

**CONTRIBUTION DU MINISTRE DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE A LA  
CONSULTATION PUBLIQUE ORGANISEE PAR LE CSA SUR LE PROJET DE  
DECISION DU CAC CONCERNANT L'ANALYSE DU MARCHÉ DE LA  
RADIODIFFUSION TELEVISUELLE**

1. Le service général de l'audiovisuel et des multimédias (SGAM) du Ministère de la Communauté française a souhaité intervenir dans le cadre de la consultation publique en attirant l'attention du Collège d'autorisation et de contrôle sur les points suivants.

**Sur la validité juridique de l'identification du marché de détail de la radiodiffusion en tant que marché pertinent**

2. La procédure d'analyse menée par le CAC s'inscrit à la fois dans le contexte du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques et dans le contexte du décret sur les services de médias audiovisuels, et est dès lors contrainte par les champs d'application du cadre réglementaire européen et du décret.

3. Selon la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électronique (directive « cadre »), les réseaux et services de communication électronique sont définis comme suit :

*«Réseau de communications électroniques : les systèmes de transmission et, le cas échéant, les équipements de commutation ou de routage et les autres ressources, y compris les éléments de réseau qui ne sont pas actifs, qui permettent l'acheminement de signaux par câble, par voie hertzienne, par moyen optique ou par d'autres moyens électromagnétiques, comprenant les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres fixes (avec commutation de circuits ou de paquets, y compris l'internet) et mobiles, les systèmes utilisant le réseau électrique, pour autant qu'ils servent à la transmission de signaux, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle et les réseaux câblés de télévision, quel que soit le type d'information transmise.*

*Service de communications électroniques : le service fourni normalement contre rémunération qui consiste entièrement ou principalement en la transmission de signaux sur des réseaux de communications électroniques, y compris les services de télécommunications et les services de transmission sur les réseaux utilisés pour la radiodiffusion, mais qui exclut les services consistant à fournir des contenus à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus; il ne comprend pas les services de la société de l'information tels que définis à l'article 1er de la directive 98/34/CE qui ne consistent pas entièrement ou principalement en la transmission de signaux sur des réseaux de communications électroniques. »*

4. Il est donc clair que, si les réseaux de communications électroniques comprennent bien les réseaux utilisés pour la radiodiffusion et les réseaux câblés de télévision, les services de communications électroniques ne comprennent pas les services consistant à fournir des

contenus à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus.

5. Pour être complet, le 2<sup>ème</sup> considérant de la directive 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès») précise clairement que *« les services fournissant des contenus tels que la commercialisation d'une offre de contenus de radiodiffusion sonore ou de télévision ne sont pas couverts par le cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques. »*. On retrouve une formulation similaire dans le considérant 45 de la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), qui indique que *« les services fournissant un contenu, tels qu'une offre de vente de contenus de radiodiffusion sonore ou de télévision, ne sont pas couverts par le cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques »*.

6. On peut dès lors en conclure que les services fournis par un distributeur de services, et qui consistent en une commercialisation d'une offre de contenu auprès du grand public, ne sont pas couverts par le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques. Partant, le marché de détail de ces services ne relève pas de ce cadre réglementaire, et dès lors ne peut pas être identifié comme un marché pertinent de services au sens de l'article 15 de la directive « cadre ».

7. La Commission européenne semble confirmer cette conclusion dans l'exposé des motifs de sa recommandation du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, lorsqu'elle indique que : *« les services de communications électroniques comprennent les services de transmission sur les réseaux utilisés pour la radiodiffusion, à l'exclusion des services consistant à fournir des contenus à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité sur ces contenus. La fourniture de services de radiodiffusion n'entre donc pas dans le champ d'application du présent cadre réglementaire, qui englobe par contre les réseaux et les installations associées permettant la livraison de ces services. Aucun marché de détail n'est donc recensé dans ce contexte aux fins de la recommandation »* (point 4.4, p 40).

8. On peut dès lors s'interroger sur la validité juridique de l'analyse du CSA lorsqu'il identifie comme marchés pertinents les marchés de détail de la fourniture des signaux de TV analogiques et numériques.

9. Le CSA dégroupé toutefois le service fourni sur le marché de détail lorsqu'il fait l'analyse suivante aux points 59 et 60 de son projet de décision :

*« 59. Sur le marché de la radiodiffusion belge, les fournisseurs des services de communications électroniques sont intégrés verticalement et offrent aux clients de détail un service basé sur la combinaison des trois éléments suivants :*

- 1) L'accès à une plateforme de radiodiffusion ;*
- 2) Le service de transmission pour le transfert des signaux audiovisuels ;*
- 3) L'accès au contenu sous-jacent de la radiodiffusion.*

60. *La présente analyse de marché traite uniquement des deux premiers services, qui correspondent en grande partie à la fourniture d'accès au PSTN et au service proprement dit pour la transmission de communications dans le cadre de la téléphonie vocale. Un exemple similaire est illustré par les services internet à large bande où les opérateurs fournissent un accès au réseau cuivre et transmettent les données au client. »*

10. S'agissant de l'offre analogique sur les réseaux câblés, le SGAM attire l'attention du CSA qu'un tel dégroupage n'est matériellement pas possible : dès que l'accès au réseau est permis à l'utilisateur final (en activant la boîte de dérivation qui alimente cet utilisateur), les signaux analogiques, ainsi que tous les contenus sous-jacents, sont automatiquement disponibles sur toute la bande passante du câble coaxial dans la mesure où il n'y a ni d'accès conditionnel, ni possibilité de filtrage (cela a par ailleurs des conséquences sur la gestion de l'offre analogique si celle-ci était fournie par un opérateur tiers – voir les points 24 et 25 de la présente contribution).

11. S'agissant de l'offre numérique, les choses sont un peu différentes : dès que la connexion au réseau câblé est activée, il est possible de dégroupier le service entre accès au réseau et service de transmission dans la mesure où l'utilisateur final peut, en théorie, avoir le choix entre différentes offres numériques fournies par des distributeurs différents. Ceci étant, lorsqu'il opte pour une offre de radiodiffusion, l'utilisateur final le fait sur base de l'offre de contenus, et non sur base du service de transmission sous-jacent (même si celui-ci est automatiquement fourni avec le contenu). En d'autres termes, si un service de transmission est bien fourni à l'utilisateur final, la demande de ce dernier ne porte pas sur ce service, mais bien sur le service de contenu offert par le biais de ce service de transmission<sup>1</sup>.

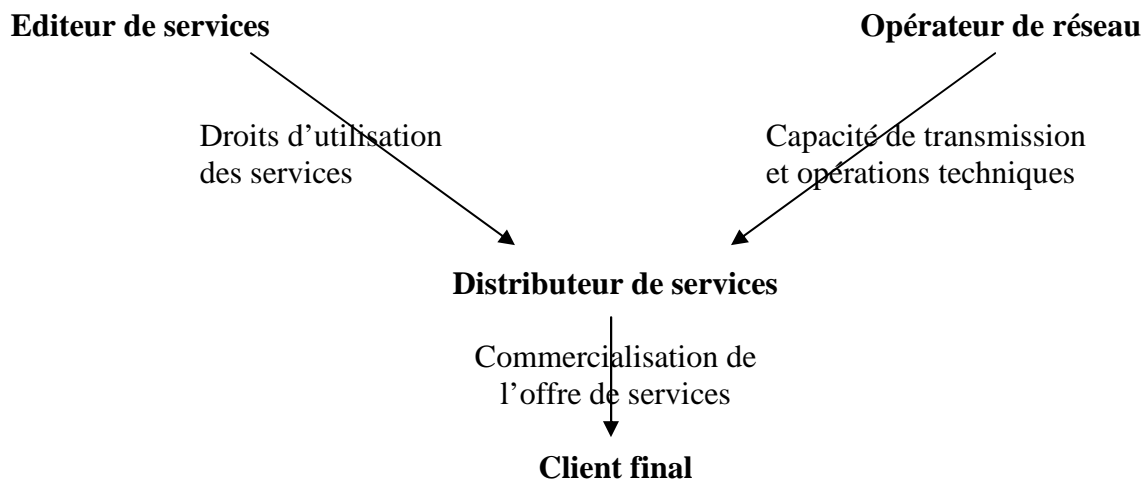
12. C'est de cette manière que le SGAM comprend la remarque faite par la Commission européenne au point 4.4 de l'exposé des motifs de la recommandation de 2003 : s'il est vrai que l'utilisateur final « consomme » également des services de communication électroniques lorsqu'il opte pour une offre de services de radiodiffusion, il n'est toutefois pas possible d'un point de vue économique de définir, pour ces services de communications électroniques, un marché de détail indépendamment du marché de détail de la fourniture de services de contenus.

13. Le SGAM constate à cet égard que l'analyse menée par le CSA aux titres 4 et 5 de son projet de décision porte essentiellement sur l'offre de contenus de radiodiffusion. Le SGAM estime dès lors que les marchés de détail définis par le CSA ne sont pas des marchés de services de communications électroniques, mais bien des marchés de services de contenus de radiodiffusion, ce qui n'est pas conforme au cadre réglementaire européen sur les communications électroniques.

14. S'agissant du respect du droit de la Communauté française, le SGAM rappelle à cet égard que le décret sur les services de médias audiovisuels est organisé selon la typologie « opérateur de réseaux / distributeur de services / éditeurs de services », dont les relations fonctionnelles peuvent être représentées selon le schéma suivant :

---

<sup>1</sup> Ce raisonnement vaut bien entendu pour une offre de radiodiffusion, et non une offre de téléphonie ou d'accès à internet : dans ces cas, la demande de l'utilisateur final porte sur le service de transmission proprement dit, et il n'y a pas d'offre de contenu.



15. En effet, selon le décret, le distributeur de services est celui qui compose une offre de services de radiodiffusion sur base de relations contractuelles établies avec des éditeurs de services, et qui la met à disposition du public par le biais de réseaux de radiodiffusion. Dans ce contexte, l'opérateur de réseaux est un intermédiaire qui n'a pas de contact direct avec le public. Cette analyse ressort clairement de l'article 82 du décret où, s'agissant de la fourniture de l'offre de base, l'opérateur de réseaux est tenu d'exercer l'activité de distributeur de services en se déclarant comme tel s'il n'établit pas de relations contractuelles avec un distributeur tiers pour fournir cette offre de base.

16. On peut donc en conclure que, selon le décret, seules les activités prestées par les opérateurs de réseaux à destination des distributeurs de services peuvent être assimilées à des activités relatives aux communications électroniques ; dans cette optique, les seuls marchés qui pourraient être identifiés comme marchés pertinents sont les marchés de l'accès aux réseaux et autres ressources, ainsi que des services de communications électroniques, fournis par les opérateurs de réseaux aux distributeurs de services. C'est d'ailleurs de cette manière qu'est organisé le chapitre premier du titre VI du décret.

17. Le SGAM estime dès lors que, en tant qu'il identifie les marchés de détail de la fourniture aux grand public de signaux TV par réseaux câblés et plateformes IPTV comme des marchés pertinents, le projet de décision n'est conforme, ni au cadre réglementaire européen relatif aux communications électroniques, ni au décret sur les services de médias audiovisuels.

### **Sur les problèmes posés par l'obligation de revente de l'offre analogique**

18. Le SGAM estime en outre nécessaire d'apporter ses commentaires sur les obligations imposées aux opérateurs puissants sur le marché dans le cas où le CSA maintiendrait son analyse basée sur le marché de détail.

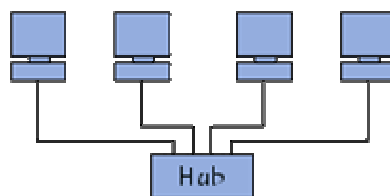
19. S'agissant de l'obligation de revente de l'offre analogique, le SGAM la comprend comme une obligation, imposée à un opérateur de réseaux, de donner accès, à tout distributeur qui en fait la demande, aux services de communications électroniques consistant en la transmission des signaux de TV analogique faisant partie de l'offre analogique, étant entendu que cette transmission est déjà effectuée par l'opérateur de réseaux puisqu'il exerce également l'activité

de distributeur de l'offre de base. L'obligation ne peut s'étendre à l'accès au contenu sous-jacent puisque cet accès est en dehors du champ d'application de la réglementation.

20. Cette interprétation est corroborée par le point 489 du projet de décision en ce qu'il indique que « *la revente de l'offre analogique ne comprend pas les droits d'auteur attachés aux programmes diffusés par le biais de l'offre analogique. Les opérateurs alternatifs devront en effet négocier auprès des fournisseurs de programmes l'acquisition des droits d'auteur liés aux programmes diffusés par le biais de l'offre analogique. Les opérateurs alternatifs devront par ailleurs montrer auprès de l'opérateur puissant qu'ils disposent des droits liés aux programmes qu'ils diffusent.* »

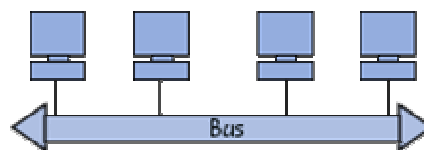
21. Dans la mesure où cette obligation devrait peser sur les réseaux de télédistribution, il convient à cet égard de mettre en évidence la différence de topologie au niveau de la boucle locale entre le réseau téléphonique d'une part, et les réseaux de télédistribution d'autre part.

22. La boucle locale d'un réseau téléphonique est organisée selon une topologie en étoile. Dans une topologie en étoile, les clients finaux sont reliés indépendamment à un concentrateur (ou hub)



Dans une telle topologie, l'adressage séparé des clients finaux est trivial dans la mesure où chaque client dispose de sa ligne propre.

23. La boucle locale d'un réseau de télédistribution est quant à elle organisée selon une topologie en bus. Dans une topologie en bus, les clients finaux sont reliés à une même ligne de transmission (appelée bus) par l'intermédiaire d'un câble coaxial.



Dans une telle topologie, il est possible d'adresser séparément les clients finaux pour autant que les connections à la ligne de transmission soient munies de filtres adéquats, où pour autant que le signal soit embrouillé et que les clients finaux soient munis de décodeurs. Si l'on désire envoyer aux clients finaux des signaux différents, tous les signaux devront être transmis en parallèle sur la ligne de transmission.

24. La topologie en bus de la boucle locale des réseaux de télédistribution a des conséquences sur l'implémentation de l'obligation de revente de l'offre analogique, et ces conséquences sont telles que l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'imposer cette obligation.

24. En effet, s'il est possible d'envisager qu'un distributeur tiers commercialise l'offre analogique sur un réseau de télédistribution en lieu et place du distributeur historique, la question se pose de savoir comment le distributeur tiers va gérer les abonnements, plus particulièrement dans le cas où l'opérateur tiers devrait couper le signal à des clients défaillants.

Dans la mesure où l'offre analogique est distribuée « en clair » sur les réseaux, il n'est pas possible d'adresser les clients sur le réseau, ce qui implique que, si un client ne paie pas son abonnement, la seule possibilité de lui couper le signal est de le couper au niveau de la boîte de dérivation qui alimente son habitation au départ du réseau coaxial de la boucle locale, ce qui nécessite un accès physique à la boucle locale qui ne semble pas prévu par le projet de décision. En outre, et compte tenu de la technologie employée pour les réseaux de télédistribution, l'entièreté de la bande passante du câble coaxial serait coupée<sup>2</sup>, en ce compris pour les autres services fournis éventuellement par le distributeur historique ou d'autres tiers.

25. Par ailleurs, on a vu que l'obligation de revente ne comprenait pas les droits attachés aux programmes, ces droits devant être négociés séparément par le distributeur alternatif. Que se passe-t-il dès lors si le distributeur ne dispose pas des droits de tous les programmes composant l'offre de base ? En tout état de cause, le distributeur alternatif ne peut pas offrir à ses clients les programmes dont il ne dispose pas des droits. Comme toute boucle locale peut comprendre à la fois des clients du distributeur historique et du distributeur alternatif, cela implique qu'il faudrait adresser le signal d'une manière telle que certains postes connectés aient accès à certains programmes alors que d'autres n'y auraient pas accès. On a toutefois vu au point 24 que, en l'absence d'accès conditionnel et/ou en l'absence de dispositifs de filtrage adéquat, cela n'était pas possible à réaliser sur une topologie en bus.

### **Sur les problèmes posés par la revente de l'offre d'accès haut débit**

26. Le SGAM estime que l'obligation de revente de l'offre d'accès haut débit soulève les problèmes juridiques suivants.

27. Le CSA justifie la mesure comme suit :

*« 556. Le CSA estime que cette mesure est justifiée par la convergence croissante entre les plateformes basées sur la radiodiffusion et l'internet large bande et l'augmentation des innovations technologiques et des produits commerciaux basés sur un croisement de ces deux plateformes. »*

Le CSA poursuit son argumentation en mettant en évidence le développement tant des offres de services de radiodiffusion multiplateforme que des offres multiplay.

28. De fait, un accès haut débit permet d'avoir accès à des services de radiodiffusion multiplateforme comme par exemple les services basés sur la norme Hybrid Broadcast

---

<sup>2</sup> Les boîtes de dérivation de la dernière génération permettent de filtrer les signaux selon leur fréquence, ce qui permettrait de couper un signal sans affecter le reste de la bande passante. Les réseaux de télédistribution ne sont toutefois pas équipés de cette technologie, et il n'est pas envisageable d'obliger les opérateurs historiques de faire des investissements considérables pour équiper leurs réseaux de cette technologie.

Broadband TV (HbbTV). Ceci étant, il apparaît au SGAM que c'est surtout le développement des offres multiplay qui est actuellement le moteur du marché.

29. Selon le SGAM, l'accès haut débit relève de l'infrastructure et des services de communications électroniques communs à la radiodiffusion et aux télécommunications. En ce sens, l'accès haut débit implique l'accès à un service de communication électronique (très précisément un service 256 QAM de transport de données IP) qui permet la fourniture à la fois de services qui relèvent de la compétence de la Communauté française et de services qui relèvent de l'autorité fédérale.

30. Jusqu'à présent, les questions juridiques soulevées par la convergence entre la radiodiffusion et les télécommunications ont surtout été examinées sous l'angle des infrastructures de communications. S'il est vrai, comme le souligne le CSA, que la Cour constitutionnelle a considéré dans son arrêt 163/2006 du 8 novembre 2006 que l'obligation de coopérer entre l'Etat fédéral et les Communautés n'est pas limitée à la régulation de l'infrastructure des communications électroniques mais porte également sur les « *services de transmission électronique communs à la radiodiffusion et à la télévision d'une part et aux télécommunications d'autre part* », il n'en reste pas moins que l'accord de coopération du 26 novembre 2006 ne semble régler que les cas où une autorité de régulation doit prendre à l'égard d'une infrastructure commune une décision qui relève de son champ exclusif de compétences (par exemple une décision du CSA portant sur des services de transmission de programmes de radiodiffusion sur une infrastructure commune<sup>3</sup>).

31. Autre chose est ici le cas d'un projet de décision portant tant sur une infrastructure commune qu'un service de communication qui est commun à la radiodiffusion et aux télécommunication. Le SGAM souhaite attirer l'attention du CSA sur l'incertitude juridique d'un tel projet de décision dans la mesure où cette décision porterait sur un service qui ne relève pas exclusivement des compétences des Communautés.

32. De manière similaire, la même incertitude pèse symétriquement sur le projet de décision du Conseil de l'IBPT du 20 décembre 2011 concernant l'analyse des marchés large bande, en tant qu'il porte sur l'obligation pesant sur BELGACOM de revente de l'offre d'accès haut débit. Pour le SGAM, le projet de décision du Conseil de l'IBPT revient à imposer à BELGACOM la même obligation que celle pesant sur les câblo-opérateurs.

33. Les interrogations du SGAM sont d'autant plus renforcées par la fait que l'on se trouve dans une situation où deux autorités de régulations différentes, dans leur champ respectif de compétences, envisagent de prendre à l'égard d'opérateurs d'infrastructures communes, la même décision, à savoir l'obligation d'accès haut débit, et ce en outre sur base d'analyses de marchés différentes. Pour le SGAM, cette situation est problématique au regard du principe des compétences exclusives.

---

<sup>3</sup> Voir en ce sens l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret devenu le décret du 7 juillet 2007 portant assentiment de l'accord de coopération du 27 novembre 2006, et plus particulièrement son point 6 : « *la nécessité d'une coopération, qui résulte tant des dispositions répartitrices de compétences que des directives européennes, implique qu'aucune des autorités concernées ne peut prendre de décisions unilatérales à l'égard d'une infrastructure qui est utilisée tant pour la transmission de programmes de radiodiffusion et de télévision, pour lesquels les Communautés sont compétentes, que pour les autres services de communications électroniques, qui relèvent de l'autorité fédérale.* ». Cet avis ne semble dès lors évoquer que le seul cas de la fourniture sur une infrastructure commune de services de communications électroniques clairement identifiés comme relevant clairement de la compétence, soit des Communautés, soit de l'autorité fédérale.