

# Collège d'autorisation et de contrôle

## Décision du 28 juin 2018

(Dossier d'instruction n° 20-17)

- 1 En cause la SA Rossel & Cie, dont le siège est établi rue Royale, 100 à 1000 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1<sup>er</sup>, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la SA Rossel & Cie par lettre recommandée à la poste du 27 février 2018 :  
*« de ne pas avoir déclaré auprès du CSA le service [http://www.dailymotion.com/Le Soir](http://www.dailymotion.com/Le_Soir) répondant à la définition de service de médias audiovisuels de l'article 1<sup>er</sup>, 48° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, en infraction à l'article 38, § 1<sup>er</sup> du même décret » ;*
- 5 Entendu M. Bernard Marchant, administrateur délégué, en la séance du 3 mai 2018 ;

### 1. Exposé des faits

- 6 Le 5 janvier 2016, le président du CSA adresse au groupe Rossel un courrier l'invitant à compléter, pour le 31 janvier 2016 au plus tard, un formulaire de déclaration pour trois services de médias audiovisuels (SMA) y étant identifiés.
- 7 Le 25 avril 2016, à défaut de réaction de la part du groupe Rossel, un rappel lui est adressé lui demandant de réagir pour le 9 mai 2016.
- 8 Le 11 mai 2016, l'alliance des médias d'information LA PRESSE.be adresse au CSA un courrier reprenant la position commune de ses membres, parmi lesquels le groupe Rossel. Dans ce courrier, LA PRESSE.be soutient que les contenus audiovisuels proposés sur les plateformes numériques par les éditeurs traditionnellement actifs dans le domaine de la presse écrite doivent être soustraits à la régulation audiovisuelle.
- 9 Le 28 octobre 2016, le président du CSA adresse au groupe Rossel un courrier de réponse aux arguments de LA PRESSE.be, confirmant la qualification de SMA et la nécessité de déclarer ceux-ci auprès du CSA. Un nouveau délai est fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2016.
- 10 Le 25 novembre 2016, LA PRESSE.be donne suite à ce courrier pour l'ensemble de ses membres en sollicitant une rencontre avec le CSA de manière à obtenir des précisions quant aux obligations qui découleraient d'une déclaration.
- 11 Le 13 décembre 2016, le président du CSA répond favorablement à cette demande.
- 12 Le 2 février 2017, une rencontre a lieu entre les services du CSA et les représentants de LA PRESSE.be. Il est convenu que LA PRESSE.be reviendra vers le CSA relativement aux déclarations

des SMA édités par certains de ses membres, après information de leurs conseils d'administration respectifs.

- 13 Le 9 août 2017, le Président du CSA informe LA PRESSE.be ne pas avoir reçu de nouvelles à la suite de la réunion du 2 février. Il invite à la concrétisation des déclarations requises pour le 15 septembre 2017, à défaut de quoi le dossier sera transmis au Secrétariat d'instruction.
- 14 Le 15 septembre 2017, n'ayant reçu aucune réponse, les services du CSA transmettent le dossier au Secrétariat d'instruction.
- 15 Le Secrétariat d'instruction procède alors à l'identification des SMA édités par la SA Rossel & Cie. A la suite de ses investigations, il estime qu'un service est susceptible d'être qualifié comme tel, à savoir : [http://www.dailymotion.com/Le\\_Soir](http://www.dailymotion.com/Le_Soir).
- 16 Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, le Secrétariat d'instruction informe l'éditeur de l'ouverture d'une instruction portant sur l'absence de déclaration d'un SMA. Il l'invite à adresser ses observations pour le 15 décembre au plus tard.
- 17 Le 11 décembre 2017, l'éditeur adresse ses observations au Secrétariat d'instruction.
- 18 Le 2 février 2018, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport en invitant le Collège à notifier à l'éditeur le grief visé au point 4.
- 19 Le 22 février 2018, le Collège décide de notifier ce grief à l'éditeur.

## 2. Arguments de l'éditeur de services

- 20 L'éditeur de services a exprimé ses arguments dans le cadre de l'instruction et lors de son audition.
- 21 Dans le cadre de l'instruction, il s'est attaché à expliquer pourquoi, selon lui, le service mis en cause devait rester en dehors du champ de la régulation.
- 22 Premièrement, il estime que le service visé dans le grief ne rencontre pas l'un des sept critères légaux pour constituer un SMA, à savoir le critère de l'objet principal. Ce critère implique que, pour pouvoir être qualifié de SMA, un service ait pour objet principal la fourniture de programmes audiovisuels, or tel ne serait pas le cas en l'espèce.
- 23 L'éditeur expose qu'en tant qu'éditeur de presse écrite, son objectif est de couvrir l'information de la manière la plus complète possible et sur différents supports. C'est pour cette raison, et pour répondre aux attentes de ses utilisateurs, qu'il illustre ses contenus majoritairement écrits avec des vidéos. Mais selon lui, ces vidéos ne sont jamais que l'accessoire des contenus écrits car « *leur existence même dépend de la décision d'illustrer les contenus d'information* ». Les pages regroupant ces vidéos n'auraient donc pas d'existence autonome et seraient indissociables de l'activité principale de l'éditeur qui est de proposer des contenus écrits.
- 24 L'éditeur indique que, si les vidéos – « *par ailleurs disséminées sur d'autres supports* » - ont été regroupées sur une page spécifique (en l'occurrence une chaîne Dailymotion), c'est à de pures fins de classement. Cette page n'a, selon lui, « *pas d'existence en dehors de l'univers de marque du média* » et les utilisateurs n'y accèdent qu'en passant par le site principal de l'éditeur, comme en

atteste le faible nombre d'abonnés à la chaîne. Cette chaîne n'a d'ailleurs qu'un très faible, poids économique et n'a pas l'intention ni les moyens de concurrencer les sites de télévision.

- 25 Deuxièmement, l'éditeur dénonce la volonté du CSA de faire entrer dans le périmètre de la régulation des services édités par des organes de presse alors qu'une certaine insécurité juridique pèse actuellement sur leur statut.
- 26 L'éditeur décrit l'arrêt New Media Online, rendu le 21 octobre 2015 par la Cour de Justice de l'Union européenne et qui concerne les onglets « vidéo » des sites de presse, comme une décision d'espèce qui ne peut être considérée comme une jurisprudence constante et bien établie.
- 27 Il ajoute que la directive SMA est actuellement en cours de révision et qu' « *en l'état des discussions, la référence explicite aux onglets vidéo des sites de presse, inscrite dans la proposition originelle de la Commission européenne, semble avoir été supprimée, à dessein* », ce qui constituerait une « *marque claire de la volonté des négociateurs de maintenir les sites de presse et leurs accessoires vidéo en dehors du champ d'application de la directive en cours de révision* ».
- 28 Il estime dès lors qu'il serait opportun d'à tout le moins attendre la transposition de la future directive dans le droit de la Communauté française avant de prendre l'initiative de réguler des composantes de sites de presse.
- 29 Troisièmement, l'éditeur explique pourquoi, selon lui, une régulation par le CSA des pages de vidéos éditées par des organes de presse ne serait pas nécessaire et même contre-productive.
- 30 D'une part, il estime que la protection des consommateurs de ces médias est déjà assurée par le contrôle qu'exercent le Conseil de déontologie journalistique (CDJ) et le Jury d'éthique publicitaire (JEP). Un contrôle supplémentaire par le CSA serait donc, selon lui, inutile, voire contre-productif en termes de liberté rédactionnelle.
- 31 D'autre part, il considère qu'une intervention du CSA risquerait de menacer plutôt que de maintenir l'équilibre concurrentiel du secteur. Il relève, à cet égard, que les éditeurs de presse écrite doivent actuellement faire face à la concurrence d'acteurs internationaux ayant une position dominante et qui, eux, ne sont pas régulés. Imposer des contraintes administratives et une obligation de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles (qu'ils ne diffusent même pas) aux plus petits acteurs alors que les plus grands, eux, peuvent se développer sans entrave, risque d'accentuer encore la distorsion de concurrence, au détriment du pluralisme, de la liberté de la presse et de la qualité de l'information.
- 32 Quatrièmement, enfin, l'éditeur relève que la charge administrative nouvelle que représenterait une régulation par le CSA constituerait un handicap pour son développement.
- 33 Par la suite, lors de son audition, l'éditeur a fait le constat que le service mis en cause n'était pas attractif par rapport aux offres des acteurs qui se sont lancés avant lui dans la vidéo et qui ont pu forger le marché selon leurs propres règles. Il s'est vu forcé de suivre ces règles, qui n'étaient pas les siennes, et a dû passer par des intermédiaires qui se prélèvent une commission, ne le laissent même pas choisir lui-même les publicités qu'il diffuse, et lui versent un revenu dérisoire. Si ses initiatives de production propre (comme, par exemple, le « 11h02 ») avaient fonctionné, il aurait peut-être persévéré, mais à l'heure actuelle, il considère qu'au vu de toutes les pressions qu'il subit déjà sur son activité principale de presse écrite, la vidéo ne fait plus partie de ses priorités.

- 34 Aussi, faisant la balance entre ce que le service lui rapporte et les complications qu'il engendre, il a décidé de le supprimer. Il déclare qu'il ne se relancera dans une activité de vidéo que lorsqu'il s'estimera capable de proposer une offre cohérente et viable.

### 3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

#### 3.1. Le droit applicable

- 35 Selon l'article 38, § 1<sup>er</sup> du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (ci-après « le décret ») :

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

- 36 Selon l'article 1<sup>er</sup>, 51° du même décret, un service télévisuel est défini comme « *un service de médias audiovisuels dont les programmes sont des programmes télévisuels* ».

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

- 38 Dans le présent dossier, le grief reproché à l'éditeur consiste à ne pas avoir déclaré auprès du CSA le service [http://www.dailymotion.com/Le\\_Soir](http://www.dailymotion.com/Le_Soir). Ce grief part donc du principe que le service en question peut être qualifié de service de médias audiovisuels ou SMA.

- 39 Or, l'argumentation de l'éditeur se fonde principalement sur le fait que ce service ne constituerait pas un SMA car il n'en remplirait pas le critère de l'objet principal. Il convient donc, dans un premier temps, de qualifier le service en question au regard de la définition légale du SMA.

#### 3.2. La nature du service concerné

- 40 Conformément à l'article 1<sup>er</sup>, 48° du décret cité plus haut, pour pouvoir être qualifié de SMA, un service doit avoir pour objet principal « *la communication au public de programmes télévisuels ou sonores* ». Ce critère de l'objet principal sous-entend qu'un SMA pourrait également avoir un objet accessoire qui, lui ne serait pas audiovisuel. Mais lorsqu'un service propose à la fois des contenus audiovisuels et autres (par exemple rédactionnels), comment distinguer le principal de l'accessoire ?

- 41 C'est pour répondre à cette question, et à toutes les autres questions qui peuvent se poser quant à l'interprétation des sept critères formant la définition du SMA, que le Collège d'autorisation et de contrôle a adopté, le 29 mars 2012, une recommandation relative au périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels<sup>1</sup>.

- 42 Cette recommandation a pour ambition d'éclairer au maximum toutes les personnes actives dans le secteur audiovisuel sur ce qui relève du champ de la régulation, et ce dans un double objectif de sécurité juridique et d'égalité de traitement. Elle ne vise pas à créer de nouvelles règles mais plutôt à expliciter les règles existantes (en l'occurrence, les sept critères qui définissent la notion de SMA)

<sup>1</sup> <http://www.csa.be/documents/1713>

en se basant sur diverses sources de droit, les travaux d'autres instances et les contributions du secteur. Il est évident qu'elle ne pourrait primer sur des législations ou des jurisprudences ultérieures qui viendraient la contredire, mais rien n'empêche qu'elle complète et coexiste avec des décisions ou règles ultérieures qui ne la remettent pas en cause.

- 43 S'agissant du critère de l'objet principal, la recommandation expose ce qui suit<sup>2</sup> :

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

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

*Première possibilité, les contenus audiovisuels peuvent être isolés sous forme d'un catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome. Dans ce cas, ils pourront être considérés comme un service à part entière qui pourra, s'il remplit les six autres critères de la définition, être qualifié de SMA. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un site web comporte une section spécifique réservée à la vidéo, même si ce site web n'est, dans sa globalité, pas majoritairement composé de contenus audiovisuels. A contrario, d'ailleurs, si un site web comporte une offre essentiellement audiovisuelle mais comporte une section autonome composée d'autres contenus (par exemple des images fixes et/ou du contenu rédactionnel), cette section pourra être isolée du reste du site et de son éventuelle qualification de SMA.*

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

- 44 Postérieurement à cette recommandation, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu, le 21 octobre 2015, un arrêt *New Media Online*, qui concerne les onglets « vidéo » des sites de presse, et qui vise également à interpréter le critère de l'objet principal.
- 45 Dans cet arrêt, la Cour de Justice a dégagé un critère pour déterminer si, dans le site web d'un organe de presse comportant principalement des articles écrits, un sous-domaine composé de vidéos pouvait être pris isolément et considéré comme un SMA. Il faut examiner si ce sous-domaine a « un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux des articles de presse écrite de l'éditeur du journal en ligne ». Si tel est le cas, ce sous-domaine pourra être qualifié de SMA. « Si, en revanche, ledit service apparaît comme l'accessoire indissociable de l'activité journalistique de cet éditeur, notamment en raison des liens que présente l'offre audiovisuelle avec l'offre textuelle, il ne relève pas du champ d'application de cette directive » (en l'occurrence, la directive SMA).
- 46 Ce critère n'est pas contradictoire avec les termes de la recommandation de 2012 qui évoquait un « catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome ». Il vient simplement la compléter, avec pour effet que, par « catalogue cohérent et susceptible d'avoir une existence autonome », on entendra désormais un catalogue ayant « un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux des articles de presse écrite de l'éditeur du journal en ligne ».

---

<sup>2</sup> Voir pp. 14 et 15



- 55 Dès lors, même si ce service aurait pu, sous l'empire de la simple recommandation du Collège de 2012 relative au périmètre de la régulation des SMA, être considéré comme un catalogue cohérent et susceptible d'existence autonome, force est de constater que, sous l'éclairage apporté par l'arrêt New Media Online, il ne peut être considéré comme remplissant le critère de l'objet principal puisque ses vidéos sont « reliées » à des articles de presse publiés par ailleurs par son éditeur.
- 56 Le Collège aurait néanmoins pu considérer que, ne constituant pas un sous-domaine du site web principal de l'éditeur, sa chaîne Dailymotion est, par essence, un service autonome sans qu'il faille s'interroger sur le caractère autonome de ses contenus. L'arrêt New Media Online ne concerne en effet que les sous-domaines des sites web d'éditeurs de presse et non les sites distincts qu'ils peuvent être amenés à exploiter.
- 57 Eu égard à la faible consultation de ces articles sur la chaîne Dailymotion indépendamment du site web principal de l'éditeur, le Collège n'a pas souhaité faire une telle application limitative des enseignements de l'arrêt New Media Online. En effet, le but de cet arrêt semble être d'appréhender l'ensemble des services fournis par les éditeurs de presse et de les qualifier non pas en un seul bloc mais de voir si certains peuvent avoir un contenu et une fonction autonomes par rapport aux autres, indépendamment de l'architecture des sites Internet utilisés, qui est trop facilement exploitable pour contourner la législation.
- 58 En conséquence, le doute profitant à l'éditeur, le Collège décide, en l'espèce et compte tenu des usages des consommateurs qu'il observe au jour de la décision, de faire droit à sa thèse selon laquelle le service mis en cause ne peut être dissocié de l'activité principale et rédactionnelle de l'éditeur, ne remplit pas le critère de l'objet principal, et ne constitue donc pas un SMA à part entière.
- 59 Le Collège insiste cependant sur le fait que, tout comme le cas de figure qui avait donné lieu à l'arrêt New Media Online, le cas de figure examiné ici n'est qu'un cas d'espèce. La chaîne Dailymotion mise en cause n'est exclue de la notion de SMA que parce que, conformément aux critères définis par l'arrêt New Media Online précité et applicables aux seuls éditeurs de presse écrite, les contenus qu'elle propose ne sont pas autonomes par rapport à l'activité rédactionnelle de cet éditeur puisqu'ils se retrouvent également presque tous proposés sur son site, incrustés dans des articles rédactionnels de fond qu'ils illustrent ou qui en sont l'illustration.

### **3.3. Autres éléments**

- 60 Le Collège ayant renoncé à qualifier le service mis en cause de SMA, il n'est dès lors plus nécessaire qu'il réponde aux autres objections soulevées par l'éditeur.
- 61 A titre surabondant, toutefois, le Collège souhaite préciser qu'il aurait été parfaitement légitime à réguler le service d'un éditeur de presse répondant aux sept critères de la définition du SMA sans attendre la transposition de future directive modifiant la directive SMA.
- 62 Si un régulateur, tout comme un juge, peut parfois tenir compte d'une législation future dans la manière dont il interprète la législation actuelle, il n'est tenu d'appliquer que la législation en vigueur, sans pouvoir suspendre son action à l'adoption future et incertaine d'autres règles. Une autre attitude risquerait de paralyser son action, au détriment du public et de l'égalité de traitement avec les autres régulés.
- 63 En outre, quant à la charge administrative que générerait la régulation audiovisuelle et quant à son caractère contre-productif, il faut éviter de surévaluer les conséquences d'une déclaration auprès du CSA. Comme cela a été expliqué à l'éditeur, les contraintes administratives liées à la régulation sont, pour un service non-linéaire édité sur plateforme ouverte, somme toute fort limitées. Elles

sont, d'ailleurs, plus faibles que celles imposées à des éditeurs pourtant bien moins outillés que la SA Rossel & Cie, tels que de nombreux éditeurs de radios indépendantes.

- 64 Par ailleurs, l'on notera que les éditeurs « traditionnels » de radio et de télévision sont, de longue date, soumis à la triple régulation du CSA, du JEP et du CDJ sans que ceci ne leur cause des entraves disproportionnées alors qu'ils sont pourtant, eux aussi, soumis à la concurrence d'acteurs internationaux non régulés.

### 3.4. Synthèse

- 65 En définitive, le Collège constate donc que rien, en théorie, ne s'oppose à la qualification de SMA d'onglets vidéo proposés sur le site web d'éditeurs de presse ou de chaînes proposées par ces mêmes éditeurs sur des plateformes de partage de vidéos. Il faut cependant que ces onglets ou chaînes remplissent les critères de l'objet principal dégagés par l'arrêt New Media Online de la Cour de Justice de l'Union européenne, à savoir présenter un contenu et une fonction autonomes par rapport aux articles de presse écrite publiés par leur éditeur.
- 66 C'est ainsi qu'en pratique et en l'espèce, le Collège a constaté que la chaîne Dailymotion de l'éditeur, mise en cause dans la présente affaire, ne remplissait pas le critère du contenu autonome parce que les vidéos qu'elle proposait sont reliées à des articles de presse de fond publiés par ailleurs par l'éditeur sur son site web.
- 67 Le Collège considère dès lors le grief comme n'étant pas établi en l'espèce et compte tenu des usages des consommateurs qu'il observe au jour de la décision.
- 68 Cette situation de fait n'est cependant pas figée. Elle a pu être différente par le passé et pourrait encore évoluer à l'avenir.
- 69 En l'espèce, le Collège prend acte de la décision de l'éditeur de cesser d'exploiter le service en cause. Même s'il avait considéré ce service comme tombant dans le périmètre de la régulation audiovisuelle, il estime toutefois que, comme expliqué plus haut, les effets de la régulation n'auraient pas été de nature à entraver les activités de l'éditeur.
- 70 Que l'éditeur maintienne ou non sa décision de supprimer son service, le Collège juge souhaitable de maintenir avec lui un dialogue constructif. Il restera attentif aux évolutions de ses services, qui seront régulièrement monitorés par les services du CSA. Ces mêmes services du CSA seront à sa disposition pour toute démarche de déclaration le jour où les conditions en seraient remplies.

Fait à Bruxelles, le 28 juin 2018.

