, 1900 – 2010 (numérisées sur www.lachambre.be).

Annales parlementaires, Sénat, 1900 – 2010 (numérisées sur www.senat.be).

Archives du Conseil de l'Europe, http://www.coe.int.

Archive of European Integration, http://aei.pitt.edu.

Arrêts de la Cour constitutionnelle de Belgique, http://www.courconstitutionnelle.be.

Arrêts du Conseil d'Etat de Belgique, http://www.raadvst-consetat.be.

Base de données de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, http://curia.europa.eu.

Base de données HUDOC - Portail de la Cour européenne des droits de l'homme, http://www.echr.coe.int/echr/fr/hudoc (comprenant également la jurisprudence de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme).

« Compte rendu annuel » des opérations des chemins de fer, *Documents parlementaires*, Chambre, 1900 – 1914 (étendu progressivement à d'autres compétences des ministères successivement compétents : les télégraphes, les téléphones, la marine, l'électricité) (numérisés sur www.lachambre.be).

CONSEIL DE L'EUROPE, *Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme*, La Haye, Boston, Londres, Doordrecht, Lancaster, Martinus Nijhoff, 1975-1985, 8 vol.

Documents, Conférences de l'Union internationale télégraphique, de l'Union internationale des Télécommunications, conférences radiotélégraphiques, 1865 – 1947 (numérisés sur www.itu.int).

Documents de l'Organisation des Nations Unies, http://www.un.org/fr/documents/index.shtml.

Documents, Parlement de la Communauté française de Belgique, 1970 – 2010 (numérisés sur www.pcf.be).

Documents parlementaires, Chambre des représentants, 1900 – 2010 (numérisés sur www.lachambre.be).

Documents parlementaires, Sénat, 1900 – 2010 (numérisés sur www.senat.be).

EUR-Lex. L'accès au droit de l'Union européenne, http://eur-lex.europa.eu.

European NAvigator – The history of a united Europe on the Internet, http://www.ena.lu.

Juridat, Jurisprudence des cours et tribunaux de Belgique, http://jure.juridat.just.fgov.be.

Moniteur belge, 1900 – 2010 (numérisé à partir de 1997 sur www.moniteur.be).

Parlementaire Documenten, Vlaams Parlement, 1970 – 2010 (numérisés sur www.vlaamsparlement.be).

Pasinomie, ou collection complète des lois, décrets, arrêtés et réglemens généraux qui peuvent être invoqués en Belgique, 4e à 8e série, Bruxelles, Bruylant, 1865 - 1999.

Portail Histoire de l'Union internationale des Télécommunications (UIT), www.itu.int.

Régie des télégraphes et des téléphones de Belgique, 1930-1955, Bruxelles, 1955.

Sonuma – Les archives audiovisuelles, http://www.sonuma.be.

Travaux

ABBATE J., *Inventing the Internet*, Cambridge (Mass., USA), MIT Press, 1999.

ALBERT P., TUDESQ A.J., *Histoire de la radio-télévision*, 5e éd., Paris, P.U.F., 1996 (Que sais-je ?, n° 1904).

ALVES P., « L'Union européenne de Radiodiffusion, 1950-1969. Une approche internationale et communautaire de la télévision », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 26, 19 octobre 2007, revue électronique en ligne sur http://ipr.univ-paris1.fr (consulté le 15 avril 2010).

ANTOINE F., avec la collaboration de F. SAEYS, T. COPPENS, Y. THIRAN, F. RYCKMANS, *Les radios et les télévisions de Belgique*, Bruxelles, Kluwer, 2000.

BAUDET J.C., *Histoire des sciences et de l'industrie en Belgique*, Bruxelles, Jourdan, 2007.

BAUDHUIN F., *Belgique 1900-1960. Explication économique de notre temps*, Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales, 1961 (Etudes morales, sociales et juridiques).

Bell Telephone Manufacturing Company 1882-1982, Anvers, Bell Telephone, 1982.

Biographie nationale, Bruxelles, 1866-1986, 44 tomes (27 tomes + 1 tome de table + 16 tomes de supplément) ; numérisée sur www.academieroyale.be.

BIRRIEN J.Y., *Histoire de l'informatique*, 2e éd., Paris, PUF, 1992 (Que sais-je, n° 2510).

BOON G., *De omroep : radio en televisie in Nederlandstalig België*, Bruxelles, Belgische Radio-Televisie, 1984.

BOON G., *De Belgische radio-omroep tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Wommelgem, Den Gulden Engel, 1988.

BOSTYN B., *De opkomst, ontwikkeling en bloei van de Belgische radio-industrie en omroep in het Interbellum (1919-1939)*, mémoire de licence en histoire, Rijksuniversiteit Gent, 2007 (inédit) – disponible sur http://bruno.arnebrasseur.net.

BRAILLARD R., GOLDSCHMIDT R.B., *La télégraphie sans fil au Congo belge. Une œuvre du Roi*, Bruxelles, Hayez, 1920.

BROCHAND C., *Histoire générale de la radio et de la télévision en France*, Paris, La Documentation française, 1994, 2 vol.

BROUHNS G., *Les conventions à moyen terme et à long terme passées par la régie des télégraphes et des téléphones dans le domaine des télécommunications*, Bruxelles, Ministère des Finances, 1975.

BURGELMAN J.C., *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrateieën (1940-1960)*, Bruxelles, B.R.T. Uitgave, 1990.

BURGELMAN J.C., VERHOEST P., PERCEVAL P., VAN DER HERTEN B., « Les services publics de communication en Belgique (1830-1994) », *Réseaux*, n°66, 1994, pp. 67-97 – disponible sur www.persee.fr.

BURGELMAN J.C., PUNIE Y., VERHOEST P., *Van telegraaf tot Telenet. Naar een nieuw communicatiebestel in België en Vlaanderen ?*, Bruxelles, VUB Press, 1995.

BUTTGENBACH A., *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1942.

CASERT R., « De Belgische radio-omroep en het oplossen van de oorlogssituatie (1939-1947) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1984, n° 3-4, pp. 487-510.

CAZENEUVE J., *Sociologie de la radio-télévision*, 7e éd., Paris, P.U.F., 1996 (Que sais-je ?, n° 1026).

CLAEYS J.M., « Petite histoire des premières stations radio maritimes et de l'évolution des indicatifs d'appel en Belgique », *ROC News*, revue du Radio Officers Club, 39e année, 2008, n° 155, pp. 14-17 ; n° 156, pp. 13-15 ; n° 157, pp. 9-10 – www.rocnews.net.

CAUFRIEZ P., LENTZEN E., « Trente ans de radio en Communauté française (1978-2008) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2033-2034, 2009.

DAVIDS M., *De weg naar zelfstandigheid. De voorgeschiedenis van de verzelfstandiging van de PTT in 1989*, Hilversum, Verloren, 1999.

DE BROUX P.O., « Historique et transformation de la notion de service public à la lumière du droit européen », dans H. DUMONT, P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROEK, *Le service public*, Bruxelles, la Charte, 2009, vol. 1, pp. 1-56 (Bibliothèque de droit administratif, 10).

DE CROMBRUGGHE B., POULLET Y., « La réglementation des télécommunications en Belgique », *Administration publique trimestriel*, 1986/3, pp. 187-215 (et 1987 pp. 17-29 ?).

DEFREYNE E., JONGEN F., « Quelle légitimité pour le service public de l'audiovisuel », dans H. DUMONT, P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROEK, *Le service public*, Bruxelles, la Charte, 2009, vol. 1, pp. 297-325 (Bibliothèque de droit administratif, 10).

DE GROOF J., « Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion », *Administration publique trimestriel*, 1985/4, pp. 265-289.

DEHOUSSE F., « La politique européenne des télécommunications », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1493-1494, 1995.

DEHOUSSE F., « La politique européenne de l'audiovisuel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1525-1526, 1996.

DEHOUSSE F., GILLEROT D, « La réglementation belge des télécommunications de 1876 à 1996 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1552-1553, 1997.

DEHOUSSE F., ZGAJEWSKI T., « La nouvelle réglementation belge des télécommunications. Quel rôle pour les pouvoirs publics ? », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1631-1632, 1999.

DEHOUSSE F., ZGAJEWSKI T., « Le secteur des télécommunications en Belgique : quel bilan après cinq ans de concurrence », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1821-1822, 2003.

DEHOUSSE F., VERBIEST T., ZGAJEWSKI T., *Introduction au droit de la société de l'information*, Bruxelles, Larcier, 2007 (Droit des technologies).

DELPEREE F., « Radio et télévision en Belgique », dans Ch. DEBBASCH (dir.), *Radio et télévision en Europe*, Paris, C.N.R.S., 1985, pp. 65-79.

DELPEREE F., « Questions et réponses sur le statut de la RTBF », *Etudes de radio-télévision*, n° 27, mai 1980, pp. 45-58.

DELTENRE C., « La télédistribution », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1039, 1984.

DELWIT P. , GOBIN C. , « Etude du cheminement de la directive "télévision sans frontières" : synthèse des prises de position des institutions communautaires », dans G. VANDERSANDEN (dir.), *L'espace audiovisuel européen*, Bruxelles, Ed. de l'ULB, 1991, pp. 55-87.

DE NAUW A., « Het afluisteren van telefoongesprekken op bevel van de onderzoeksrechter », *Rechtskundig Weekblad*, 1982-1983, pp. 2369-2380.

DEOM D., « Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel », dans F. JONGEN (dir.), *Médias et service public*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 37-48.

DEOM D., *Le statut juridique des entreprises publiques*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990.

DE PAEPE J.L., RAINDORF-GERARD C. (dir.), *Le Parlement belge 1831-1894. Données biographiques*, Bruxelles, Commission de la Biographie nationale, 1996.

DEPONDT A., « La loi du 18 mai 1960 organisant la radio télévision belge et la liberté d'information », *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen & publiekrecht*, 1968, pp. 11-

DEPRE S., MOURLON BEERNAERT L., *Du monopole à la concurrence : services postaux, énergie, rails et télécommunications*, Gand, Knops Publ., 2009.

DE PROFT J.L.L., *Tien jaar RTT-beleid*, Gand, 1987.

DEVOLDER C., *Het ministerie van Verkeer en van Post, Telegrafie en Telefonie (1884-1990)*, t. I, *Organisatie*, t. II, *Bevoegdheden*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, 3 vol. (Miscellanea Archivistica, Studia 63).

DOUTRELEPONT C. (dir.), *L'Europe et les enjeux du GATT dans le domaine de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

DUJARDIN J., « Belgique », dans H. ECK (dir.), *La guerre des ondes. Histoire des radios de langue française pendant la Deuxième guerre mondiale*, Bruxelles, Editions Complexe, 1985, pp. 157-225.

DUJARDIN V., *Pierre Harmel*, Bruxelles, Le Cri, 2004.

DUMONT C., « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendante », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2054-2055, 2010.

DUMONT H., *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 2 vol.

DUMONT H., STROWEL A. (dir.), *Politique culturelle et droit de la radio-télévision*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1998.

DUMONT H., JADOUL P., LOMBAERT B., TULKENS F., VAN DROOGHENBROEK S., *Le service public*, Bruxelles, la Charte, 2009, 2 vol (Bibliothèque de droit administratif, 10).

FALLON M., « La radio et la télévision face au juge européen », *Annales de droit de Louvain*, 1987, n° 1-2, pp. 162-167.

GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., *Le statut juridique de la radio et de la télévision et les libertés constitutionnelles*, Bruxelles, Bureau d'études R.T.B., s.d. (brochure 25p.).

GÉRADIN D., LUFF. D. (dir.), *The WTO and global convergence in telecommunications and audio-visual services*, New York, Cambridge, 2004.

GOURSKI G., art. « Braillard Raymond », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 2, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1990, pp. 51-54.

GOVAERT S., LENTZEN E., « Les médias en Flandre », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1106-1108, 1986.

GOVAERT S., « Les radios privées en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1201-1202, 1988.

GRESSMANN R., « Petite histoire de la radiodiffusion », *UER – Revue Technique*, n° 283, 2000, 19p.

GYORI M., « Problèmes juridiques liés à la naissance d'une industrie de l'audiovisuel en Belgique », *La revue politique*, n° 5, septembre-octobre 1985, pp 17-27.

HANOT M. (dir.), *Les débuts de la télévision belge*, Louvain-la-Neuve, Département de communication, 2003 (Médiatiques. Récit et société, n° 33).

HANOT M., « Premières télévisions en Belgique », dans F. MAIRESSE, L. RECCHIA, M. HANOT, M.C. BRUWIER, *RTBF 50 ans. L'extraordinaire jardin de la mémoire*, Morlanwelz, Musée royal de Mariemont, 2004, pp. 17-27.

HANOT M., « Les contreparties du monopole public. L'information télévisée belge francophone des premiers temps entre neutralité, autocensure et discours traditionnels d'autorité », *Revue belge d'histoire contemporaine*, XXXIX, 2009, n° 1-2, pp. 265-275.

HEMMERECHTS K., « De Belgische Radio en Televisie », dans *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt, Lannoo, 1973, vol. 1, pp. 166-168.

HEMMERECHTS K., « L'information, facteur de cohésion nationale : l'expérience de la BRT », *Revue de l'UER*, partie B, *programmes, administration, droit*, juillet 1982, pp. 8-11.

HENNEBERT B., *La RTBF est aussi la nôtre. Aux citoyens d'agir auprès des décideurs politiques pour que la RTBF redevienne un vrai service public*, Bruxelles, Editions Aden, 2006.

HENNEBERT B., *Il faut sauver la RTBF*, Charleroi, Couleur livres, 2008.

HERMANS M., *Les enjeux politiques de la mise en concurrence de la télévision en Europe francophone*, Thèse de doctorat inédite, Paris, Université Paris I – Panthéon – Sorbonne, 1997.

HUTH A.G., *La radiodiffusion, puissance mondiale*, (préface de G. MARCONI), Paris, Librairie Gallimard, 1937 (reprint Arno Press Inc., 1972).

INGBERG H., « Pour une politique de l'audiovisuel », *Socialisme*, n° 157, janvier 1980, pp. 9-27.

IWENS J.L., VERCRUYSSE J.P., « Télécommunications : vers la privatisation », *La Revue Nouvelle*, LXXIV, décembre 1981, n° 12, pp. 477-487.

IWENS J.L., VERCRUYSSE J.P., *Les télécommunications en Belgique. Enjeux et stratégies*, Bruxelles, GRESEA, 1982.

JONGEN F., *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck Université, 1989.

JONGEN F., STEPHANY P., *Audiovisuel : les révolutions de 89*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1990 (Pol-His, 5).

JONGEN F. (dir.), *Médias et service public*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

JONGEN F., *La police de l'audiovisuel. Analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 1994.

JONGEN F. (dir.), *Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

JONGEN F. (dir.), *La directive services de médias audiovisuels. Le nouveau cadre juridique de l'audiovisuel européen*, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2010.

JORDANA J., LEVI-FAUR D. (dir.), *The Politics of Regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, s.n., Edward Elgar Publishing, 2004.

LABORIE L., « A Missing Link ? Telecommunications Networks and European Integration (1945-1970) » dans A. KAIJSER, E. VAN DER VLEUTEN (dir.), *Networking Europe. Transnational Infrastructures and the Shaping of Europe, 1850-2000*, Canton (Mass.), Watson Publishing International - Science History Publications USA, 2006, pp. 187-215.

LABORIE L., « Concurrence et changement technique. De la norme au marché, la trajectoire "unique" de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 1980 », *Histoire, Economie et Société*, 2008/1, pp. .

LABORIE L., « En chair et en normes. Les participants aux conférences de l'Union internationale des télécommunications, de sa fondation à sa refondation », *Flux*, n° 74, 2008/4, pp. 92-98.

« La Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion "CLT" », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 721, 1976.

LAFFERRANDERIE G., CROWTHER D. (dir.), *Outlook on Space Law Over the Next 30 Years*, La Haye, Kluwer Law International, 1997.

LAGET-ANNAMAYER A., *La régulation des services publics en réseau. Télécommunication et électricité*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2002.

LALOUX A., « Les principes techniques de base des télécommunications », *Annales de droit de Louvain*, 1987, n° 1/2, pp. 7-16.

« La radio et la télévision face au juge », *Annales de droit de Louvain*, 1987, n° 1-2.

LECAT E., *La Régie des TT et la réforme de la comptabilité de l'Etat*, Bruxelles, Goemare, 1941.

LECAT E., « Le financement des télégraphes et des téléphones », dans *Histoire des finances publiques en Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1955, pp. 145-188.

« Le conflit à la RTBF : octobre 1980 – février 1981 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 919, 1981.

LEMMENS P., « Het afluisteren van telefoongesprekken en het registreren van uitgaande en binnenkomende oproepen », *Rechtskundig Weekblad*, 1984-1985, pp. 1735-1739.

LENTZEN E., « Compagnie luxembourgeoise de télédistribution "CLT" », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1066, 1985.

LENTZEN E., « La réforme du statut de la RTBF », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1375-1376, 1992.

LENTZEN E., BLAISE P., « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. 2. La politique budgétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1405-1406, 1993.

LENTZEN E., « Les télévisions en Communauté française. Stratégies de groupes et approche institutionnelle », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1491-1492, 1995.

LOCKSLEY G. (dir.), *The single European market and the information and communication technologies*, Londres, Belhaven Press, 1990.

LOGSDON J.M. (dir.), *Exploring The Unknown. Selected Documents in the History of the U.S. Civil Space Program*, Washington D.C., NASA History Division, 1995-2008, vol. I-VII (The NASA History Series) – disponible sur http://history.nasa.gov.

LOUIS J.V., RODRIGUES S. (dir.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

LYALL F., « The role of the International Telecommunication Union », dans G. LAFFERRANDERIE, D. CROWTHER (dir.), *Outlook on Space Law Over the Next 30 Years*, La Haye, Kluwer Law International, 1997, pp. 253-267.

MABILLE X., *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2003.

MAERTENS P., « La privatisation de Belgacom. Origines et défis », *La Revue Politique*, 1994, n° 5, pp. 45-78.

MAIRESSE F., RECCHIA L., HANOT M., BRUWIER M.C. (dir.), *RTBF 50 ans. L'extraordinaire jardin de la mémoire*, Morlanwelz, Musée royal de Mariemont, 2004.

MAST A., « Le statut juridique de la radio et les limites de la liberté d'expression », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1958, pp. 419-

MAST A., DUJARDIN J., VAN DAMME M., VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, 17e éd., Malines, Kluwer, 2006.

MINON M., « L'avenir des réseaux câblés », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1551, 1997.

MONVILLE C. (dir.), *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, Namur, CRID, 1990.

MORROW C, « Le système Eutelsat », *Annuaire français de droit international*, vol. 31, 1985, pp. 803-811.

OTTOW A.T., « Convergentie on concurrentie tussen de toezichthouders in de telecom- en mediasector ? », dans *Convergentie in telecom- en mediasector. Recht op informatie in elke vorm*, Alphen aan den Rijn, Samson Bedrijfsinformatie, 2000, pp. 26-37.

OTTOW A.T., « Dispute resolution under the new European Framework », dans E.J. DOMMERING, N. VAN EIJK (dir.), *The round table expert group on telecommunications law. Conference papers*, Amsterdam, Otto Cramwinckel Uitgever, 2005, pp. 191-221.

OTTOW A.T., *Telecommunicatietoezicht. De invloed van het Europese en Nederlandse bestuursprocesrecht*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2006.

PAUWELS C., KALIMO H., DONDERS K., VAN ROMPUY B., *Rethinking European Media and Communications Policy*, Bruxelles, VUB Press, 2009.

PETIT L., BURON J., *Des micros en Wallonie (1930-2002). De l'INR à la RTBF, Namur-Luxembourg-Brabant wallon*, Bruxelles, Luc Pire, 2002.

PIEMME J.M., « La télédistribution », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 836, 1979.

PIRLOT V., « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006) », dans J.M. YANTE, P.A. TALLIER (dir.), *Guide des organismes d'intérêt public en Belgique*, Bruxelles, A.G.R., 2008, t. 1, pp. 41-316 (Guides 70).

POLO J.F., « La relance de la politique audiovisuelle européenne : Les ressources politiques et administratives de la DG X », *Pôle Sud*, n° 15, 2001, pp. 5-17 – disponible sur www.persee.fr.

POLO J.-F., « La naissance d'une direction audiovisuelle à la commission : la consécration de l'exception culturelle », *Politique européenne*, n° 11, 2003/3, pp. 9-30 – disponible sur www.cairn.info.

POTELLE P.Y., « Un nouveau statut pour le régulateur des télécommunications dans un secteur en pleine mutation », *Revue du droit des technologies et de l'information*, n°16/2003, pp. 83-97.

POUILLARD V., *La publicité en Belgique (1850-1975) : des courtiers aux agences internationales*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2005.

PROT R., *Précis d'histoire de la radio et de la télévision*, Paris, L'Harmattan, 2007.

PUTSEYS J., « Radiostrijd tussen de twee wereldoorlogen », *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1986, n° 1-2, pp. 35-60.

RANIERI L., art. « Fleischman Théo », dans *Nouvelle Biographie Nationale*, t. 5, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1999, pp. 158-162.

RASSON-ROLAND A., « La radio et la télévision face au juge administratif », *Annales de droit de Louvain*, 1987, n° 1-2, pp. 95-118.

RAVILLON L., « Les organisations internationales de télécommunications par satellite : vers une privatisation? », *Annuaire français de droit international*, vol. 44, 1998, pp. 533-551.

RODRIGUES S., *La nouvelle régulation des services publics en Europe*, Londres, Technique & Documentation, 2000.

ROEKENS A., « Jalons pour une histoire de la RTBF », dans F. MAIRESSE, L. RECCHIA, M. HANOT, M.C. BRUWIER, *RTBF 50 ans. L'extraordinaire jardin de la mémoire*, Morlanwelz, Musée royal de Mariemont, 2004, pp. 97-120.

RYELANDT D., art. « Travailleur Maurice » dans *Biographie nationale*, t. XLI, Bruxelles, Bruylant, 1979, col. 772-778.

STOCKMANS F., art. « Goldschmidt Robert » dans *Biographie nationale*, t. XLII, Bruxelles, Bruylant, 1981, col. 300-344.

TAYLOR S.M., « Article 90 and Telecommunications Monopolies », *European Competition Law Review*, 1994, pp. 322-334.

Télévision sans frontières et droits de l'homme en Europe, Paris, Forum européen de la communication, 1992.

« The Internet. Changing the way we communicate », dans NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, *America's Investment in the Future – NSF celebrating 50 years*, Arlington, National Science Foundation, 2000, pp. 4-17.

THOVERON G., *Radio et télévision dans la vie quotidienne*, Bruxelles, Ed. Université libre de Bruxelles, 1971.

VALLEE A., « Les états pourront-ils faire l'Europe des télécommunications ? », *Réseaux*, n° 40, 1990, pp. 93-104 – disponible sur www.persee.fr.

VAN BLADEL J., « The early history of URSI », dans G. KRISTENSSON (dir.), *SNRV 75 år*, Lund, SNRV, 2009 – disponible sur www.ursi.org.

VANCRAYEBECK L., « Service public et communications électroniques », dans H. DUMONT, P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROEK, *Le service public*, Bruxelles, la Charte, 2009, vol. 1, pp. 365-398 (Bibliothèque de droit administratif, 10).

VAN DER HERTEN B., VERHOEST P., « Tweehonderd jaar privatiseringsdebat in België. Historische reflectie over het wel en wee van de Belgische (tele)communicatiebedrijven », *Res Publica*, 1993, pp.

VAN DER VLEUTEN E., KAIJSER A. (dir.), *Networking Europe: Transnational Infrastructures and the Shaping of Europe, 1850-2000*, Sagamore Beach (Mass., USA), Science History Publications, 2006.

VANDE WINKEL R. , BILTEREYST D., DESMET L. (dir.), « Recherche historique sur l'actualité filmée en Belgique », *Revue belge d'histoire contemporaine*, XXXIX, 2009, n° 1-2.

[VAN HAGENDOREN P., MIGNON J.], *1923-1973, la radio belge a 50 ans*, Bruxelles, R.T.B.F., 1973.

VERHELST J., *Fragmenten uit de Atea geschiedenis*, Mortsel, chez l'auteur, 2009.

VERHEYDEN M., *La radio-télévision face au pouvoir. L'expérience belge*, Louvain, Vander, 1970 (Collection du Centre des techniques de diffusion – CETEDI).

VERHOEST P., VERCRUYSSE J.P., PUNIE Y., *Telecommunicatie en beleid in België 1830-1991 : een reconstructie van de politieke besluitvorming vanaf de optische telegraaf tot de oprichting van Belgacom*, Amsterdam, Cramwinckel, 1991.

VERHOEST P., « Regionalism and telecommunications infrastructure competition. The Belgian case », *Telecommunications Policy,* vol. 19, 1995, n° 8, pp. 637-645.

VERHOEST P., *Openbare telecommunicatie (1798-1998): twee eeuwen politieke economie van het netwerkbeheer in België*, Bruxelles, VUB Press, 2000.

VERHOFSTADT D., *Het einde van het BRT-Monopolie*, Anvers, Kluwer, 1982.

VERTOMMEN R., « Le statut de la radiodiffusion en Belgique. Historique et évolution », *Etudes de radio-télévision*, n° 27, mai 1980, pp. 29-42.

VOORHOOF D., *Actuele vraagstukken van mediarecht. Doctrine en jurisprudentie*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen België, 1992.

WAREGNE J.M., « Le GATT et l'audiovisuel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1449-1450, 1994.

WATINE M.F., LE GOURRIEREC A., « L'Union internationale des Télécommunications face aux nouveautés techniques », *Annuaire français de droit international*, vol. 24, 1978, pp. 589-604.

WITTE E., *Media en politiek. Een inleiding tot de literatuur*, Bruxelles, VUBPress, 2002.

WYNGAARD Th., « La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2035-2036, 2009.
YANTE J.M., TALLIER P.A. (dir.), *Guide des organismes d'intérêt public en Belgique*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2008, 3 tomes, 5 vol. (Guides 70).

YANTE J.M., TALLIER P.A. (dir.), *Les parastataux en Belgique au 20e siècle. Législations. Evolutions récentes - De parastatalen in België tijdens de 20ste eeuw. Wetgeving. Recente evoluties*, Bruxelles, A.G.R., 2003 (Miscellanea Archivistica. Studia 153).

YANTE J.M., TALLIER P.A., CARNEL S. (dir.), *Des Etats dans l'Etat ? Autonomie administrative et services publics décentralisés en Europe*, Actes du colloque tenu à Bruxelles le 16 octobre 2002, Bruxelles, Service public fédéral de programmation. Politique scientifique, 2007.

Articles de presse ou de nouveaux médias, travaux de vulgarisation, audiovisuel, amateurs, sites internet d'institutions et organismes officiels

Association des Télévisions Commerciales européennes (ACT), www.acte.be.

Centre de recherche et d'information socio-politiques, Documentation en ligne, www.crisp.be/documentation.

Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT), www.cept.org.

[FLEURUS R.], Radiopassion – Histoire de la Radiotélégraphie et Radiotéléphonie en Belgique, www.radiopassion.be (2002-2008).

GERLACHE A., « Internet, le nouveau terrain d'affrontements entre les médias publics et privés », Blog *Alain Gerlache – Les médias, la société, le fun… et le reste !*, www.alaingerlache.be, 15 janvier 2010.

DE GALLAIX H.M., « Destruction of the Brussels Radio Station in 1914, By An Eyewitness », *Radio Amateur News*, novembre 1919, p. 220 – disponible sur www.earlyradiohistory.us.

Organisation maritime internationale (OMI – IMO), www.imo.org

PRINTZ J.M., 100 ans de Radio, http://100ansderadio.free.fr.

Union Européenne de Radio-Télévision (UER – EBU), www.ebu.ch.

Union postale universelle (UPU), www.upu.int.

Union Radio-Scientifique Internationale (URSI – IUR), www.ursi.org.

Wikipedia – L'encyclopédie libre, http://fr.wikipedia.org.

Table des matières

I. La naissance de la radio (1900-1918) 5

A. Public-privé : La télégraphie sans fil (TSF), un nouveau champ d'intervention de l'Etat 6
B. Organisation administrative 8
C. Financement 8
D. Régime juridique 8
E. International 9

II. L'ère du téléphone et de la radio (1919-1945) 10

A. Public-privé : la montée en puissance du monopole public 11

a) Après-guerre : reconstruction publique et innovation privée 11
b) Les réformes de 1930 : la consécration de l'interventionnisme public 13

B. Organisation administrative : la naissance de l'INR et de la RTT 16

C. Financement : un régime sévère pour la RTT, une manne pour l'INR 18

a) Les services télégraphiques et téléphoniques, avec ou sans fil 18
b) La radiodiffusion 20

D. Régime juridique : le principe d'impartialité dans la radiodiffusion et l'ébauche d'une protection des utilisateurs dans la radiodistribution 22

a) Droits et devoirs des utilisateurs 22
b) Protection des agents et du service 24

E. International : une coopération constante au travers de l'UIT, de l'UIR et de l'URSI 26

a) Une coopération d'abord recentrée sur les radiocommunications 26
b) L'essor des télécommunications 27

III. Les chemins parallèles des télécommunications et de l'audiovisuel (1945-1990) 30

§1er. International – développement en commun de techniques, d'infrastructures et de Programmes 31

A. L'immédiat après-guerre 31

B. La coopération internationale au cœur de la Guerre froide 32

a) L'évolution de l'Union internationale des Télécommunications 32

b) La conquête spatiale et les télécommunications 34
c) La radiodiffusion et la télévision 36

C. Les télécommunications dans la construction européenne *37*

§2. L'âge d'or de la RTT 40

A. Public-privé : le monopole public à outrance *40*

B. Organisation administrative : la mainmise hiérarchique sur la RTT *43*

C. Financement : un « instrument parafiscal *»* *44*

D. Régime juridique : le parent pauvre du droit des télécommunications *47*

a) Droits et devoirs des utilisateurs 47
b) Protection des agents et du service 48

§3. L'époque glorieuse de la radio-télévision publique 50

A. Public-privé : du monopole public à la concurrence public-privé *50*

a) Le monopole public de l'audiovisuel sort renforcé de la guerre 50
b) Premières brèches dans le monopole public 52
c) Libéralisation et service public s'accommodent 55

B. Organisation administrative : la radio-télévision au cœur d'enjeux communautaires et communaux *59*

a) De l'institut national aux instituts communautaires autonomes 59
b) La communautarisation de la radio et de la télévision 60
c) L'action des pouvoirs locaux dans la radio- et la télédistribution 62

C. Financement : de la redevance à la publicité commerciale *63*

D. Régime juridique : l'encadrement détaillé des émissions audiovisuelles *66*

a) Droits et devoirs des utilisateurs : du pluralisme à la télédistribution, une réduction relative des droits des particuliers 66
b) Protection des agents et du service : uniformisation technique et service minimum 69

IV. La convergence des communications électroniques (1990-2010) *73*

A. International : l'ascendance croissante des politiques européennes sur les Etats et les autres institutions internationales *74*

a) Le droit européen des communications électroniques 74
b) Les rôles contrastés des autres institutions internationales et européennes 77

B. Public-privé : la fin des monopoles et le renouveau de l'exploitation publique *78*

a) Les réseaux de communications électroniques 79

α - Des infrastructures publiques spécialisées (1990-1995) 79
β - La libéralisation des infrastructures (1996-2002) 81
γ - La convergence des réseaux de communications électroniques (2002-2010) 83

b) Les services de communications électroniques 84

α - Les services vocaux 84
β - Les services de transmission de données 87
γ - Les services de médias audiovisuels 88

c) La régulation des communications électroniques 90

C. Organisation administrative : une pléthore inégalée d'acteurs publics *91*

D. Financement et régime juridique *93*

Bibliographie *95*

Table des matières *107*