

Collège d'avis Avis n°01/2008

Transposition de la directive « Services de médias audiovisuels » dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion

1. Introduction

La directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 « modifiant la directive 89/552/CEE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle » (ci-après « directive SMA ») a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 18 décembre 2007. Les Etats membres ont ensuite deux ans maximum pour transposer la nouvelle réglementation dans le droit national.

Bien que le décret du 27 février 2003 ait poursuivi les objectifs d'adaptation du droit de la radiodiffusion aux évolutions technologiques, de codification de la radiodiffusion dans le contexte d'ouverture du marché ou encore d'intégration des nouveaux principes et normes européennes, il s'avère aujourd'hui en partie dépassé : les formats (radio et télévision en flux continu) et plateformes (hertzien, télédistribution par câble coaxial, satellite) principalement visés par les dispositions décrétales restent traditionnels alors que d'autres plus récents, qui coexistent à leurs côtés, se trouvent dans une zone d'incertitude réglementaire.

Or, tout en maintenant pour l'essentiel les dispositifs prévus pour la télévision traditionnelle, la nouvelle directive européenne prend en compte les plateformes et formats qui ont émergé sur le marché ces dernières années suite à l'avènement du numérique, la convergence des médias et l'innovation technologique.

Son apport essentiel consiste en l'introduction de principes de base communs à tous les services de médias audiovisuels. Ces principes sont associés à une réglementation modulée en fonction du degré de contrôle de l'utilisateur¹, sauf dans le cas où des valeurs sociétales telles que la protection des mineurs ou l'incitation à la haine sont en jeu et sont dès lors d'application sans distinction. En d'autres termes, la directive distingue les services de médias linéaires (SL) et les services de médias non linéaires (SNL) selon que l'utilisateur se voit proposer un programme en flux ou qu'il peut lui-même déterminer le moment de la transmission.

¹ Cette proposition s'inspire de l'arrêt de la Cour de justice européenne dans lequel la Cour a accordé une importance fondamentale à la liberté de décision de l'utilisateur. CJCE, 2 juin 2005, Mediakabel, C-89/04, points 47 et 50.



Par ailleurs, la directive introduit de nouvelles règles ou en reprend d'anciennes, modulées ou formulées autrement.

A la lumière de sa pratique et ainsi que le prévoit l'article 132 §1^{er} du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, le Collège d'avis souhaite aider le gouvernement dans sa tâche de transposition et ainsi attirer son attention sur les principaux enjeux qu'elle revêt dans notre paysage audiovisuel.

2. Compétence matérielle

Le champ de compétence *ratione materiae* de la directive couvre les services de médias audiovisuels, qu'ils soient linéaires ou non linéaires. Cette extension du champ de compétence découle d'une volonté de supprimer les différences réglementaires applicables à ces services, divergences qui sont susceptibles d'entraver la libre circulation de ces services dans l'Union européenne et de causer des distorsions de la concurrence dans le marché². La distinction linéaire / non linéaire repose sur le degré de contrôle de l'utilisateur.

En Communauté française, cette extension apparaît logique au regard du droit interne et des lectures jurisprudentielles de ce dernier.

Considérant les options prises par la directive de services de médias audiovisuels, les modifications intervenues en 2007 dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et les pistes réglementaires suivies dans le contrat de gestion de la RTBF 2007-2011, le Collège d'avis recommande, afin d'assurer la transposition de la directive, de définir au préalable certaines notions fondamentales pour les bonnes compréhension et application du futur décret :

- service de médias audiovisuels, qui regroupe les services linéaires et non linéaires ;
- service linéaire, en opposition au service non linéaire ;
- fournisseur de média, la personne responsable ;
- programme.

2.1. Service de médias audiovisuels

Le Collège d'avis propose de reprendre, avec quelques ajustements, la définition figurant dans la directive SMA. Celle-ci deviendrait : « *service de médias audiovisuels : service tel que défini aux articles 49 et 50 du traité dont l'objet principal est la fourniture de programmes, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer le grand public, ou dans le but d'assurer une communication commerciale audiovisuelle, par des réseaux de communications* »

² Considérant n°2 de la directive SMA.



électroniques au sens de l'article 2, a) de la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil ».

Le Collège estime que le critère économique (« *service tel que défini aux articles 49 et 50 du traité* ») apporte un plus à l'appréciation du champ de compétence. La précision relative à « *la fourniture de programmes dans le but d'assurer une communication commerciale* » est quant à elle destinée à couvrir les services à vocation publicitaire, comme les services de télé-achat.

Le Collège demande que les différentes définitions posées dans les considérants de la directive (relatifs au caractère principal de l'activité, au critère économique de l'activité, à la finalité de la radiodiffusion, au critère de destination et au mode de transmission) soient ajoutés dans les commentaires du décret afin de permettre de cerner au plus près ce champ de compétence.

Il insiste par ailleurs sur la nécessité de déterminer des critères clairs pour distinguer le caractère principal de l'accessoire de l'objet du service proposé au public.

2.2. Service linéaire et non linéaire

Le Collège attire l'attention du législateur sur le fait que la terminologie proposée par la directive doit être adaptée à la radiodiffusion sonore, celle-ci étant effectivement comprise dans le champ *ratione materiae* du décret du 27 février 2003. Le terme « éditeur de services » est en outre préféré à celui de « fournisseur de médias » (cf. *infra*).

Dès lors, le Collège propose d'ajuster les notions de services linéaires et non linéaires comme suit :

- « *service linéaire : service de radiodiffusion sonore ou télévisuelle édité par un éditeur de services de médias pour la réception simultanée sur la base d'une grille de programmes, pour lequel l'éditeur de services de médias décide du moment où le programme est transmis.* » ;
- « *service non linéaire : service de radiodiffusion sonore ou télévisuelle pour lequel le moment de la transmission d'un programme spécifique est déterminé par l'utilisateur qui demande ce programme et le choisit dans un éventail de contenus offerts par l'éditeur de services de médias* ».

2.3. Fournisseur de média

La directive SMA introduit la notion de fournisseur de médias qu'elle définit comme « *la personne physique ou morale qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu audiovisuel du service de médias audiovisuels et qui détermine la manière dont il est organisé* ».



Le Collège d'avis constate que cette notion recoupe totalement celle d'éditeur de services figurant à l'article 1, 13° du décret, mais également partiellement celle de distributeur telle que visée à l'article 1, 12°, qui prévoit que ce dernier peut lui-même être éditeur³.

Le Collège souhaite conserver l'approche fonctionnelle développée dans le décret actuel. Il doute de la pertinence d'y insérer la définition proposée par la directive.

La définition actuelle de l'éditeur de services devrait alors toutefois être aménagée en intégrant la possibilité qu'une personne physique puisse également assumer la responsabilité éditoriale d'un service. Par ailleurs, les deux critères constitutifs de la responsabilité éditoriale aux yeux de la directive (la sélection et l'organisation des programmes) devraient au moins figurer au commentaire du décret. Ils permettent en effet de reconnaître dans le cadre des nouveaux services diffusés notamment sur internet si une véritable responsabilité éditoriale s'exerce ou non.

2.4. Programme

S'inspirant de la directive, mais prenant également en compte la radiodiffusion sonore comprise dans le champ de compétence de la Communauté française, le Collège propose de définir le programme comme « *un ensemble d'images animées, et/ou de sons constituant un seul élément dans le cadre d'une grille ou d'un catalogue établi par un éditeur de services de médias et dont la forme et le contenu sont en tout ou en partie comparables à ceux de la radiodiffusion télévisuelle ou sonore* ».

Considérant que la similitude établie avec la radiodiffusion télévisuelle et sonore pourrait limiter dans son interprétation l'exercice du champ de compétence aux formes et contenus traditionnels des services, le Collège d'avis suggère de préciser dans les commentaires de l'article que cette similitude devrait être interprétée d'une manière dynamique qui tienne compte de l'évolution de la radiodiffusion.

3. Régime applicable

La directive SMA introduit un régime juridique différencié pour les services de médias qui relèvent de sa compétence : un régime juridique commun s'appliquant à tous les services de médias audiovisuels, un régime juridique spécifique aux services non linéaires et un régime spécifique applicable aux services linéaires. Ces régimes se

³ « Distributeur de services : toute personne morale qui met à disposition du public un ou des services de radiodiffusion de quelque manière que ce soit et notamment par voie hertzienne terrestre, par satellite ou par le biais d'un réseau de télédistribution. L'offre de services peut comprendre des services édités par la personne elle-même et des services édités par des tiers avec lesquels elle établit des relations contractuelles. Est également considérée comme distributeur de services, toute personne morale qui constitue une offre de services en établissant des relations contractuelles avec d'autres distributeurs » (art. 1, 12°).



justifient par les choix et les contrôles différents que l'utilisateur exerce sur ces services et par l'ampleur de leurs effets pressentis sur la société.

Le Collège d'avis estime que ces régimes (commun, linéaire et non-linéaire) peuvent s'appliquer au paysage audiovisuel de la Communauté française.

Le recours à des régimes distincts n'est pas une nouveauté en Communauté française : ainsi, dans le décret du 27 février 2003, éditeurs de services publics et éditeurs de services privés ne sont pas toujours soumis à des règles identiques. Tout comme les radios ne rencontrent pas toujours les mêmes obligations selon qu'elles sont en réseau, indépendantes ou d'école...

Le Collège d'avis estime que la distinction de régime entre linéaire et non-linéaire proposée par la directive pourrait dans certains cas de figure être adéquatement complétée par d'autres articulations soucieuses de garantir l'équilibre de la régulation entre respect des règles de base et encouragement des nouveaux entrants. En effet, la multiplication des plateformes, l'émergence de nouveaux profils d'éditeur, l'explosion de nouveaux types de services incitent, dans un paysage qui reste encore dominé par des acteurs historiques, à adopter comme principe une régulation graduée, qui s'exerce sur base de critères témoignant d'une attention constante à l'innovation économique et à la créativité.

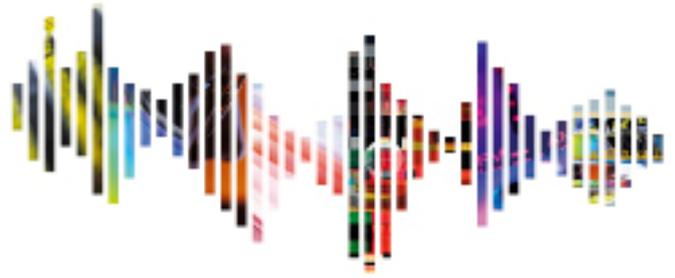
3.1. *Service linéaire*

Le Collège d'avis relève que la transposition propre au régime linéaire, qui ne soulève aucune difficulté particulière, pourrait dans certaines matières être affinée par de nouvelles approches graduées qui tiendraient compte des spécificités de certains types d'éditeurs.

Il propose ainsi de prendre, le cas échéant, en considération :

- la nature du service et particulièrement la distinction entre éditeurs généralistes et thématiques (voir aussi le point consacré aux quotas) ;
- les possibilités d'accès aux infrastructures de diffusion via la distinction entre plateforme de diffusion ouverte et plateforme de diffusion fermée (voir aussi les points consacrés au régime de déclaration et à la radio), étant entendu qu'une plateforme ouverte est une plateforme de distribution libre qui permet à tout éditeur quel qu'il soit d'y proposer ses services, sans que ne lui soient imposés des contraintes liées à des capacités finies de distribution. L'offre d'ensemble n'y est gérée par aucun distributeur. Coexistent ainsi sur ces plateformes ouvertes un nombre non limité d'éditeurs qui proposent leurs services directement aux usagers, sans intermédiaire aucun.

Ce type de plateforme se caractérise par une liberté d'expression et un pluralisme de fait, tout projet éditorial, amateur, professionnel, particulier ou de société... ayant la possibilité de s'y développer sans contrainte.



A l'inverse, une plateforme fermée est une plateforme dont les capacités de diffusion sont par essence ou par choix, finies (limitées), et gérées par un distributeur qui en régle l'offre. Le distributeur peut ainsi imposer des conditions à l'entrée de l'éditeur sur la plateforme. L'utilisateur a toujours le choix des services mais ce choix est limité parce qu'organisé et défini au préalable par le distributeur.

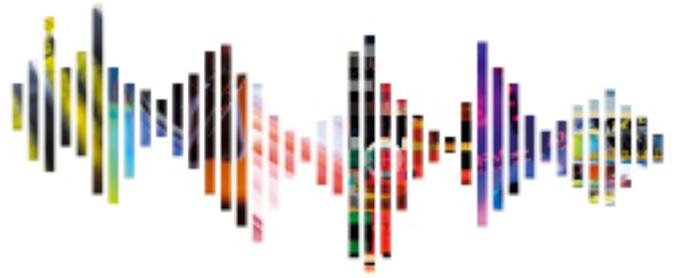
Ce type de plateforme limite donc les possibilités d'expression et le pluralisme en ce qu'il organise une sélection sur base de critères qui lui sont propres, sélection qu'il impose aux usagers. ;

- l'impact significatif sur le public (voir aussi le point consacré aux quotas européens) pour autant que les commentaires précisent que ce critère doit être mesuré :
 - de manière concrète ;
 - selon un faisceau d'indicateurs, par exemple :
 - la mesure d'audience générale ;
 - la mesure d'audience quantitative et qualitative dans un secteur déterminé (*la webradio d'une communauté, la webradio d'une fédération d'entreprises...*) ;
 - le classement du site web dans les moteurs de recherche ;
 - la capacité à capter une part de marché significative en termes de publicité ;
 - la taille de l'éditeur de services.

Le Collège d'avis est conscient que des précisions concernant la notion trop générale de la nature des services (qu'est-ce qu'une chaîne thématique ?) et la mesure concrète des indicateurs d'impact restent à apporter. En l'état, elles ne sont pas satisfaisantes. Afin de permettre une approche harmonieuse et équitable de celles-ci, il propose que leur définition soit soumise à l'appréciation du CSA dans le cadre de leur éventuelle mise en œuvre effective (notamment pour les quotas, cf. *infra*).

3.2. *Service non linéaire*

La jurisprudence du CSA a jusqu'à présent placé les services non linéaires sur le même pied que les services linéaires. La directive SMA apporte sur ce point certaines nuances. Le régime juridique appliqué aux services non linéaires est plus léger que celui appliqué aux services linéaires. Ainsi, les dispositions relatives aux événements majeurs, à l'insertion et à la durée publicitaire n'y sont pas de mise, à la différence des obligations liées à des valeurs fondamentales telles que l'interdiction de la haine raciale, la protection des consommateurs, la protection des mineurs, la diversité culturelle... Dans ces deux derniers cas, les règles définies comportent des obligations moindres pour les services non linéaires.



Si le socle de base de la directive peut être renforcé par des règles plus strictes⁴ ou plus détaillées selon les Etats membres, celui-ci constitue également un seuil en deçà duquel ces mêmes Etats ne peuvent descendre.

Le Collège d'avis est favorable, pour ces services, à une approche qui s'aligne prioritairement sur le corps de règles défini pour les services linéaires. Des adaptations du régime seront néanmoins possibles pour certaines matières (cf. *infra*), compte tenu des spécificités de fonctionnement du non-linéaire.

Le Collège estime, de manière générale, que ces services pourraient également se voir appliquer les nouvelles approches graduées identifiées pour le linéaire.

Il souligne enfin que le législateur devra, lors de la transposition du régime applicable, prendre en considérations les possibilités accrues de contournement de la législation par délocalisation de l'éditeur.

3.3. Régime d'autorisation

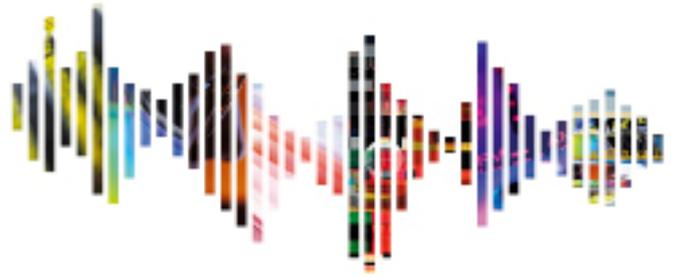
Le Collège estime que le régime d'autorisation aujourd'hui d'application en droit interne n'est pas transposable tel quel aux nouveaux services : d'une part parce que le considérant 15 de la directive indique qu'« aucune disposition de la présente directive ne devrait obliger ou encourager les États membres à imposer de nouveaux systèmes d'octroi de licences ou d'autorisations administratives pour aucun type de service de médias audiovisuels », d'autre part parce qu'un régime d'autorisation paraît impraticable sur internet, plateforme de diffusion ouverte par excellence. Dans l'état actuel de la législation européenne, les services non linéaires⁵ relèvent également⁶ de la directive e-commerce⁷ en ce qu'ils appartiennent à la catégorie des services de la société de l'information⁸.

⁴ Dans le cas où des règles plus strictes sont prévues par un Etat membre, la directive « Transparence » est d'application et plus particulièrement la procédure d'information de tout projet de règle technique à l'article 8 de cette directive.

⁵ A noter que les services linéaires (radiodiffusion télévisuelles et services de radiodiffusion sonore) sont exclus du champ de la directive « e-commerce » (directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite directive sur le commerce électronique) via la directive « transparence » (directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques).

En effet, l'article 1 a) 2. énonce que cette directive n'est pas applicable aux services de radiodiffusion sonore ainsi qu'aux services de radiodiffusion télévisuelle visés à l'article 1^{er}, point a) de la directive 89/552/CE.

⁶ A noter que la situation juridique sous la directive TVSF ne comportait pas ce « cumul » de législation pour les services non linéaires puisque ceux-ci étaient exclus de la directive TVSF (car fournis sur demande individuelle) et relevaient uniquement de la directive e-commerce (par contre, les services de radiodiffusion-linéaires étaient exclus de cette directive).



Le Collège considère néanmoins que le régime d'autorisation existant permet de s'assurer de la viabilité économique des services autorisés leur assurant une certaine pérennité, nécessaire dans le cadre d'une plateforme fermée qui se caractérise par une entrave plus ou moins grande à la diffusion.

Il propose en conséquence au législateur :

- l'adoption d'un régime d'autorisation identique à celui existant pour les services linéaires en plateformes fermées ;
- l'adoption d'un régime de déclaration préalable pour les services linéaires en plateformes ouvertes ;
- l'adoption d'un régime de déclaration préalable pour les services non linéaires diffusés sur plateformes ouvertes et fermées.

La différence de traitement des services linéaires se justifie pour des raisons économiques et techniques, les services non linéaires étant quant à eux soumis aux directives e-commerce⁹ et transparence¹⁰ qui prévoient d'une part qu'ils ne peuvent être placés sous un régime d'autorisation et d'autre part qu'ils doivent rendre possible un accès facile, direct et permanent à un certain nombre d'informations de base permettant de les identifier.

L'adoption d'un régime d'autorisation pour les services non linéaires sur plateformes fermées, semblerait plus logique eu égard aux implications qu'entraîne l'usage d'une telle plateforme. Elle s'écarterait néanmoins des dispositions prévues par la directive e-commerce.

⁷ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite directive sur le commerce électronique.

⁸ En vertu de l'article 1 a) de la directive transparence, est un service de la société de l'information : tout service de la société de l'information, c'est-à-dire tout service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services.

Aux fins de la présente définition, on entend par :

- les termes à distance : un service fourni sans que les parties soient simultanément présentes,
- par voie électronique : un service envoyé à l'origine et reçu à destination au moyen d'équipements électroniques de traitement (y compris la compression numérique) et de stockage de données, et qui est entièrement transmis, acheminé et reçu par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques,
- la demande individuelle d'un destinataire de services: un service fourni par transmission de données sur demande individuelle.

⁹ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite directive sur le commerce électronique.

¹⁰ Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.



Certains membres du Collège d'avis posent la question d'un élargissement du régime de déclaration préalable aux services linéaires aujourd'hui couverts par le régime d'autorisation. Ils recommandent le recours au régime déclaratif quelle que soit la plateforme envisagée, afin d'assurer la cohérence des régimes entre services de médias audiovisuels.

4. Communication publicitaire

En introduisant la distinction linéaire / non linéaire et la question concomitante de la responsabilité de l'utilisateur, la directive SMA pose une nouvelle approche des règles publicitaires, dont certaines ont par la même occasion été assouplies.

Les prenant en considération, le Collège d'avis suggère des adaptations tant terminologiques que réglementaires.

4.1. Terminologie

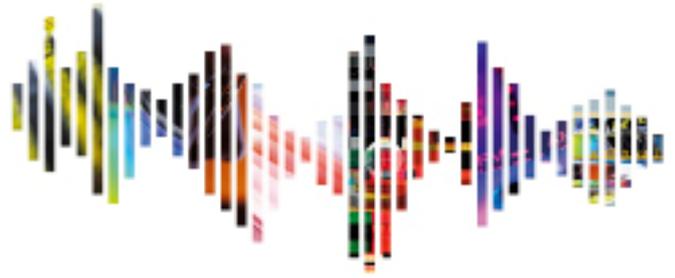
4.1.1. « Communication commerciale audiovisuelle » et ses déclinaisons

Lorsqu'elle évoque les règles communes en matière publicitaire, la directive utilise l'expression « communication commerciale audiovisuelle » qui est définie comme « *des images, combinées ou non à du son, qui sont conçues pour promouvoir, directement ou indirectement, les marchandises, les services ou l'image d'une personne physique ou morale qui exerce une activité économique. Ces images accompagnent un programme ou y sont insérées moyennant paiement ou autre contrepartie, ou à des fins d'autopromotion. La communication commerciale audiovisuelle revêt notamment les formes suivantes: publicité télévisée, parrainage, téléachat et placement de produit* ».

Le décret sur la radiodiffusion utilise un terme proche, « communication publicitaire » (art. 1, 7°), qui est défini comme « *la publicité, le parrainage, le télé-achat et l'autopromotion* », chaque composante de la communication publicitaire étant précisée par ailleurs.

En plus de regrouper les différentes pratiques publicitaires sous un seul terme, la définition proposée par la directive permet d'intégrer la visée « services de médias audiovisuels » tant linéaires que non linéaires des communications publicitaires.

Le Collège d'avis estime que cette perspective peut être introduite dans le décret en adaptant au cas par cas les différentes têtes de chapitre (par exemple : « section I - Règles générales aux services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires »). Le terme « *communication publicitaire* », sa définition et ses déclinaisons actuelles (communication publicitaire interactive, communication publicitaire par écran partagé)



seraient ainsi conservés. Le placement de produit, qui fait l'objet d'un consensus au sein du Collège (cf. *infra*), serait ajouté à la définition.

4.1.2. Autres définitions

a) Références à la télévision

Le Collège d'avis note que plusieurs définitions qui figurent à l'article 1^{er} du décret devront prendre en compte l'évolution des supports. Le renvoi à la « télévision » ou aux « programmes télévisés » est dépassé dès lors que le décret porte sur les services de médias audiovisuels. Afin de rester au plus proche du texte de la directive, ces termes seront de préférence remplacés par l'expression « *images combinées ou non à du son* ».

b) Communication publicitaire clandestine

Le Collège d'avis souhaite éviter la multiplication des définitions particulières des différentes pratiques publicitaires clandestines (publicité clandestine, télé-achat clandestin, placement de produit clandestin) et choisit de s'aligner sur la directive qui en propose une définition plus générale.

La nouvelle définition se présenterait donc comme suit : « *communication publicitaire clandestine* : la présentation verbale ou visuelle de marchandises, de services, du nom, de la marque ou des activités d'un producteur de marchandises ou d'un prestataire de services dans des programmes, lorsque cette présentation est faite de façon intentionnelle par l'éditeur de services de médias dans un but publicitaire et risque d'induire le public en erreur sur la nature d'une telle présentation. Une présentation est considérée comme intentionnelle notamment lorsqu'elle est faite moyennant paiement ou autre contrepartie ».

L'expression « *moyennant paiement ou autre contrepartie* » déjà d'usage dans la directive TVSF est préférée à celle utilisée jusqu'ici dans le décret (« *contre rémunération ou paiement similaire* ») aux fins d'harmonisation des définitions européennes.

Le Collège d'avis demande à ce que la notion de proéminence indue liée à l'appréciation de la communication publicitaire clandestine et empruntée à la communication interprétative (du 23 avril 2004 relative à certains aspects des dispositions de la Directive Télévision sans frontières concernant la publicité télévisée) figure dans les commentaires et non dans la définition, aux fins de simplification. Les commentaires devraient donc mentionner qu'« *une présentation est considérée comme risquant d'induire le public en erreur notamment lorsqu'elle est faite contre rémunération ou toute autre forme de paiement ou qu'elle fait l'objet d'une proéminence indue, pouvant résulter de la présence récurrente de la marque ou du produit ou service concerné, ou de la façon dont ces derniers éléments sont présentés et mis en évidence, ou du fait que cette présentation influence le contenu éditorial* ».



c) Placement de produit

Dès lors que le principe du placement de produit est accepté (cf. *infra*), il est nécessaire de le définir de manière précise et adéquate. S'inspirant de la directive, le Collège d'avis propose : « placement de produit : inclusion d'un produit, d'un service, ou de leur marque, ou référence à ce produit, à ce service ou à leur marque, en l'insérant dans un programme, moyennant paiement ou autre contrepartie ».

d) Parrainage

La définition proposée par la directive ajoute au financement des programmes - critère prévu à l'art. 1^{er} 23° du décret - l'éventuel financement du service de médias. Le Collège d'avis suggère donc d'adapter la définition en conséquence : « parrainage : toute contribution d'une institution ou d'une entreprise, publique ou privée, n'exerçant pas d'activité de radiodiffusion ou de production d'œuvres audiovisuelles, au financement de médias audiovisuels ou de programmes dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités ou ses réalisations ».

4.2. Règles communes

4.2.1. Extension des règles qualitatives aux services non linéaires

Le Collège d'avis est favorable à l'extension des règles publicitaires qualitatives aux services à la demande, telle que formulée à l'article 3 sexies de la directive.

Ces règles qui comprennent notamment les règles d'identification, les règles générales (non-discrimination), des règles de contenus spécifiques (tabac, alcool et médicaments) et certaines restrictions pour la publicité à destination des mineurs figureraient toujours à la section 1 du décret sur la radiodiffusion qui serait rebaptisée « Règles générales aux services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires ».

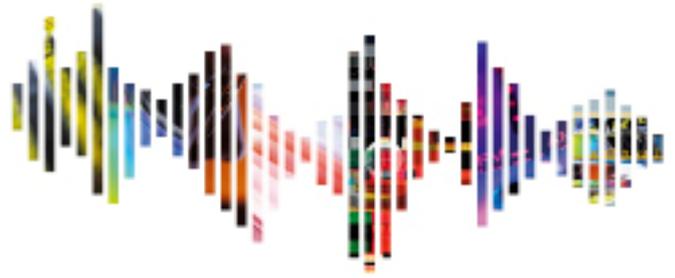
a) Règles d'identification

Le Collège d'avis note que les règles de séparation, interdiction de communication publicitaire clandestine et usage de techniques subliminales figurent déjà dans le décret sur la radiodiffusion, à l'article 14. Elles doivent s'appliquer désormais aux services linéaires et non linéaires¹¹.

Le Collège estime que l'exception prévue à l'article 14 §5¹² pour le parrainage doit être étendue au placement de produit. En effet, les règles de séparation publicitaire sont

¹¹ En pratique, c'était déjà le cas. Ainsi à deux reprises le CSA avait posé dans sa jurisprudence, en vertu du principe de neutralité technologique, l'extension des règles publicitaires (séparation) à des programmes sur internet. Décisions des 28 septembre 2005 et 5 octobre 2005.

¹² « Le § 1^{er} n'est pas applicable au parrainage. Le § 4 n'est pas applicable au parrainage et à l'autopromotion ».



difficilement applicables à ce dernier qui répond à ses propres règles d'identification (cf. *infra*)¹³.

Concernant l'interdiction de la publicité clandestine, des spots de télé-achat clandestins et des programmes de télé-achat clandestins formulée à l'article 14 §6, le Collège opte pour une formulation plus générale (« *la communication publicitaire clandestine est interdite* », voir plus haut), inspirée de la directive SMA. Ce choix implique que le terme télé-achat repris dans la définition de la communication publicitaire (art. 1, 7°) recouvre à la fois les spots et les programmes de télé-achat.

b) Règles qualitatives

Les principes fondamentaux de la communication commerciale audiovisuelle repris à l'article 3 sexies, 1, c) sont non seulement élargis aux services non linéaires mais également à certains autres principes.

Ainsi la directive précise que « *les communications commerciales audiovisuelles ne comportent pas de discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, ni ne promeuvent une telle discrimination* ». Le Collège d'avis estime en conséquence que l'art. 11 2° du décret sur la radiodiffusion devrait intégrer les notions relatives aux discriminations ethnique, de handicap, d'âge et d'orientation sexuelle¹⁴.

Prenant en compte les dispositions de la loi fédérale en la matière, il recommande en outre au législateur de réfléchir à l'usage de l'expression « prétendue race » de préférence à « race ».

c) Règles relatives à des contenus spécifiques

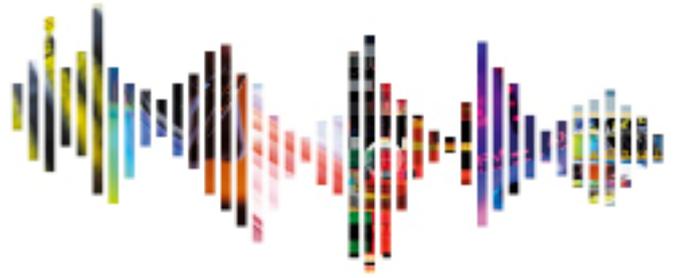
Dans la directive, les interdictions publicitaires relatives au tabac, à l'alcool et aux médicaments (art. 3 sexies, 1, d), e), f)) sont élargies aux services non linéaires. Elles sont aussi étendues à toutes les formes de publicité (publicité, parrainage, télé-achat, autopromotion, placement de produit), à l'exception du tabac pour lequel c'était déjà le cas.

Le Collège d'avis rappelle qu'en Belgique ces matières relèvent de la compétence du législateur fédéral¹⁵, ainsi que l'a mis en avant la Cour constitutionnelle dans son arrêt

¹³ La proposition d'un des membres du Collège d'étendre cette exception à la publicité virtuelle n'est pas retenue. En effet, la définition de la communication publicitaire à laquelle s'applique l'exception ne comprend pas la publicité virtuelle. Celle-ci est soumise à des règles particulières (art. 27 ter) qui ne prévoient pas son inscription au régime général publicitaire.

¹⁴ L'article 11 deviendrait : « *La communication publicitaire ne peut pas : 1° porter atteinte au respect de la dignité humaine ; 2° comporter ou promouvoir de discrimination en raison de la prétendue race, de l'origine ethnique, du sexe, ou de la nationalité, d'un handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle* ».

¹⁵ Pour le tabac et l'alcool : loi du 24 janvier 1977 relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres. Pour les médicaments : Arrêté royal du 7 avril 1995 relatif aux médicaments à usage humain.



du 31 octobre 2000. En conséquence, il conseille de continuer à renvoyer de manière générale aux interdictions reprises aux articles 10 et 12 du décret sur la radiodiffusion.

L'article 16 qui prévoit que les éditeurs qui diffusent de la publicité en faveur des médicaments et des traitements médicaux ou en faveur des boissons alcoolisées doivent mettre gratuitement à la disposition du gouvernement des espaces publicitaires demeure inchangé bien qu'élargi lui aussi au non-linéaire.

d) Publicité à destination des mineurs

A l'exception de l'extension des règles prévues au non-linéaire (art. 3 sexies, 1, g)), ce point ne comporte pas de nouveauté.

4.2.2. Publicité et « malbouffe »

Le Collège d'avis propose que l'article 132,§1, 5° du décret qui prévoit l'adoption par le Collège d'avis de règlements portant sur la communication publicitaire intègre également la possibilité d'en rédiger et mettre à jour un qui soit spécifique à la communication publicitaire pour des produits non sains.

Il demande toutefois que la notion de « *communication publicitaire pour produits non sains* » renvoie dans le texte à la définition posée par la directive. La formulation de celle-ci étant un peu longue (« *communication commerciale audiovisuelle inappropriée, accompagnant les programmes pour enfants ou incluse dans ces programmes, et concernant des denrées alimentaires ou des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, notamment ceux tels que les matières grasses, les acides gras trans, le sel/sodium et les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée* »), il devrait être indiqué que l'interprétation joue « au sens de la directive ».

Le secteur publicitaire qui rappelle que des codes professionnels existent en matière alimentaire indique que la directive ne précise pas que les codes doivent être pris en corégulation. Il considère que les codes existants (ICC, code FEVIA) suffisent. La majorité du Collège d'avis estime cependant que rien n'empêche que les codes JEP, au même titre que d'autres documents, nourrissent la réflexion du Collège afin d'aboutir à un règlement pris en corégulation par l'ensemble du secteur, d'autant que la précédente révision du règlement en Collège d'avis intégrait déjà une disposition allant dans le sens d'une protection « alimentaire » des enfants.

4.2.3. Parrainage

Les règles propres au parrainage (section 4) pour lequel le Collège d'avis ne souhaite aucune modification de fond s'appliquent tant aux services de médias audiovisuels linéaires que non linéaires (art. 3 septies de la directive).



Le Collège d'avis note toutefois que certaines dispositions prévues par le décret actuel sont difficilement déclinables au non-linéaire. Ainsi en va-t-il de la fréquence d'apparition des annonces du parrainage (un maximum de six annonces par heure d'horloge) et de la fréquence des mentions qui interviennent à l'occasion de la retransmission en direct ou en différé d'événements sportifs (un maximum de six apparitions par heure d'horloge)¹⁶.

Le Collège met en avant le fait que le déroulement d'un programme non linéaire a également une durée et que l'on peut dès lors y appliquer des règles qui s'inspirent du régime linéaire. Il propose dès lors d'appliquer aux services non linéaires les règles de fréquence des annonces et des mentions de parrainage prévues pour le linéaire après les avoir ajustées aux spécificités du non-linéaire.

4.2.4. Placement de produit

Le placement de produit, pratique interdite à l'heure actuelle¹⁷, est admis par le nouveau cadre européen à certaines conditions et limitations (article 3 octies).

Conscient qu'une interdiction générale compliquerait les politiques d'achat de programmes des éditeurs, le Collège d'avis se prononce pour l'adoption de règles relatives au placement de produit dans les services de médias linéaires et non linéaires d'images combinées ou non à du son.

Toutefois, le Collège d'avis se divise sur la position à adopter :

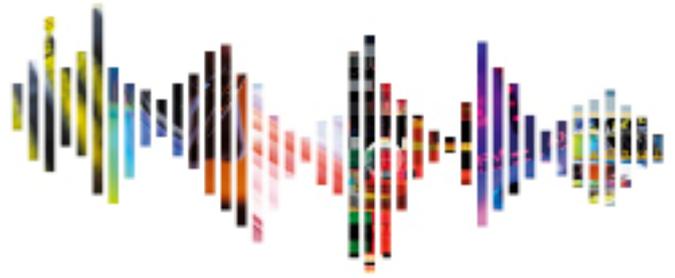
1. Une partie du Collège d'avis souhaite interdire le placement de produit dans les programmes sur lesquels les éditeurs de services de médias ont prise (en ce compris les productions propres). La dérogation à cette interdiction viserait ainsi les œuvres audiovisuelles de fiction et les retransmissions d'événements sportifs qui n'ont pas été produites exclusivement par un éditeur de la Communauté française. Un élément central de l'appréciation resterait l'éventuelle contrepartie que touche l'éditeur.

Le décret mentionnerait ainsi que : « 1° Le placement de produit est interdit ; 2° par dérogation, le placement de produit est admis dans les œuvres cinématographiques, dans les œuvres audiovisuelles de fiction destinées à la télévision et dans les retransmissions d'événements sportifs qui n'ont pas été produits exclusivement par un éditeur de la Communauté française et pour autant que cet éditeur ne bénéficie pas en échange de la diffusion d'un paiement ou d'une autre contrepartie ». Il préciserait également que le placement de produit doit être signalé en début et en fin de diffusion.

2. Une seconde partie du Collège d'avis souhaite s'aligner sur les propositions de la directive tout en adaptant certains points :

¹⁶ La durée autorisée des annonces et mentions peut s'appliquer sans problème aux services linéaires et non linéaires.

¹⁷ Et ce, en vertu du principe de séparation entre la publicité et contenu éditorial.



- le placement de produit serait ainsi interdit mais admis dans les œuvres cinématographiques, dans les films et séries de fiction réalisés pour des services de médias audiovisuels, ainsi que dans les retransmissions d'événements sportifs. Les programmes de divertissement ne seraient pas repris dans la disposition dérogatoire. Le Collège d'avis souhaite en effet éviter les problèmes d'interprétation susceptibles d'apparaître dans le cadre des émissions mêlant information et divertissement (*talk shows, infotainment*). Les retransmissions sportives plutôt que les programmes sportifs y figureraient également afin de prendre en compte la dimension journalistique des magazines sportifs.
- la dérogation à la dérogation prévue par la directive pour les programmes pour enfants s'appliquerait non seulement au contenu¹⁸ mais aussi à l'absence de paiement¹⁹, eu égard à la tradition de protection des enfants plus importante en droit belge.
- concernant les exigences imposées aux programmes qui comportent du placement de produit, la dérogation (« lorsque le programme concerné n'a été ni produit ni commandé par le fournisseur de services de médias lui-même ou une société affiliée au fournisseur de services de médias ») relative au signalement du placement en début et fin de diffusion ne serait pas retenue.
- les interdictions de placement de produit du tabac et des médicaments tiendraient compte des spécificités du droit belge. Comme ces matières relèvent de la compétence du législateur fédéral, il serait conseillé de ne pas transposer ces interdictions mais plutôt d'y renvoyer de manière générale.

Si cet alignement sur la directive devait être choisi, le Collège d'avis recommande au législateur de veiller à la rédaction des différents articles, le texte de la directive restant sur ce point sujet à interprétation.

4.3. Règles applicables uniquement aux services linéaires

Le Collège propose d'intégrer les règles d'insertion et de durée des publicités dans une section relative à la publicité, au télé-achat et à l'autopromotion dans les services de médias linéaires d'images combinées ou non à du son.

Dès lors qu'il y a coupure publicitaire, le Collège recommande toutefois au législateur de définir un régime général parallèle pour les services non linéaires, dans l'objectif de protéger le consommateur et dans le souci d'une égalité de traitement entre éditeurs. Un chapitre relatif aux règles spécifiques au non linéaire devrait ainsi être créé.

¹⁸ Dans les œuvres cinématographiques, dans les films et séries de fiction réalisés pour des services de médias audiovisuels, ainsi que dans les retransmissions d'événements sportifs.

¹⁹ Lorsqu'il n'y a pas de paiement mais uniquement la fourniture, à titre gratuit, de certains biens ou services, tels que des accessoires de production et des lots, en vue de leur inclusion dans un programme.



Toutefois, ces règles devront prendre en compte la liberté de choix de l'utilisateur, mais également des possibilités laissées par le type plateforme utilisé (ouverte, de type internet, ou fermée, de type traditionnel).

4.3.1. Insertion

Les règles d'insertion sont simplifiées et assouplies par la directive. Désormais, les radiodiffuseurs peuvent choisir le meilleur moment pour insérer des messages publicitaires dans les émissions²⁰.

Le Collège est favorable à une transposition en ce sens. L'article 18 du décret sur la radiodiffusion mentionnerait ainsi désormais en son §1^{er} que « *la publicité, les spots de télé-achat et l'autopromotion peuvent être insérés pendant les programmes-de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur de ces programmes en tenant compte de leurs interruptions naturelles ainsi que de leur durée et de leur nature, et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit* ».

Certains membres du Collège s'inquiètent des coupures dans les programmes ne comportant pas de coupures naturelles, situation prévue au §2 du décret qui, suivant la directive et la logique définie au §1, disparaîtrait.

Afin d'éviter d'éventuels problèmes d'interprétation, le Collège propose de préciser au commentaire que dans les programmes composés de séquences ou dans les programmes sportifs et les événements et spectacles de structure similaire comprenant des intervalles, ces derniers s'apparentent à des coupures « naturelles ».

Le Collège estime que les exceptions figurant au §5 de l'actuel décret sur la radiodiffusion doivent être maintenues : les journaux télévisés, les émissions pour enfants et les retransmissions de cérémonies religieuses et laïques ne peuvent être coupées par la publicité, l'autopromotion et des spots de télé-achat.

De même la disposition du §5 relative aux coupures dans les magazines d'actualités, les documentaires, les programmes religieux et les programmes de morale non confessionnelle, dont la durée programmée est inférieure à 30 minutes, est maintenue. Le Collège d'avis demande d'étendre cette disposition aux programmes sportifs.

Ainsi que le prévoit la directive, les coupures publicitaires pour les films conçus pour la télévision (hors séries et feuilletons) et les œuvres cinématographiques (mais pas les journaux télévisés) seraient permises toutes les 30 minutes, sauf pour la RTBF et les télévisions locales pour lesquelles les dispositions particulières de l'article 18 §3 seraient maintenues. L'article 18 §3 mentionnerait donc que « *la diffusion des films conçus*

²⁰ La directive TVSF prévoyait un intervalle d'au moins 20 minutes entre les messages publicitaires, article 11.4 de la directive.



pour la télévision (à l'exclusion des séries et feuilletons) et des œuvres cinématographiques peut être interrompue par de la publicité, du télé-achat et de l'autopromotion une fois par tranche programmée de trente minutes au moins. Toutefois, dans les services édités par la RTBF et par les télévisions locales, la publicité et l'autopromotion ne peuvent interrompre ni une œuvre cinématographique, ni une œuvre dont l'auteur veut conserver l'intégrité, ni une séquence d'un programme ».

Une partie du Collège estime cependant que cette disposition devrait également s'appliquer aux séries et feuilletons, pour une raison de confort de vision des spectateurs. .

Le Collège note que le §4 disparaît par effet d'entraînement des autres dispositions.

Concernant la publicité et l'autopromotion par écran partagé (art. 18bis), le Collège d'avis constate que les dispositions s'inscrivent dans la continuité des règles relatives aux services linéaires uniquement.

Considérant que le partage d'écran ne porte pas atteinte à l'intégrité et à la valeur des programmes, le Collège propose de maintenir l'article en l'état.

4.3.2. Durée

La directive maintient la durée totale des coupures à 20 pourcents à l'intérieur d'une heure d'horloge. Par contre, les limitations journalières disparaissent²¹.

Le Collège d'avis n'est pas favorable à la disparition de la limite journalière fixée à 15% dans le décret. Il suggère donc de ne pas modifier l'article 20 du décret.

4.3.3. Publicité et télé-achat pour les boissons alcooliques

Les dispositions prévues sur ce point dans la directive ne connaissent aucun changement. Elles s'appliquent uniquement aux services linéaires. Des dispositions plus générales portant sur les mêmes questions s'appliquent toutefois aux services tant linéaires que non linéaires (voir plus haut).

Cette matière relevant de la compétence du législateur fédéral, le Collège d'avis propose de ne pas inclure une telle règle dans le décret.

4.4. Autres dispositions figurant dans le décret

Le décret sur la radiodiffusion prévoit des règles relatives aux communications publicitaires interactives et virtuelles (section 4bis). Etant donné leur champ

²¹ La raison avancée est qu'en pratique les trois heures maximum de publicité par jour sont rarement atteintes pour les chaînes généralistes européennes.



d'application, le Collège d'avis estime qu'elles devraient adéquatement figurer à la suite des dispositions prévues pour le linéaire et le non-linéaire.

Les dispositions particulières prévues pour les programmes de télé-achat (section 5) s'appliquent, pour le Collège d'avis, tant en linéaire qu'en non-linéaire. Toutefois, certaines dispositions (essentiellement journalières) devront être adaptées au non-linéaire. Comme précisé plus haut, le Collège recommande en effet de définir un régime général parallèle pour les services non linéaires dans l'objectif de protéger le consommateur et dans le souci d'assurer une égalité de traitement à l'ensemble des éditeurs.

5. Protection des mineurs et prohibition de l'incitation à la haine

La directive étend l'interdiction de l'incitation à la haine à l'ensemble des services de médias audiovisuels et prévoit des obligations spécifiques quant à la protection des mineurs pour les services non linéaires.

Sur cette base, le Collège d'avis propose d'adapter l'article 9 du décret comme suit.

5.1. *Incitation à la haine*

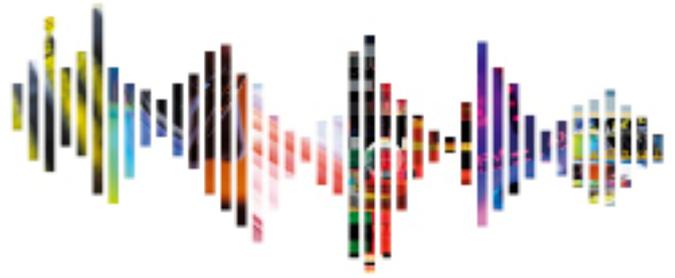
Considérant l'article 3ter de la directive, le Collège d'avis propose d'étendre l'article 9,1° du décret à tous les services de médias audiovisuels.

Il propose en outre que les interdictions d'incitations à la discrimination en raison de l'ethnie, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle, ajoutées au chapitre « communications publicitaires », le soient également à l'article 9, 1° afin qu'elles s'appliquent à l'ensemble des programmes.

Le Collège d'avis est également favorable à l'extension à tous les services de médias audiovisuels des protections spécifiques au droit interne (égalité de traitement entre tenants d'une religion et d'une philosophie, notamment laïque, loi du 30 juillet 1981²²) figurant à l'article 9, 1° du décret.

Concernant les termes utilisés, le Collège souhaite, ainsi qu'il l'a proposé déjà pour les communications commerciale audiovisuelles, que le législateur réfléchisse à l'usage de l'expression « prétendue race » de préférence à « race ».

²² Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie telle que modifiée par les lois du 15 février 1993 et du 12 avril 1994, M.B. du 08.08.1981.



Il soulève également la question de la pertinence de la formule « *toute autre forme de génocide* » qui pourrait conférer une portée réduite au terme « génocide ». Le Collège invite dès lors le législateur à réfléchir à une formulation plus adéquate.

5.2. *Protection des mineurs*

Dans la directive, la protection des mineurs est traitée dans les règles spécifiques applicables aux services linéaires (article 22) ainsi que dans les règles spécifiques applicables aux services non linéaires (article 3 nonies).

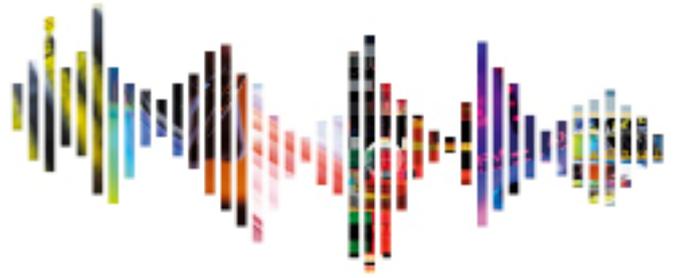
Le Collège d'avis opte sur ce point pour une régulation graduée selon la gravité de la nuisance qui permet de rencontrer à la fois les obligations prévues par la directive SMA (la protection des mineurs est étendue aux services non linéaires) tout en tenant compte des spécificités du décret (l'article 9 interdit totalement la diffusion de certains programmes).

D'une part, le Collège préconise l'usage d'un régime commun pour les services linéaires et non linéaires qui interdit strictement les programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Concrètement, l'interdiction de ces programmes qui figurait déjà l'article 9, 2° du décret est étendue aux services non linéaires.

D'autre part, il demande l'instauration d'un double régime pour les programmes qui sans « nuire gravement » aux mineurs sont susceptibles de nuire à leur épanouissement. Les éditeurs ne peuvent éditer de tels programmes sauf s'ils se sont assurés que les mineurs ne voient pas ou n'écoutent pas normalement ces programmes. Un premier régime s'applique au linéaire, il est identique à celui qui existe actuellement et dont les modalités d'application sont définies dans l'arrêté du 1^{er} juillet 2004 ; le second porte sur le non-linéaire, il doit être adapté aux spécificités de fonctionnement de ce dernier. En effet, la signalétique existante est inadaptée pour les services à la demande en ce qu'elle fixe notamment des heures de diffusion. Par contre, l'apposition d'un symbole (pictogramme) visuel avant la diffusion du programme (dans le catalogue -où s'exprime le choix des usagers- et/ou à l'ouverture du programme choisi) afin de prévenir le téléspectateur du contenu diffusé ainsi que le cryptage ou dispositif de code d'accès personnel sont transposables aux services non linéaires.

Le Collège d'avis rappelle l'importance du double cryptage dans les cas où l'éditeur n'est pas son propre distributeur.

Le Collège attire l'attention du législateur sur la nécessité de revoir les renvois aux interdictions d'accès en salles de cinéma mentionnés dans l'arrêté signalétique du 1^{er} juillet 2004 qui présentent des incohérences avec les dispositions légales existant en la matière.



5.3. *Autres propositions*

Le Collège d'avis ne souhaite pas insérer une référence aux contenus pédopornographiques dans le texte même de l'article 9 puisqu'il existe déjà des lois fédérales sur le sujet. Néanmoins, cette interdiction de diffusion de contenus pédopornographiques pourrait figurer dans les commentaires des articles qui renverraient sur ce point au considérant 46 de la directive.

Le Collège souhaite étendre l'article 9, 3° du décret (abuser de la crédulité du public) à tous les services de médias audiovisuels, linéaires et non linéaires.

Le Collège attire l'attention du législateur sur le fait que l'article 2, bis, 4° de la directive (dérogation au principe du pays d'origine) doit être transposé dans le décret comme c'est déjà le cas pour la radiodiffusion télévisuelle (article 156 §3).

6. **Transparence et pluralisme**

6.1. *Transparence*

L'article 3 bis de la directive SMA introduit des règles relatives à l'accès des utilisateurs à certaines informations sur le fournisseur de média. Ces règles s'appliquent tant aux services linéaires qu'aux services non linéaires.

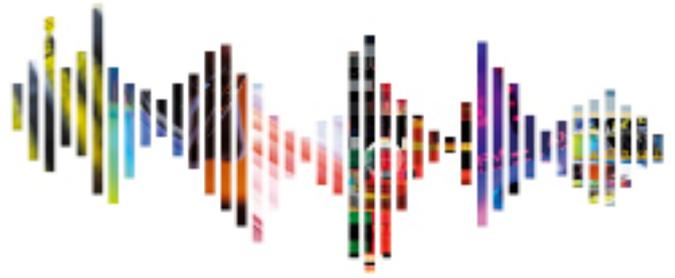
Etant donné cet article 3 bis, le Collège d'avis estime que le champ d'application de l'article 6 du décret qui insère un dispositif similaire, visant à assurer la transparence du secteur de la radiodiffusion, doit être étendu à tous les services de médias audiovisuels.

Les modalités générales d'accès figurant à l'article 6 du décret pourraient être précisées en reprenant la formulation de la directive qui indique que les informations de base doivent être d'un accès facile, direct et permanent.

La complémentarité entre les informations rendues obligatoires d'une part par la directive et d'autre part par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 décembre 2004 peut être rencontrée dès lors qu'est ajouté le renvoi à l'organisme de régulation compétent.

Le Collège suggère de l'introduire dans le texte même du décret en même temps que l'ensemble des informations de base figurant dans l'arrêté afin de faciliter la lisibilité de l'article.

Par ailleurs, afin de garantir une meilleure transparence et de protéger au mieux les consommateurs, le Collège suggère d'ajouter au nombre des informations de base le



numéro de téléphone ainsi que le numéro de TVA permettant une identification plus aisée des éditeurs, distributeurs et opérateurs.

6.2. *Pluralisme*

Bien que la promotion du pluralisme soit explicitement mentionnée à l'article 11 de la Charte des Droits fondamentaux, elle n'apparaît directement dans aucun des articles de la directive²³. La question du pluralisme est néanmoins abordée de façon générale aux considérants 3, 8 et 28²⁴. Il y est rappelé notamment que le pluralisme de l'information devrait être un principe fondamental de l'Union européenne.

L'article 7 du décret prévoit des règles limitant la concentration des médias et assurant une préservation du pluralisme et définit ce qu'il faut entendre par « offre pluraliste ».

Le Collège estime que ces dispositions concernant le pluralisme doivent être étendues à tous les services de médias audiovisuels.

Il appartient néanmoins au législateur d'adapter celles-ci afin qu'elles soient d'application pour les services non linéaires. En effet si la règle générale figurant à l'article 7 §1 ne pose guère de problème, il n'en va pas de même des indices d'exercice d'une position significative repris à l'article 7 §2, qui pourraient s'avérer inopérants ou insuffisants pour le non-linéaire, et qui, en outre, font actuellement l'objet d'une réflexion de la Commission européenne.

²³ On remarquera que la Commission européenne prévoit néanmoins des règles afin de favoriser la qualité de l'offre disponible grâce à l'obligation d'indépendance des autorités de régulation nationales, l'introduction du droit des éditeurs aux courts extraits ainsi que la promotion de production audiovisuelle indépendantes.

²⁴ Considérant 3 de la directive SMA : « Les services de médias audiovisuels sont autant des services culturels qu'économiques. L'importance grandissante qu'ils revêtent pour les sociétés, la démocratie – notamment en garantissant la liberté d'information, la diversité d'opinions et le pluralisme des médias – , pour l'éducation et la culture justifie l'application de règles particulières à ces services. »

Considérant 8 de la directive SMA : « Le 15 décembre 2003, la Commission a adopté une communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel dans laquelle elle souligne que la politique réglementaire mise en œuvre dans ce secteur doit, aujourd'hui comme à l'avenir, préserver certains intérêts publics tels que la diversité culturelle, le droit à l'information, le pluralisme, des médias, la protection des mineurs et celle des consommateurs et élever le niveau de connaissance et de formation du public en matière de médias »

Considérant 28 de la directive SMA : « Afin de promouvoir un secteur audiovisuel européen solide, compétitif et intégré et de favoriser le pluralisme des médias à travers toute l'Union européenne, un fournisseur de services de médias ne devrait relever de la compétence que d'un seul État membre, et le pluralisme de l'information devrait être un principe fondamental de l'Union européenne. »



Le Collège propose donc au législateur d'attendre les résultats de la réflexion européenne avant de modifier en profondeur l'article 7 §2 du décret.

Il demande en outre, pour ce qui est de la règle générale, de restructurer l'article 7 §1 en édictant d'abord le principe du pluralisme, en définissant dans un deuxième temps les termes, en énonçant ensuite la question de l'exercice d'une position significative pour enfin arriver aux indicateurs de pluralisme.

7. Diversité culturelle : quotas d'œuvres européennes et d'œuvres européennes indépendantes

La directive TVSF a instauré des mesures de promotion des œuvres audiovisuelles permettant aux Etats membres d'imposer, « *chaque fois que cela est réalisable, et par des moyens appropriés* », des quotas de contenu pour les productions européennes. Dès lors qu'elle s'étend à tous les services de médias audiovisuels, la nouvelle directive, qui conserve le même objectif culturel, renouvelle en partie l'approche.

7.1. Terminologie

7.1.1. Œuvre européenne

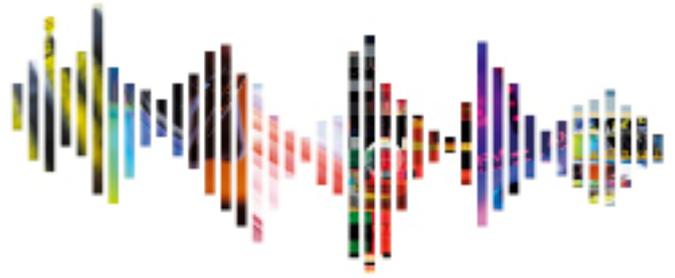
La directive SMA définit à l'article 1^{er} i) ce qu'elle entend par « œuvre européenne ». La définition est similaire à celle qui était proposée dans la directive TVSF à l'article 6, à l'exception du §1c (œuvres coproduites dans le cadre d'accords avec des pays tiers), dont la formulation est simplifiée²⁵ et du §5 (relatif aux œuvres non européennes mais réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans les Etats membres) qui est supprimé.

Afin de privilégier l'homogénéisation des critères en vigueur, le Collège d'avis propose d'ajuster les termes du décret aux aménagements apportés par la directive, ce qui revient :

- à remplacer l'article 1^{er} 20° c)²⁶ par la proposition SMA figurant au troisième tiret (« *les œuvres coproduites dans le cadre d'accords concernant le secteur audiovisuel*

²⁵ « *Les œuvres coproduites dans le cadre d'accords concernant le secteur audiovisuel conclus entre la Communauté européenne et des pays tiers et répondant aux conditions définies dans chacun de ces accords* ».

²⁶ c) « *L'œuvre originaires d'autres Etats tiers européens qui est réalisée soit exclusivement soit en coproduction avec des producteurs établis dans un ou plusieurs Etats membres, par des producteurs établis dans un ou plusieurs Etats tiers européens avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords ayant trait au secteur de l'audiovisuel et pour autant que cette œuvre soit réalisée essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats européens, à la condition que cette œuvre ne fasse pas l'objet de mesure discriminatoire dans les Etats concernés* ».



conclus entre la Communauté et des pays tiers et répondant aux conditions définies dans chacun de ces accords ») en précisant que l'application de la disposition est subordonnée à la condition que les œuvres originaires des Etats membres ne fassent pas l'objet de mesure discriminatoire dans le pays tiers concerné ;

- à supprimer l'article 1^{er} 20° e) qui disparaît de la directive (œuvres non européennes mais réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans les Etats membres).

Le Collège signale que le point b) de la définition actuelle ne précise pas, à la différence de la directive, que l'œuvre en question est « *réalisée essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs de ces Etats* ».

7.1.2. Producteur indépendant

Le considérant 49 de la directive SMA indique que les États membres « *devraient prendre dûment en considération, notamment, des critères tels que la propriété de la société de production, la quantité de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion télévisuelle et la propriété de droits secondaires* » lorsqu'ils définissent la notion de « *producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle* » visés à l'article 5 de la directive.

Etant donné que le décret définit déjà la notion de « *producteur indépendant de la Communauté française* » en usant d'une critériologie proche de celle souhaitée par le considérant 49 (à l'exception de la notion de propriété de droits secondaires), le Collège juge utile d'en compléter l'approche en l'élargissant à la notion de « *producteur indépendant (européen)* ».

7.2. Services linéaires

Pour ce qui concerne les services linéaires, les articles 4 et 5 de la directive TVSF n'ont pas été modifiés. En conséquence, l'article 43 du décret qui en transposait les dispositions ne devrait connaître aucune modification.

Toutefois, deux propositions émergent au sein du Collège d'avis, en regard d'une part de la teneur du considérant 50, et d'autre part de la mention « *chaque fois que cela est réalisable* » qui figurait déjà dans le texte TVSF mais pas dans le décret.

7.2.1. Echange et circulation de programmes de télévision européens à l'intérieur de l'Europe (considérant 50)

Le considérant 50 propose d'assurer la présence d'œuvres européennes non nationales et de coproductions européennes sur les services de médias audiovisuels. Etant donné l'étroitesse du marché national belge et les pratiques d'achats et de coproductions



existantes, cet objectif est déjà rencontré dans le paysage audiovisuel de la Communauté française.

Néanmoins, le Collège d'avis avalise l'idée d'adopter, à titre symbolique, une mesure d'encouragement non contraignante dans le décret, du type : « *les éditeurs veillent à inclure dans leur programmation une part adéquate de coproductions européennes ou d'œuvres européennes originaires d'un autre pays afin de favoriser l'échange et la circulation de programmes de télévision européens à l'intérieur de l'Europe* ».

7.2.2. « Chaque fois que cela est réalisable »

La directive SMA précise pour les quotas linéaires qu'ils sont à atteindre « *chaque fois que cela est réalisable* ». Dans un paysage médiatique sans cesse élargi, la variété des services proposés ne permet pas toujours d'appliquer à la lettre l'obligation des quotas notamment parce que les productions diffusées rencontrent peu ou pas la définition d'œuvres européennes²⁷.

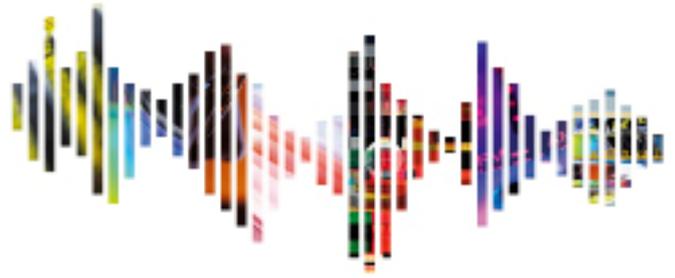
L'obligation (stricte puisque la mention « chaque fois que cela est réalisable » n'y figure pas) imposée par le décret pourrait paraître de ce point de vue exagérée.

Le Collège est d'avis qu'il est utile d'introduire ce principe d'exception en droit interne, mais est partagé sur les modalités. Plusieurs propositions se dégagent en son sein :

1. Plutôt que d'introduire « simplement » la formule « *chaque fois que cela est réalisable* » dans le texte du décret au risque de donner l'impression que l'exception peut revêtir n'importe quelle forme, une partie du Collège propose d'identifier les circonstances précises dans lesquelles les services peuvent ne pas atteindre les quotas, sur le principe d'une régulation graduée qui met en tension les objectifs de développement économique des acteurs et les objectifs culturels visés par les quotas. Dans ce cadre, la règle générale des quotas serait maintenue et prévaudrait a priori dans toutes les situations. Elle serait cependant assortie d'une disposition dérogatoire, soumise à l'appréciation du Collège d'autorisation et de contrôle, à l'instar de ce qui est prévu dans le décret actuel pour les quotas en matière de radiodiffusion sonore²⁸. Cette disposition dérogatoire permettrait au Collège d'assouplir la règle générale par la définition de seuils d'application progressifs adaptés aux situations rencontrées (exemption temporaire, quotas minima ou pluriannuels, objectifs de moyens, ...) mais qui resteraient proportionnés aux objectifs visés.

²⁷ Déjà le CSA a dégagé des exceptions dans sa pratique. Ainsi, considérant la faible proportion de programmes éligibles au calcul des quotas, le Collège d'autorisation et de contrôle a considéré qu'il n'était pas justifié d'appliquer les proportions d'œuvres européennes et d'œuvres européennes indépendantes et récentes pour Canal Z, la chaîne d'information économique. Avis n°32/2007.

²⁸ Articles 54, 1, D et 60, 4.



Considérant la nécessité d'encourager la création de nouveaux contenus, le développement des nouveaux acteurs et l'émergence de nouvelles plateformes, et afin de baliser le régime dérogatoire défini, ce modèle propose de lier la régulation graduée à des critères de nature et d'impact²⁹ (cf. *supra*), qui seraient objectivés dans le décret.

Les dérogations viseraient ainsi les services dont l'impact (en audience et sur le marché publicitaire) serait jugé faible, c'est-à-dire non concurrentiel, et les thématiques dont la capacité d'ouvrir la grille à une large palette de programmes européens serait, par nature, limitée. La prise en considération de la « taille » de l'éditeur dans l'évaluation de l'impact permettrait en outre de tenir compte de l'éventuelle dimension « généraliste » d'un éditeur thématique (l'éditeur édite plusieurs services thématiques). Les dérogations fournies par le Collège d'autorisation et de contrôle devraient être accordées à la demande de l'éditeur qui devrait justifier d'une situation particulière liée aux critères dégagés. Elles le seraient en toute transparence et de manière à respecter l'équité des éditeurs. Elles devront ainsi être proportionnées à l'objectif poursuivi. Valables un an, elles ne pourraient être renouvelables qu'après nouvelle analyse du CSA. Dans le cas où un éditeur éditerait plusieurs services, et étant donné les possibilités de dérogation, les obligations devraient porter sur chacun d'entre eux.

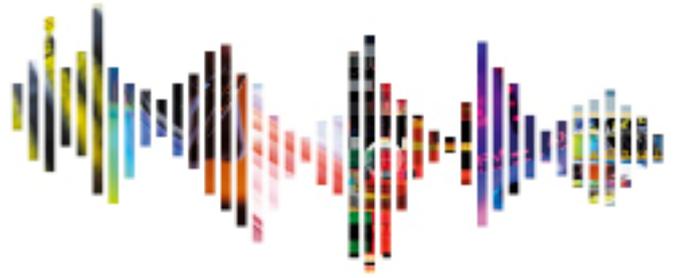
Une partie du Collège ne souhaite pas que les dérogations accordées aillent jusqu'à l'exemption, sauf dans le cas (évident) des services à caractère thématique dont le contenu n'est pas éligible au titre d'œuvre européenne ou d'œuvre européenne indépendante parce qu'il se compose d'informations, de manifestations sportives, de jeux, de publicité, de services de télétexte ou de télé-achat.

Le Collège note que cette approche plus souple mais aussi évolutive permet de réguler de manière raisonnable et proportionnée les différents services, en ce compris ceux diffusés sur internet. Il précise qu'il importe que les quotas restent un objectif en soi : la dérogation s'inscrit dans une politique de diversité culturelle positive et non pas négative. Le régime dérogatoire pourrait établir, par exemple, que les services visés par les exceptions ne peuvent justifier d'un quota plus faible que l'année qui précède.

Il souligne que la dérogation ne peut consister à échapper durablement à la règle générale. A cet égard, il estime qu'un suivi (monitoring) demeure indispensable afin de vérifier que la déclaration de l'éditeur est conforme à la réalité. La collaboration et la transparence (obligatoires) des éditeurs de services devront également être de mise.

Certains membres du Collège doutent en l'état de l'applicabilité juridique et technique des critères évoqués. Il est vrai que l'efficacité du système doit reposer sur des définitions claires et sans ambiguïté et que tant la distinction de nature (entre thématique et généraliste) qui a posé problème dans le passé (en raison de la multiplicité des paliers intermédiaires qu'elle recouvre : monothématique, bi-thématique, multithématique...) que le critère d'impact restent sur certains plans sujet à discussion (voir plus haut).

²⁹ Dans ce cas de figure, la taille de l'éditeur appartient au faisceau de critères qui définit l'impact du service.



2. Considérant les objectifs de développement volontariste des secteurs de la création et de la production audiovisuelles, en ce compris indépendante, susceptibles de générer des projets innovants et de qualité, les représentants des différentes associations professionnelles ainsi que des experts proposent de conserver dans la législation un même socle de quotas pour tous les services professionnels linéaires (et non linéaires).

Les services purement amateurs mis en œuvre par des particuliers grâce aux nouvelles technologies dérogeraient en partie au socle commun. Ils bénéficieraient d'un système évolutif lié à une mesure d'impact dont les contours resteraient à déterminer.

L'identification des services amateurs reposerait sur l'absence de publicité, de régie, de rémunération directe ou indirecte des personnes, de lien de dépendance économique ou institutionnelle.

Dans la mesure où des dispositifs assouplis devaient s'avérer nécessaires pour les services professionnels, les associations recommandent de compenser la dérogation provisoire sur le quota général de diffusion par un dispositif alternatif accordant une place plus large aux œuvres nouvelles ou récentes. Le CSA accepterait ou refuserait ce dispositif après avis des organisations professionnelles représentées aux conseils consultatifs du Centre du cinéma et de l'audiovisuel.

3. Considérant que le nombre croissant des services, les publics spécifiques auxquels ils s'adressent, la fragmentation de l'audience qui en découle, la multiplication des capacités de distribution modifient profondément les modèles économiques du secteur, certains experts invités au groupe de travail considèrent que l'application stricte des quotas ne convient pas à la réalité de la Communauté française de Belgique. Les quotas de diffusion d'œuvres européennes, plus onéreuses à produire ou à acquérir que certains catalogues étrangers représentent dans ce contexte une charge très importante. Ces experts défendent la formulation de la directive (« *chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés* »). Toutefois, le décret donnerait au CSA un pouvoir d'appréciation qui serait encadré par le législateur autour de critères déterminés. Ainsi, le CSA statuerait sur les exceptions à octroyer en prenant en considération les éléments suivants :

- les chaînes thématiques ne peuvent par nature pas respecter les mêmes obligations en termes de quotas que les chaînes généralistes ;
- les chaînes ayant une faible part de marché sont soumises à des obligations plus souples ;
- les services audiovisuels naissants peuvent disposer d'un délai suffisant avant d'appliquer les règles des quotas ;
- les éditeurs de services qui sont propriétaires d'un catalogue d'œuvres audiovisuelles en propre ou par le biais d'une de leur filiale ou société-mère peuvent donner priorité à l'utilisation de leurs propres catalogues avant application du système des quotas.



7.3. Services non linéaires

Selon la directive, les Etats membres ont l'obligation de s'assurer que les services non linéaires promeuvent la production des œuvres européennes et l'accès à ces dernières « lorsque cela est réalisable et par des moyens appropriés ». Cette obligation ne porte pas sur la promotion des œuvres européennes indépendantes.

Le Collège, qui retient la souplesse permise par la gradation du régime des quotas défini pour le linéaire, n'estime pas déraisonnable d'étendre les obligations qui s'y imposent au non-linéaire, en y intégrant d'une part des conditions similaires de dérogation et d'autre part en y ajoutant des modalités d'application laissées au choix de l'éditeur, à savoir des objectifs quantitatifs (investissement dans les productions ou investissement dans les programmes d'achat), ou des objectifs qualitatifs (mise en valeur dans le catalogue, selon un mécanisme qui resterait à définir afin qu'il soit évaluable³⁰).

Si l'on excepte le fait que les modalités d'application seraient plus souples, une même régulation graduée s'imposerait donc au linéaire et au non-linéaire pour les œuvres européennes et les œuvres européennes indépendantes récentes.

Le Collège juge utile d'instaurer un système d'évaluation (et d'adaptation) de cette régulation appliquée au non linéaire après deux ans afin d'en apprécier la pertinence, eu égard aux usages des spectateurs et de la disponibilité des différents types de contenu. Ainsi, par exemple, pourrait être évaluée l'éventuelle incidence des quotas sur l'offre des plateformes (nombre d'œuvres diffusées).

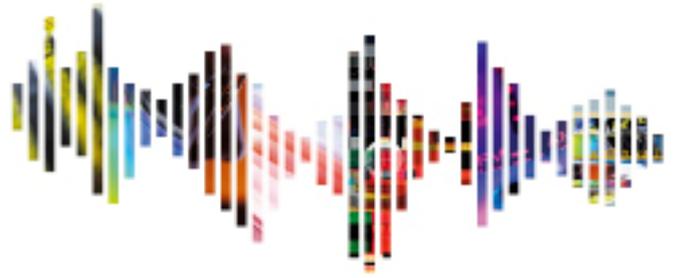
Telle que proposée, la régulation graduelle appliquée au non-linéaire est, selon le Collège, évolutive, elle intègre de ce fait la dimension de concurrence éventuelle des services non linéaires par rapport aux services linéaires.

Les éditeurs peuvent opter pour le mode de contribution qui leur semble le plus adapté à leur situation. Dans le cas d'un quota de production, le législateur pourrait s'inspirer des seuils fixés pour les quotas de langue française.

Comme pour le linéaire, le Collège insiste sur le suivi qui doit accompagner la mise en place d'un tel système, d'autant plus pour les services diffusés sur internet, pour lesquels la délocalisation est aisée et le contrôle plus complexe.

Certains membres soulignent que l'attractivité de la Communauté française pourrait le cas échéant être préservée, en permettant aux services non linéaires diffusés sur plateforme ouverte d'échapper à l'obligation. D'autres mettent cependant en avant que

³⁰ Par exemple, la création d'une chaîne dédiée aux œuvres européennes.



la création en propre de programmes à spécificité belge francophone est un élément important de l'attractivité de la Communauté et du succès des ses éditeurs.

7.4. Cas particulier

Le Collège note que les généralistes de type « *catch up TV* » (télévision de rattrapage) qui répondent par nature aux objectifs définis pour le non-linéaire quand elles consistent en la déclinaison à l'identique mais en différé et à la demande de services linéaires pose la question de la responsabilité éditoriale (cf. *supra*) dans le cas où le service linéaire d'un éditeur est proposé en non linéaire par un autre.

La définition de la responsabilité éditoriale comporte deux éléments cumulatifs : la sélection et l'organisation des programmes (art. 1 c) de la directive). Si le contrôle de l'éditeur « secondaire » peut paraître évident sur l'organisation de la grille, il l'est moins sur la sélection des programmes. En l'occurrence, la situation pourrait varier selon les termes du contrat passé entre éditeurs les deux éditeurs concernés.

Le Collège retient que dans ce cas, est éditeur responsable celui qui est désigné contractuellement comme tel et se déclare en ces termes afin d'assurer la transparence du service à l'égard des usagers.

En l'absence de disposition contractuelle ou de déclaration claire de responsabilité, le Collège propose de définir un système de coresponsabilité éditoriale lié aux régimes spécifiques en jeu : l'éditeur 1 (linéaire) est responsable de la déclinaison non linéaire de son service qui est censé répondre aux exigences du régime linéaire ; l'éditeur 2 (le distributeur qui édite la déclinaison non linéaire) est responsable pour ce qui concerne les règles particulières définies dans le régime dans lequel il s'inscrit (quotas, protection des mineurs)³¹.

³¹ Cette proposition repose sur une analyse du considérant 20 de la directive SMA qui indique que : « La radiodiffusion télévisuelle comprend actuellement, en particulier, la télévision analogique et numérique, la diffusion en flux, la télédiffusion sur le web et la quasi vidéo à la demande, alors que la vidéo à la demande, par exemple, relève des services de médias audiovisuels à la demande. D'une manière générale, pour la radiodiffusion télévisuelle ou les programmes télévisés qui sont également proposés par le même fournisseur de services de médias sous forme de services de médias audiovisuels à la demande, les exigences de la présente directive devraient être réputées satisfaites lorsque les exigences applicables à la radiodiffusion télévisuelle, c'est-à-dire un service de médias audiovisuels linéaire, le sont. Cependant, lorsque différents types de services clairement distincts sont offerts en parallèle, la présente directive devrait s'appliquer à chacun d'eux ».



7bis. Diversité culturelle : quotas d'œuvres audiovisuelles et d'œuvres musicales (articles 41, 42)

L'extension du décret aux services non linéaires implique de réfléchir à l'éventuelle extension des autres règles de quotas de production et de diffusion prévus dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion aux services non linéaires, celles-ci étant naturellement maintenues pour les services linéaires.

Vu la souplesse du régime défini pour les œuvres européennes, le Collège propose d'en décalquer le principe pour les quotas de diffusion (quotas de programmes en langue française (50%) ; quotas d'œuvres audiovisuelles d'expression française (10%) ; quotas d'œuvres musicales de la Communauté française (4,5%).

En matière de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles, le Collège souhaite que l'on conserve pour le linéaire et le non-linéaire le régime graduel existant. Des règles communes pourraient ainsi s'appliquer à l'ensemble des services pour autant que :

- le niveau de la contribution reste strictement dépendant de la performance économique de l'éditeur ;
- seuls les revenus de l'activité propre des services soient considérés ;
- toutes les ressources pour la mise à disposition des services soient prises en compte dans une perspective évolutive ;
- des productions particulières puissent être privilégiées pour les revenus issus des filières exclusivement non linéaires (par exemple des programmes courts exploités par la TV mobile).

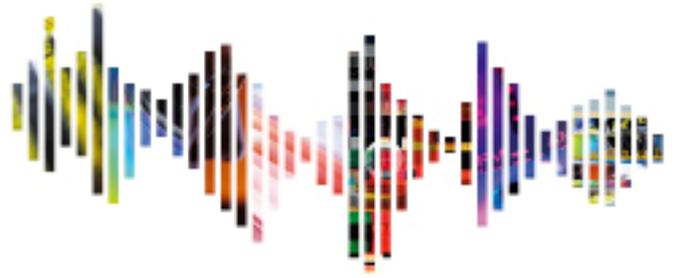
8. Chronologie des médias

La liberté accordée aux ayants-droits et aux diffuseurs vaut dans la directive SMA pour l'ensemble des services de médias audiovisuels qu'ils soient linéaires ou non (article 3 quinquies).

Le Collège est dès lors favorable à l'extension du principe figurant à l'article 44 du décret aux services non linéaires.

9. Accessibilité

La directive SMA introduit à l'article 3 quater une nouvelle règle qui encourage les fournisseurs de services de médias audiovisuels à rendre leurs services linéaires et non linéaires progressivement accessibles aux personnes souffrant de déficiences visuelles et/ou auditives.



Considérant la dimension volontariste de la disposition européenne et l'absence de règles en la matière dans le décret du 27 février 2003³², le Collège d'avis estime nécessaire d'en inscrire le principe général en droit interne dans une disposition générale qui renverrait, pour le détail de la norme, à la corégulation, elle-même réglée par des dispositions spécifiques (cf. *infra*).

Le Collège souhaite également rappeler au gouvernement les recommandations qu'il a émises dans l'avis n°6/2006 sur l'accessibilité des services de radiodiffusion en Communauté française aux publics vulnérables³³, notamment celles qui concernent la concertation des différents niveaux de pouvoir sur l'usage des moyens affectés à cette politique.

10. Droit de réponse

L'article 23 de la directive SMA relatif au droit de réponse ne diffère pas du régime prévu par la directive TSVF sur le sujet. La nouvelle directive précise seulement que le chapitre relatif au droit de réponse est spécifique à la radiodiffusion télévisuelle. En d'autres termes, l'article 23 est uniquement applicable aux services linéaires.

Le décret du 27 février 2003³⁴ ne fait aucune référence au régime du droit de réponse dans l'audiovisuel, même si l'article 36 qui organise le délai de conservation des programmes et prévoit leur mise à disposition « à toute autorité qui en ferait la demande en vertu d'une disposition légale ou réglementaire » y renvoie implicitement.

Le Collège d'avis ne souhaite pas insérer de manière plus explicite cette référence dans le décret du 27 février 2003, bien que d'une part, la Communauté flamande et d'autre part, la Communauté germanophone, évoquent la question du droit de réponse dans

³² Le contrat de gestion 2007-2011 de la RTBF prévoit en son article 29 des objectifs en matière d'accessibilité pour les personnes sourdes et malentendantes : « la RTBF est tenue de diffuser ou d'offrir à la demande des programmes sous-titrés (800 heures en 2009), de collaborer avec la Communauté française pour assurer la promotion de sous-titrages, de garantir un accès au journal télévisé de début de soirée et de diffuser ou d'offrir à la demande des programmes de télétexte ou de même nature contenant des offres d'emploi ».

³³ Il est proposé d'utiliser l'expression « public vulnérable » pour désigner toute personne qui ne peut recevoir la communication radiodiffusée dans son intégralité du fait d'une déficience sensorielle, à savoir les personnes sourdes, malentendantes, aveugles et malvoyantes http://www.csa.be/system/document/nom/551/CAV_Avis_20061107_accessibilite.pdf.

³⁴ A noter que le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel prévoyait, en son article 40, que « les chapitres II et III de la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, insérée par la loi du 4 mars 1977, sont applicables aux émissions visées par le présent décret ». Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion qui remplace le décret du 17 juillet 1987 ne contient pas de disposition comparable à l'article 40.



leur décret « audiovisuel » soit en introduisant un régime spécifique au droit de réponse audiovisuel³⁵, soit par un renvoi explicite à la loi fédérale³⁶.

Il préconise cependant d'insérer le renvoi à la loi fédérale du 23 juin 1961³⁷ dans les travaux préparatoires du décret.

Cela étant, le Collège souhaite attirer l'attention du législateur sur les problèmes soulevés par le régime actuel du droit de réponse en Belgique³⁸ et souligne l'importance d'organiser une concertation en la matière entre le gouvernement fédéral et les différents gouvernements communautaires.

Enfin, il rappelle la recommandation du Conseil de l'Europe³⁹ sur l'adoption d'un droit de réponse dans les médias en ligne. Ce régime devrait permettre une correction rapide des informations inexactes diffusées dans les médias⁴⁰ en ligne ou hors ligne selon des principes minimaux, sans préjudice de la possibilité d'ajuster leur exercice selon les spécificités de chaque type de média.

11. Droit à l'information et événements d'intérêt majeur

L'introduction dans la directive d'une disposition relative au droit des radiodiffuseurs télévisuels d'accéder aux courts extraits (article 3 duodécies) vient compléter les règles en matière d'événements d'importance majeure pour la société (article 3 undécies) qui figuraient déjà dans la directive TVSF.

³⁵ Articles 177 à 191 des décrets de la Communauté flamande relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2003.

³⁶ Article 5 du décret du 27 juin 2005 sur la radiodiffusion et les représentations cinématographiques (Communauté germanophone).

³⁷ Loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, *M.B.*, 8 juill. 1961, telle que modifiée par la loi du 4 mars 1977 relative au droit de réponse dans l'audiovisuel, *M.B.*, 15 mars 1977.

³⁸ Ce régime comporte notamment les problèmes suivants :

- existence de différents régimes juridiques selon le média concerné ;
- problème des règles de répartitions des compétences ;
- incertitude quant à l'application de ce régime aux nouveaux médias ;
- intervention d'un élément d'extranéité dû à la diffusion internationale.

³⁹ Notons que le Conseil de l'Europe invite les Etats membres à introduire dans leur droit interne un droit de réponse dans les médias en ligne.

Conseil de l'Europe, Rec. (2004)16 du Comité des ministres aux Etats membres sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, adoptée le 15 déc. 2004 lors de la 909^{ème} réunion des délégués des ministres, disponible sur <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802817>.

⁴⁰ Aux fins de cette recommandation, le terme « medium » désigne tous moyens de communication destinés à la diffusion périodique auprès du public d'informations éditées, en ligne ou hors ligne, tels que les journaux, les écrits périodiques, la radio, la télévision et les services d'actualités basés sur l'Internet.



Ces deux articles ne visent que la radiodiffusion télévisuelle, ils ne concernent pas les services non linéaires.

Le Collège relève que les articles 3 (accès à l'information) et 4 (événements d'intérêt majeur) du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion couvrent les dispositions prévues par la directive TVSF.

Pour le détail de la transposition de l'article 3 duodécies, il propose au législateur de suivre intégralement l'avis n°3/2007⁴¹ qui a été remis par le Collège d'avis sur la question des courts extraits, dans lequel le Collège souhaitait maintenir la prééminence des accords conclus entre les éditeurs de services, demandait de légiférer sur un certain nombre de principes généraux qui garantiraient un minimum de sécurité juridique dans le cas où les accords entre éditeurs ne prévaudraient plus, recommandait d'introduire la reconnaissance élémentaire du droit d'accès au terrain des journalistes et des équipes techniques qui les accompagnent, et choisissait de confier le détail d'application de la norme à la corégulation.

Les télévisions locales attirent l'attention du législateur sur l'urgence à suivre cet avis, étant donné leur insécurité actuelle en la matière.

Le Collège d'avis constate qu'en l'état actuel du décret, les dispositions existantes s'appliquent uniquement aux services linéaires conformément au souhait de la directive.

Cependant, le Collège note que certaines règles (dont notamment celle de l'accès au terrain) doivent également être transposées aux services non linéaires afin de rencontrer le principe de neutralité technologique.

12. Auto- et co-régulation

Suivant les encouragements de la directive (art. 3, 7°)⁴² et prenant en compte le cadre juridique défini en Communauté française, le Collège d'avis se prononce d'une part pour un renforcement de l'auto- et de la co-régulation et d'autre part pour leur articulation réfléchie au sein du système de régulation actuel.

Il suggère ainsi de lier davantage les trois niveaux de régulation existants (Collège d'autorisation et de contrôle, Collège d'avis et autorégulation) afin de responsabiliser

⁴¹ http://www.csa.be/system/document/nom/743/CAV_20071211_courts_extraits.pdf.

⁴² Article 3, 7° de la directive SMA : « Les États membres encouragent les régimes de corégulation et/ou d'autorégulation, au niveau national, dans les domaines coordonnés par la présente directive, dans la mesure où leur ordre juridique le permet. Ces régimes doivent être conçus de manière à être largement acceptés par les principaux acteurs dans les États membres concernés et assurer une application efficace des règles ».



les acteurs, de faire primer la prévention sur la répression et d'assurer une évolution dynamique des règlements.

12.1. Autorégulation

Actuellement, trois formes d'autorégulation sont possibles : une « médiation » interne (service de relations aux publics) ; une autorégulation interne des éditeurs de services (ROI, SDJ, comités de programmation...) ; une autorégulation externe (JEP, CDJ).

Le Collège d'avis propose d'intégrer le fonctionnement de ces autorégulations selon trois axes complémentaires.

12.1.1. « Médiation » (service de relations avec le public)

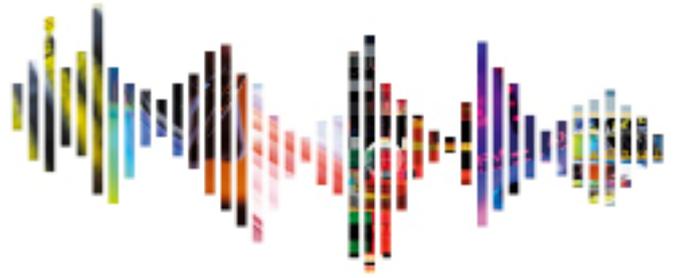
Le Collège d'avis se prononce pour la mise en œuvre en première ligne d'un service de traitement des plaintes des usagers conformément à l'article 36 du règlement d'ordre intérieur du CSA⁴³, qui prévoit l'éventualité d'un filtre complémentaire dans la procédure de traitement des plaintes, en incitant les acteurs concernés à développer leurs propres organes de régulation.

Les plaintes adressées au CSA seraient ainsi d'abord traitées à ce premier niveau de « médiation » : lorsque le CSA est saisi, et si l'éditeur ne possède pas d'organe d'autorégulation/médiation, la plainte passe directement au niveau « classique » de la régulation (Collège d'autorisation et de contrôle). Si l'éditeur possède un tel service, le CSA renvoie la plainte à l'organe d'autorégulation/médiation qui dispose d'un délai (un mois), pour y apporter une réponse. Si le plaignant n'est pas satisfait, il le fait savoir au CSA, qui se saisit de la plainte. Le CSA peut s'autosaisir au cas où il estime que la réponse apportée au plaignant n'est pas satisfaisante.

L'opportunité d'instaurer des mécanismes de recours et d'autosaisie est remise en question par le secteur publicitaire qui estime que le système ne contribue pas à la sécurité juridique des acteurs du secteur dans le cas où des organes différents pourraient être amenés à prendre des décisions divergentes sur un même sujet.

Toujours selon ce secteur, l'autosaisie et le recours déforcent la crédibilité des organes d'autorégulation auprès des consommateurs puisque certains de ces organes, le JEP en l'espèce, appliquent des codes que le CSA n'applique pas, et le font en outre pour tous les médias de masse là où le CSA ne traite que de la radiodiffusion au risque d'entraîner des disparités de traitement entre supports.

⁴³ Règlement d'ordre intérieur du CSA du 4 mai 2005 (<http://www.csa.be/documents/show/534>). Article 36 du règlement d'ordre intérieur du CSA, arrêté le 4 mai 2005 par le gouvernement de la Communauté française : « (...) le secrétariat d'instruction peut inviter le plaignant à soumettre préalablement la plainte à l'organe de médiation interne lorsque l'éditeur de services, le distributeur de services ou l'opérateur de réseaux concerné dispose d'un tel organe ».



On notera, concernant l'autorégulation par la « médiation », que seuls les éditeurs sont concernés. Les relations entre les autorégulations externes, telles le JEP, et le CSA ne sont pas appelées à changer si ce n'est pour leur assurer un meilleur échange (cf. *infra*). Par ailleurs, le recours et l'autosaisie répondent aux conditions d'applicabilité européennes : le considérant 36 indique qu'en dépit du rôle qu'elle peut jouer en complément à la législation et aux mécanismes juridiques et/ou administratifs existants, de son utilité dans la réalisation des objectifs inscrits dans la directive, l'autorégulation seule ne peut être une méthode acceptable de transposition de la directive : « elle ne peut se substituer aux obligations qui incombent au législateur national », qui doit viser l'efficacité.

Le Collège estime que le législateur ne devrait pas contraindre mais suggérer l'adoption d'un tel service par tous les éditeurs. Un organe de médiation unique pour plusieurs éditeurs pourrait être envisagé. Le renvoi, prévu pour l'instant dans le seul ROI du CSA, à son initiative, pourrait être formalisé dans le décret comme un préalable à toute instruction.

Le Collège considère également que le recours à ce premier niveau de régulation nécessiterait l'adoption de règles communes en matière de médiation afin de permettre le traitement équitable des plaignants. Le CSA veillerait au respect de ce principe.

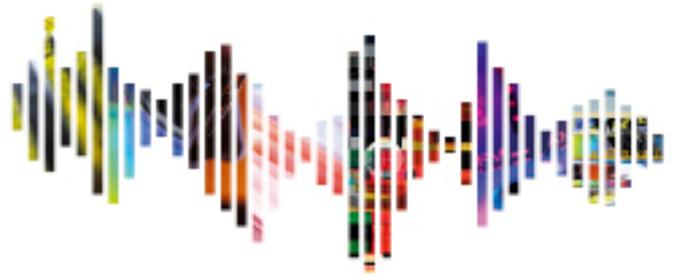
Etant donné qu'une telle autorégulation ne peut se concevoir, comme indiqué par la directive, en dehors d'une régulation efficace et ne peut non plus se substituer à ce qui existe, le Collège est d'avis qu'il est nécessaire que le plaignant dispose d'un recours dans le cas où sa plainte ne serait pas entendue ou qu'il estimerait la réponse non adéquate. Le CSA doit également pouvoir disposer du pouvoir de se saisir d'une plainte dont il estimerait le suivi insuffisant.

Le Collège considère qu'un processus périodique de consultation et d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre le CSA et les responsables des services de relations avec le public compléterait utilement le dispositif.

12.1. 2. Dialogue entre éditeurs (autorégulations internes) et CSA

Le Collège estime que la constitution d'un espace de dialogue entre éditeurs et CSA, hors les procédures formelles déjà prévues (Collège d'avis et Collège d'autorisation et de contrôle), est nécessaire, afin de leur permettre de régulièrement évaluer le bon fonctionnement des mécanismes d'autorégulation interne existants.

Il propose à cette intention que le législateur prévoie que le CSA et les éditeurs se réunissent un certain nombre de fois par an (deux).



12.1. 3. Autorégulation externe

Le Collège note que les échanges entre le CSA et les organismes d'autorégulation externes, tel le JEP, sont naturels dès lors que les uns et les autres sont amenés à porter un regard sur des matières qui leur sont communes. Dans ce cadre, le CSA et ces organismes peuvent être amenés à organiser leurs échanges de manière plus formelle, à l'instar de ce qui a été prévu entre le CSA et le CDJ.

Le Collège d'avis considère que ce processus ne demande pas d'ajustement légal. Une modification du règlement d'ordre intérieur du CSA pourrait néanmoins intégrer l'éventualité de tels accords bilatéraux.

12.2. Corégulation

Les articles 132 et 135 du décret sur la radiodiffusion organisent les attributions, fonctionnement et composition du Collège d'avis du CSA. Cet organe est chargé de rendre des avis et des recommandations en matière d'audiovisuel ainsi que de prendre des règlements en matière de communication publicitaire (à l'exception des questions relevant de la compétence du Collège d'autorisation et de contrôle), de respect de la dignité humaine, de protection des mineurs et d'information politique en période électorale. Ces règlements peuvent revêtir une force obligatoire s'ils sont coulés dans un arrêté par le gouvernement.

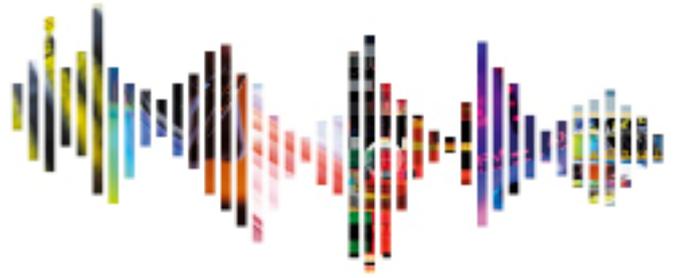
Dans sa forme actuelle, le Collège d'avis est parfois considéré comme un organe de corégulation. Néanmoins, en l'absence de contrôle du respect des règlements qu'il édicte et de toute possibilité de sanction de leur violation, ce mode de fonctionnement ne peut être considéré comme celui d'un organe de corégulation.

Dans la foulée de l'avis n°3/2007 qu'il avait pris sur les courts extraits⁴⁴, le Collège d'avis se prononce pour évoluer vers un système de corégulation abouti, dont le détail reste cependant à définir.

Concrètement, le Collège d'avis, initiateur et auteur des règlements dans les matières prévues par le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (et auxquelles s'ajouteraient, à l'issue de la transposition celles de la publicité alimentaire, de l'accessibilité et des courts extraits, cf. *supra*), deviendrait le principal garant et juge de leur interprétation et de leur application.

Comme nouvel organe de corégulation, il conserverait sa compétence actuelle d'avis (réflexion) sur l'audiovisuel, telle qu'organisée selon les modalités définies à l'article 132 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

⁴⁴ http://www.csa.be/system/document/nom/743/CAV_20071211_courts_extraits.pdf.



S'y ajouterait également une compétence « consultative » afin d'instaurer, à son niveau, un espace de dialogue et d'échange avec le Collège d'autorisation et de contrôle. A ce titre, des réunions seraient régulièrement organisées entre les deux instances sur base d'une disposition légale inscrite à l'article 132 qui prévoirait une rencontre et une concertation commune un certain nombre de fois l'an. Dans ce cadre, le Collège d'avis disposerait également d'un droit d'interpellation du Collège d'autorisation et de contrôle qui devrait y répondre dans un délai défini.

Considérant que la réflexion, complexe, relative à la « veille réglementaire » mériterait d'être approfondie, le Collège d'avis se déclare prêt à s'atteler à cette tâche si le législateur l'y encourage.

Le Collège est néanmoins conscient que l'évolution qu'il appelle de ses vœux nécessitera des modifications essentielles dans sa composition et son fonctionnement actuels :

1. Ainsi qu'il l'a déjà souligné dans l'avis « courts extraits », les règlements pris par l'organe de corégulation devront en toute hypothèse avoir force obligatoire pour fonctionner.

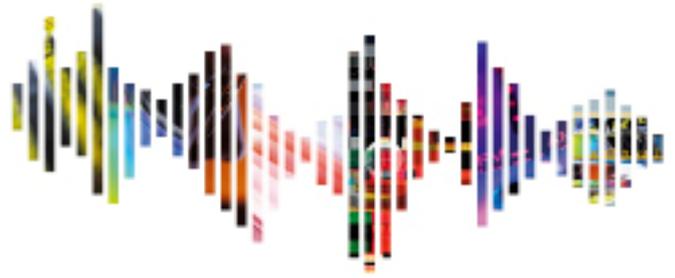
Considérant que le CSA ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire et qu'il ne peut adopter des actes contraignants sans approbation du gouvernement en raison de l'unité du pouvoir réglementaire et de la responsabilité politique des ministres⁴⁵, le Collège retient sur ce point deux hypothèses distinctes :

- soit le gouvernement délègue le pouvoir de prendre un règlement d'application ayant force obligatoire aux parties au sein du Collège d'avis, et au Collège d'autorisation et de contrôle qui ratifierait cet accord, mais se donne un délai (d'un mois) après son adoption pour éventuellement le dénoncer ;
- soit le gouvernement avalise « systématiquement » chaque règlement émis dans un délai qui doit rester raisonnable.

Le Collège d'avis est favorable à la première solution plus souple, et ainsi plus rapidement ajustable à la pratique et aux mutations du marché.

2. Par ailleurs, dans un souci de crédibilité et de représentativité des acteurs, la composition du Collège d'avis devrait également être revue. Les membres du Collège d'avis seraient désignés non plus à titre personnel mais au titre de représentant d'un acteur. Toutes les catégories du secteur de l'audiovisuel devraient y être représentées.

⁴⁵ Avis 33.865/4 de la section législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de décret sur la radiodiffusion.



12.3. Régulation

Le troisième niveau de régulation (Collège d'autorisation et de contrôle) traite les dossiers qui n'ont pas reçu de réponse satisfaisante au premier niveau et les avis formulés au deuxième niveau. Il conserve par ailleurs sa capacité d'autosaisie et de décision individuelle. Son rôle majeur reste d'appliquer la loi.

Il participe aux dialogues instaurés aux niveaux de l'autorégulation et de la corégulation.

13. Radio

Dès lors qu'une modification du régime applicable à la télévision intervient, le Collège d'avis estime qu'il est justifié et proportionné, lorsque cela est possible et à condition de rester attentif à la question de l'applicabilité réelle du texte, d'en transposer les principes à la radiodiffusion sonore.

13.1. Régime applicable

Le Collège propose d'appliquer la distinction entre service linéaire et service non linéaire aux services de radiodiffusion sonore, comme c'est déjà le cas dans le contrat de gestion de la RTBF.

Cette distinction qui s'appliquerait aux radios diffusées par d'autres moyens que la FM permettra de rencontrer, par la création d'un régime spécifique aux services sonores non linéaires, les évolutions du paysage radiophonique. Il convient en effet d'accompagner, de protéger et d'encadrer au mieux les développements créatifs, technologiques et économiques dans ce domaine.

Considérant l'évolution des pratiques sur internet, le Collège considère qu'il y a lieu de prendre également en compte le caractère ouvert ou fermé de la plateforme de diffusion en plus du caractère linéaire ou non du service, pour fonder une approche graduelle.

Pour rappel, le Collège d'avis considère qu'une plateforme ouverte est une plateforme de distribution libre qui permet à tout éditeur, quel qu'il soit, d'y proposer ses services, sans que ne lui soient imposés des contraintes liées à des capacités finies de distribution. L'offre d'ensemble n'y est gérée par aucun distributeur. Coexistent ainsi sur ces plateformes ouvertes un nombre non limité d'éditeurs qui proposent leurs services directement aux usagers, sans intermédiaire aucun.



Ce type de plateforme se caractérise par une liberté d'expression et un pluralisme de fait, tout projet éditorial, amateur, professionnel, particulier ou de société... ayant la possibilité de s'y développer sans contrainte.

A l'inverse, une plateforme fermée est une plateforme dont les capacités de diffusion sont par essence ou par choix, finies (limitées), et gérées par un distributeur qui en règle l'offre. Le distributeur peut ainsi imposer des conditions à l'entrée de l'éditeur sur la plateforme. L'utilisateur a toujours le choix des services mais ce choix est limité parce qu'organisé et défini au préalable par le distributeur.

Ce type de plateforme limite donc les possibilités d'expression et le pluralisme en ce qu'il organise une sélection sur base de critères qui lui sont propres, sélection qu'il impose aux usagers.

13.2. Règles « SMA »

Le Collège d'avis relève que la plupart des dispositions SMA telles que transposées pour le linéaire et pour le non-linéaire de type télévisuel se déclinent sans problème à l'identique pour la radiodiffusion sonore. Ainsi en va-t-il des dispositions en matière de dignité humaine, de courts extraits, d'informations de base, de principe du pluralisme, de corégulation.

D'autres dispositions demandent de légères adaptations, parfois déjà présentes dans le décret actuel.

- Protection des mineurs

Des nuances terminologiques apparaissent à l'article 9 du décret sur la radiodiffusion réglant la protection des mineurs (« *ne voient pas ou n'écoutent pas* », « *avertissement acoustique* »). Le Collège propose de les maintenir.

Prenant en considération les avis et recommandations du CSA en la matière⁴⁶, il suggère également que des précisions soient apportées à l'article 9, 2° afin d'y intégrer explicitement les programmes radiophoniques⁴⁷. Un arrêté ad hoc pourrait ainsi définir un horaire à respecter, un type d'avertissement acoustique adapté et envisager la constitution d'un « comité d'écoute ».

⁴⁶ Avis du Collège d'avis des 12 juin 2002 et 8 juin 2004, recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du 21 juin 2006.

⁴⁷ L'article deviendrait : « (...) le gouvernement détermine les modalités d'application du présent alinéa en ce compris pour les programmes radiophoniques ».



- Exercice d'une position significative

Les indices d'exercice d'une position significative (pluralisme) repris à l'article 7§2 du décret se déclinent selon qu'ils apparaissent en radiodiffusion télévisuelle ou sonore. Le Collège propose de conserver cette approche mais rappelle qu'avant toute transposition relative à ce point, il a recommandé au législateur d'attendre les résultats de la réflexion européenne en cours sur ces questions (voir plus haut).

- Enfin, le Collège note que les dispositions relatives à l'accessibilité doivent être abandonnées parce qu'impraticables en radiodiffusion sonore⁴⁸.

13.3. Régimes particuliers

Conscient que dans certains cas de figure, le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion établit des régimes spécifiques à la radio, le Collège décide d'en conserver les acquis même s'il juge certaines adaptations nécessaires en raison des déclinaisons permises par le non-linéaire, mais aussi des possibilités de diffusion offertes par une plateforme ouverte comme internet.

- Régime d'autorisation

Le Collège d'avis propose que l'autorisation préalable et l'assignation de fréquences restent de mise pour les modes de diffusion recourant à la diffusion hertzienne terrestre, tant en linéaire qu'en non-linéaire, même si à ce stade ce dernier reste une éventualité.

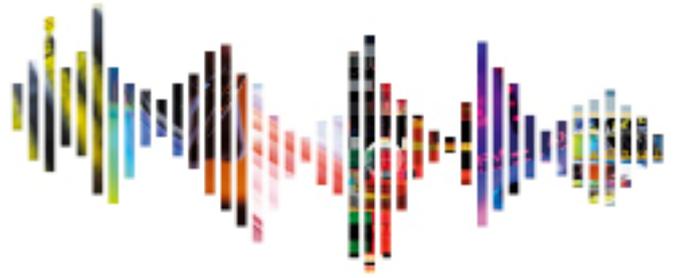
Pour les autres modes de diffusion, le Collège suggère de s'aligner sur la distinction retenue pour les services de médias de type télévisuel, soit :

- le maintien d'un régime souple d'autorisation pour les services linéaires en plateformes fermées ;
- la définition d'un régime de déclaration préalable pour les services linéaires en plateformes ouvertes ;
- la définition d'un régime de déclaration préalable pour les services non linéaires diffusés sur plateformes ouvertes et fermées.

La différence de traitement des services linéaires se justifie, pour rappel, pour des raisons économiques et techniques, les services non linéaires étant quant à eux soumis aux directives e-commerce⁴⁹ et transparence⁵⁰ qui prévoient d'une part qu'ils ne

⁴⁸ Cf. l'avis n°6/2006 du Collège d'avis consacré à « L'accessibilité des services de radiodiffusion en Communauté française aux publics vulnérables mettait déjà l'impossibilité de transposition dû les limites techniques inhérentes.

⁴⁹ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite directive sur le commerce électronique.



peuvent être placés sous régime d'autorisation et d'autre part qu'ils doivent rendre possible un accès facile, direct et permanent à un certain nombre d'informations de base permettant de les identifier.

L'adoption d'un régime d'autorisation pour les services non linéaires sur plateformes fermées, qui semble logique eu égard aux implications qu'entraîne l'usage d'une telle plateforme, nécessiterait de nombreuses justifications à l'égard des autorités européennes.

Le Collège relève que la disparition des contraintes liées au spectre, combinée au caractère très abordable des moyens de production, permet d'envisager la webradio (linéaire en plateforme ouverte) sur base d'un modèle renouvelé, comme moyen d'expression associative voire personnelle à fort potentiel en matière de diversité culturelle. Il note que la poursuite d'un tel objectif devrait être encouragée par l'adoption d'un régime déclaratif adapté, qui tienne compte des spécificités du modèle (notamment le fait que la webradio peut dans ce cas de figure être initiée par un particulier et non par une personne morale).

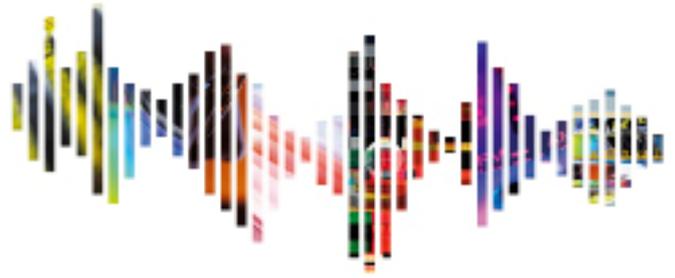
- Publicité

Outre qu'ils sont amenés à suivre les règles générales qualitatives communes (section 1 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion) et les règles propres au parrainage (section 4) telles que revues par le Collège dans la section communication publicitaire, les services de radiodiffusion sonore linéaires ne devraient pas, selon le Collège d'avis, voir leur quota horaire de 20% être revu à la baisse, à l'instar de la démarche suivie pour les services de médias audiovisuels.

Si les règles qualitatives et de parrainage sont étendues aux services non linéaires il n'en va pas de même des règles quantitatives (et des coupures publicitaires), auxquelles elles ne s'appliquent en principe pas. Toutefois, le Collège qui a recommandé, pour les coupures publicitaires, de définir un régime général parallèle pour les services non linéaires, dans l'objectif de protéger le consommateur et dans le souci de favoriser une égalité de traitement des éditeurs⁵¹, souhaite maintenir l'article 23 du décret pour l'ensemble des services de radiodiffusion sonore. Il suggère par ailleurs sur ce point d'user d'une terminologie plus contemporaine pour les formats évoqués (« *programmes d'art lyrique ou dramatique* »).

⁵⁰ Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

⁵¹ Ces adaptations doivent néanmoins prendre en compte la liberté de choix de l'utilisateur, liée à la question du non-linéaire, mais également des possibilités laissées par le type plateforme utilisé (ouverte, de type internet, ou fermée, de type traditionnel).



Le Collège note que le faible coût de mise en œuvre de services linéaires de radiodiffusion sonore, en particulier sur internet, fait apparaître de nouvelles pratiques qui devraient être encadrées. En particulier, la création de services entièrement dédiés à la promotion, soit d'un éditeur lui-même, soit d'un bien ou service, d'une marque ou d'une société commerciale, devrait faire l'objet d'une attention particulière. Il suggère que le régime de ces services particuliers s'inspire du régime actuel appliqué aux services de télé-achat qui prévoit notamment à l'article 52 que « *tout service de télé-achat doit être identifié comme tel* » et doit répondre aux dispositions relatives au télé-achat tel que visées à l'article 29, à savoir notamment « *être présenté de manière à éviter toute confusion avec d'autres programmes* ». Dès lors qu'une radio non FM proposerait des services linéaires dédiés à la promotion, elle devrait en informer clairement les usagers à la fois dans les programmes offerts et dans les informations de base.

- Quotas

Le Collège est d'avis que les règles relatives aux quotas radio pourraient, toutes proportions gardées, suivre le modèle de régulation modulée proposé pour les quotas européens et les quotas Communauté française.

En linéaire (et non linéaire) hertzien, à l'instar de ce qui est prévu aujourd'hui, la règle générale des quotas prévaudrait et serait assortie d'une éventuelle dérogation soumise à l'évaluation du Collège d'autorisation et de contrôle. A l'instar de ce qui est prévu pour les quotas des services de médias de type télévisuel, des critères – qui restent à définir – pourraient être introduits dans le décret afin de baliser l'action du Collège d'autorisation et de contrôle dans la définition et l'application de seuils d'application adaptés (exemption temporaire, quotas alternatifs, quotas pluriannuels, objectifs de moyens...).

La même règle serait retenue pour les services linéaires diffusés par d'autres moyens que la voie hertzienne terrestre, en ce compris sur les plateformes ouvertes telle internet, afin de développer l'industrie culturelle en Communauté française et maintenir une spécificité « locale » aux services proposés.

Une partie du Collège estime toutefois que l'extension des quotas à ces services contraint les éditeurs alors que les possibilités de diffusion ne connaissent pas des restrictions similaires au hertzien.

La SABAM indique que dans leur forme actuelle, les quotas sont une condition nécessaire mais non suffisante à la diversité culturelle. Elle suggère de s'inspirer de l'exemple français qui dispose sur la question d'un accord sectoriel qui vise, dans l'intérêt de tous, à offrir une plus grande variété possible dans les programmes, en intégrant les jeunes talents.



Certains membres demandent d'adapter la définition d'interprète aux pratiques musicales contemporaines, notamment aux DJs.

Le Collège note que le caractère spécialisé de certaines radios en ligne dont le développement s'intensifie pourrait rendre inopérante l'application des quotas. Ces webradios thématiques pourraient être exemptées de l'obligation (comme les chaînes hors quotas européens) dès lors que leur spécificité ne leur permettrait pas de répondre aux objectifs visés par les quotas. Le Collège d'autorisation et de contrôle serait juge de cette exemption.

Concernant les services non linéaires diffusés par d'autres moyens que la voie hertzienne terrestre, le Collège souhaite s'aligner sur la politique définie pour les services linéaires (hors hertzien). Toutefois, comme pour les quotas SMA, les modalités de leur application pourraient être laissées au choix des éditeurs (nombre d'œuvres diffusées, temps d'œuvres diffusées ; mise en valeur dans le catalogue, selon un mécanisme qui resterait à définir) et leur évaluation réalisée après deux ans.

Ces quotas s'appliqueraient pour les programmes en podcast qui n'auraient fait l'objet d'aucune diffusion préalable dans un service linéaire de l'éditeur.

La SABAM remarque toutefois que pour les services non linéaires les quotas sont, du fait de la nature de ces services, pratiquement invérifiables, sauf à y mettre des moyens disproportionnés. Elle ne souhaite pas que des quotas inutilement sévères constituent un frein non justifié au développement de ce type d'activité.

- Evénements majeurs

En linéaire hertzien, les radios restent par principe d'accès public.

Toutefois étant donné les développements de la radio sur les nouvelles plateformes et les possibilités que celles-ci offrent en matière d'accès conditionnel, le Collège estime opportun d'étendre le droit à l'information à la radiodiffusion sonore.

14. Télévisions locales

De manière générale, le Collège d'avis constate que les dispositions qui font l'objet d'une transposition en droit interne s'appliquent aux télévisions locales, en ce compris celles relatives à la distinction linéaire / non linéaire.

Des exceptions se font jour néanmoins, concernant les règles publicitaires, le vidéotexte et les quotas d'œuvres européennes.



14.1. Règles publicitaires

Le Collège d'avis propose de maintenir les dispositions publicitaires particulières prévues à l'égard des télévisions locales dans le décret. Celles-ci concernent l'interdiction de parrainage pour les émissions pour enfants, l'interdiction de diffusion de programmes de télé-achat et l'interdiction d'interruption publicitaire et d'autopromotion au cours d'une œuvre cinématographique, d'une œuvre dont l'auteur veut conserver l'intégrité ou d'une séquence d'un programme (cf. *supra*).

14.2. Vidéotexte

L'article 68 du décret indique que « *pour autant qu'elles limitent la réception de leurs programmes au territoire belge, les télévisions locales peuvent mettre en œuvre un programme de vidéotexte, dont le temps de diffusion est exclu du calcul du temps de transmission quotidien consacré à la publicité, tel que visé à l'article 20* ». Un arrêté du 3 décembre 2004 porte la limitation de la publicité dans le vidéotexte à 13 heures par jour.

L'article 68 constitue une exception au profit des télévisions locales. En effet, afin de permettre « *d'accroître le potentiel des recettes des télévisions locales* »⁵², le législateur a exclu le vidéotexte du calcul du quota publicitaire quotidien, ce qui permet de déroger à la règle générale du décret et à la directive européenne⁵³.

Etant donné la situation des télévisions locales, le Collège ne juge pas nécessaire de modifier l'approche définie précédemment par le législateur. Le temps publicitaire supplémentaire dévolu au vidéotexte pourrait donc toujours constituer une exception.

14.3. Quotas européens

De par leur statut, les télévisions locales rencontrent l'exception prévue par la directive en matière de quotas européens pour les « *émissions de télévision destinées à un public local et ne faisant pas partie d'un réseau national* » (article 9), exception qui figurait déjà dans le décret sur la radiodiffusion suite à la transposition de la directive TVSF (art. 43 §3).

Mais, considérant la définition des services de médias audiovisuels, le Collège attire l'attention du législateur sur le fait que dès lors que les télévisions locales, seules ou

⁵² Commentaire du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

⁵³ L'article 18 de la directive TVSF indiquait : « 1. Le pourcentage de temps de transmission consacré aux spots de télé-achat, aux spots publicitaires et aux autres formes de publicité, à l'exclusion des fenêtres d'exploitation consacrées au télé-achat au sens de l'article 18 bis, ne doit pas dépasser 20 % du temps de transmission quotidien. Le temps de transmission des messages publicitaires ne doit pas dépasser 15 % du temps de transmission quotidien. 2. Le pourcentage de temps de transmission consacré aux spots publicitaires et aux spots de télé-achat à l'intérieur d'une période donnée d'une heure d'horloge ne doit pas dépasser 20 % ».



ensemble, diffusent tout ou partie de leur programmes sur internet, elles pourraient ne plus remplir les conditions d'exception prévues par la directive qui demandent qu'elles s'adressent à un public local et ne fassent pas partie d'un réseau national. Les quotas européens devraient dans ce cas d'espèce s'appliquer.

Toutefois, le Collège d'avis estime que l'obligation ne porterait alors que sur les nouveaux services offerts par une télévision locale sur d'autres plateformes que le câble :

- en effet, une télévision locale qui décline ses programmes linéaires en non-linéaire ne modifie pas ses contenus et par conséquent ne perd pas sa vocation première, multi-communale et de proximité ;
- de même, l'organisation dans un catalogue spécifique (portail) de programmes issus de différentes télévisions locales échappe à l'obligation européenne pour autant qu'il n'y ait pas nouvel éditeur de services au sens de la directive (et de la transposition).

Aux yeux du Collège, il semble peu réaliste que le législateur décrète que ces nouveaux services (linéaires ou non) sont par essence « locaux » et « hors réseau » puisque leur diffusion sur internet les assimile de facto à des chaînes à l'export.

Tout nouveau service développé par un éditeur de télévision locale sur internet devrait donc répondre à l'ensemble des règles européennes à la condition que le législateur lève l'incertitude qui plane sur leur mode d'autorisation par l'introduction d'une disposition ad hoc dans le décret.

Le Collège rappelle en effet que le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion prévoit pour les éditeurs locaux de service public de radiodiffusion télévisuelle une autorisation générale (art. 63) et non service par service, comme cela est le cas pour les éditeurs privés.

Les obligations de la directive s'appliquent service par service, que ces derniers soient linéaires ou non. Mais dans le cas des télévisions locales, l'absence de reconnaissance formelle de services différents pour un même éditeur ne permet pas d'établir précisément leur existence, leur mission et par conséquent leurs obligations réelles.

Le Collège invite le législateur à clarifier cette situation dans la réglementation.

Fait à Bruxelles, le 17 juin 2008