

Réponse de Belgacom à la consultation du CSA sur les services de radiodiffusion non conventionnels ou services de médias

Belgacom remercie les membres du CSA de leur initiative de consulter les parties intéressées au sujet des développements dans le marché des nouveaux services.

Elle se permet également de féliciter le CSA pour la nature et la qualité du document de consultation, tant au niveau de sa structure que de son contenu. Les questions qui sont soumises à consultation reflètent un grand nombre d'aspects et font preuve d'une réflexion approfondie et d'une recherche sérieuse de solutions.

Le développement de nouveaux services anime actuellement de nombreux débats. Ces services suscitent beaucoup d'enthousiasme étant donné le vecteur qu'ils représentent dans divers domaines : développement de la e-society, économie, opportunités en matière de développement d'expertise, création d'emploi. Ils font également naître toute une série de questions quant à leur nature juridique : services de télécommunications, services audiovisuels ou services ad hoc ?

La question des nouveaux services vient à se poser dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles Directives européennes relatives aux communications électroniques tendant notamment à assurer la libre circulation de l'information, le pluralisme des médias et la diversité culturelle au bénéfice des consommateurs. Ces objectifs sont d'autant plus réalisables lorsque le consommateur dispose d'alternatives quant aux modes de transmission du contenu.

Au niveau belge, l'assimilation juridique à l'une ou l'autre catégorie de services de e-communications n'est pas sans implications pour le développement de ces services. Tant que ces services pouvaient être qualifiés de services de télécommunications, leur offre était soumise à un minimum de règles, à savoir une déclaration auprès du régulateur fédéral. Il n'était question ni de restrictions quant au contenu, ni de contributions financières en fonction du chiffre d'affaires réalisé.

Bien que le décret de la Communauté française applicable en la matière ait déjà transposé les nouvelles directives, il n'a cependant pas pu anticiper les développements technologiques et la mise à disposition de nouveaux services ne s'intégrant pas parfaitement dans les catégories existantes.

A titre d'exemple, les services de vidéo à la demande semblent difficiles à intégrer dans les catégories existantes. En effet, ces services se situent essentiellement sur le même marché que celui de la location de films. Ils entreront en concurrence directe non pas avec les télévisions traditionnelles, mais bien avec les « vidéo club du coin ». Or, à la lecture du décret, rien ne permet de garantir à un fournisseur de vidéo à la demande qu'il ne sera pas soumis au régime propre à l'éditeur de services et aux obligations qui y sont associées comme des quotas de diffusion ou la présence d'une société interne de journalistes ou l'interdiction de diffuser du contenu adulte en dehors des heures prévues à l'heure actuelle.

De telles obligations, si elles étaient imposées aux opérateurs tentés de fournir de la vidéo à la demande, viendraient grever lourdement le plan d'affaires d'un tel service au détriment des utilisateurs.

De plus, le glissement des nouveaux services sous l'aile des Communautés est susceptible de changer les perspectives en matière d'accès à ce marché et de développement de celui-ci.

Le partage entre deux niveaux de compétences, à savoir l'Etat fédéral et les Communautés, renforce, précisément à cause des logiques économiques et culturelles différentes, le besoin d'une réflexion approfondie sur chaque mesure à prendre, et ce afin d'atteindre au mieux l'objectif fixé par le législateur européen.

Réponses aux questions de l'enquête

Question 1 : *Partagez-vous ces propositions de définition de la radiodiffusion ? Si non, à quelle(s) objection(s) se heurtent-elles ? Quelle alternative proposez-vous ?*

Question 2 : *Partagez-vous cette proposition de distinction entre services de radiodiffusion conventionnels (télévision et radio) et services de médias (services de radiodiffusion non conventionnels) ? Si non, à quelle(s) objection(s) se heurte-t-elle ? Quelle alternative proposez-vous ?*

Question 3 : *Cette approche vous paraît-elle compatible avec le droit européen et conforme à la répartition constitutionnelle des compétences en Belgique ? Si non, à quelle(s) objection(s) se heurte-t-elle ? Quelle alternative proposez-vous*

Question 4 : *Êtes-vous favorable à l'instauration d'une procédure spécifique pour les services de médias ? Si oui, à quel niveau réglementaire (décret, arrêté, règlement ou recommandation CSA) ? Si non, êtes-vous favorable à l'application à ces services du régime par défaut ?*

Question 5 : *Les caractéristiques définies par la DLM sont-elles pertinentes ? Si non, quels critères utiliser ?*

Etant donné que ces questions semblent former un ensemble, nous avons choisi de les traiter comme un tout.

Nous partageons toute définition qui s'aligne sur la définition telle qu'avancée par la Cour d'Arbitrage. Nous soulignons toutefois que la référence à « toute offre de e-communications » semble trop large. La Cour d'Arbitrage indique clairement que son arrêt se situe dans les limites de la radiodiffusion et de la télévision considérées en tant que matières culturelles. La notion de « toute offre de e-communications » va au-delà de cette matière.

Nous faisons également référence à la loi sur le commerce électronique où certains services interactifs ont été réglés par le législateur fédéral lors de la transposition de la directive sur le commerce électronique. Il serait absolument néfaste pour le développement de ces services que plusieurs régimes divergents s'appliquent pour leur prestation sur le territoire belge. Une coordination des régimes applicables semble dès lors nécessaire pour favoriser un climat d'accueil de ce marché.

Comme indiqué dans l'introduction, les nouveaux services se distinguent des services de radiodiffusion classiques à nombre d'égards : la technique de mise à disposition du contenu et dès lors l'impact sur l'opinion publique, le régime européen applicable à ces services (Directive Télévision sans frontières vs. Directive Commerce électronique), l'organisation du marché, etc.

Une assimilation, sur le plan réglementaire, aux services de radiodiffusion conventionnels nous paraît à l'heure actuelle pratiquement irréalisable.

La tentative allemande de développer un nombre de critères de (non)rattachement n'est pas sans mérite, mais peut s'avérer délicate à mettre en oeuvre en pratique dans la mesure où il convient de déterminer des critères de rattachement neutres, non discriminatoires et transparents. Ces critères devraient de plus faire l'objet de révisions fréquentes afin d'assurer leur adéquation aux évolutions des offres de services rapides sur ce type de marché.

Il ne faut dès lors pas exclure que la nécessité d'apporter la preuve de la nature d'un service afin de pouvoir bénéficier du régime réglementaire le plus favorable puisse donner lieu à des débats sans fin et suscite l'insécurité juridique. Les opérateurs de services seraient également dans l'impossibilité de développer des plans d'affaires stables, ce qui pourrait freiner l'apparition de services innovants au détriment des consommateurs.

Que penser également, par exemple, de la logique suivant laquelle il existe un lien entre la facilité de manipulation de l'équipement terminal et la fréquence d'utilisation par le spectateur ? Depuis longtemps, le marché de l'offre de services et celui des équipements terminaux se développent indépendamment l'un de l'autre. En outre, l'offre d'équipements terminaux peut évoluer sans qu'il y ait de changements au niveau des services. Il en résulterait que la qualification d'un service pourrait changer à un moment donné hors du contrôle du prestataire de l'offre. Dans de telles circonstances, comment le régulateur peut-il assurer un traitement équivalent pour chaque acteur du marché ? Comment assurer un environnement réglementaire stable et transparent ?

Actuellement, la reconnaissance d'une catégorie ad hoc de services nous semble la meilleure approche. Nous supportons dès lors la proposition du CSA de prévoir la création d'une catégorie de « services de média » par une modification du décret.

En ce qui concerne le régime applicable à ces services de média, nous ne sommes pas convaincus qu'il faille soumettre l'offre de tels services à un régime d'autorisation préalable par la Communauté. En effet, il s'agit, dans la plupart des cas, d'offres de transport qui ne présentent pas d'aspect éditorial au sens strict du terme.

De plus, comme indiqué dans le document de consultation, la directive « e-Commerce » exclut explicitement la création d'un tel obstacle à l'accès au marché. Les Etats membres sont tenus de veiller à ce que les directives soient transposées de façon correcte, y compris par les régions et communautés. Clairement, le but de la directive européenne d'harmoniser les conditions d'accès au marché dans les Etats membres ne pourrait être atteint si les instances réglementaires n'étaient pas tenues par les dispositions de la directive « e-Commerce ».

Finalement, nous nous interrogeons sur la signification du point 3, alinéa 5 du document de consultation dans lequel il est stipulé que :

'A défaut de régime d'autorisation spécifique et dans l'état actuel du droit de la radiodiffusion de la Communauté française, les éditeurs de services de médias pourraient être assimilés à des éditeurs de services de radiodiffusion conventionnels sauf à apporter la preuve que leurs activités ne peuvent y être assimilées dans la mesure où les contenus proposés ne réunissent pas des caractéristiques telles celles énumérées par la DLM.'

Cet alinéa pourrait créer l'impression que, suivant le CSA, les nouveaux services pourraient être soumis à des restrictions sans intervention du pouvoir législatif. Belgacom est toutefois rassurée par le fait que le reste du document semble contredire une telle interprétation.

Nous faisons notamment référence à l'approche de la Communauté flamande où la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage a été suivie d'une initiative de réglementer – de façon minimaliste - cette nouvelle catégorie de services.

Clairement, une évaluation par les instances politiques, le cas échéant sur initiative du régulateur, est nécessaire avant de conclure à l'applicabilité de certaines règles existantes.

Question 6 : *Êtes-vous favorable à la mise en œuvre de procédures d'autorégulation et de corégulation afin d'élaborer, évaluer et contrôler des standards normatifs applicables aux contenus des services de médias ? Votre expérience en la matière vous donne-t-elle entière satisfaction ? Exemples, commentaires et propositions.*

Question 7 : *Des normes minimales relatives aux procédés d'autorégulation et de corégulation devraient-elles être adoptées ? Si oui, lesquelles et par quelle voie juridique les définir ?*

Question 8 : *A défaut, le Collège d'avis du CSA serait-il le lieu approprié pour déterminer l'encadrement juridique des services de communications électroniques accessibles au public ? Si non, pour quelles raisons ? Quelle alternative proposez-vous*

Belgacom entend entrer sur le marché des nouveaux services média et souhaite par conséquent que l'accès à ce marché soit le plus ouvert possible, et ce afin de permettre une concurrence effective des services au bénéfice des consommateurs dans un souci d'équité.

En effet, en l'absence d'une réglementation harmonisée au niveau des Etats membres, une réglementation propre à la Communauté française pourrait entraîner certains acteurs moins scrupuleux à délocaliser leurs activités vers d'autres Etats membres.

A cet égard, nous faisons référence à l'attitude attentiste de la Commission Européenne. La directive « Télévision sans frontières » est typiquement une directive d'harmonisation. Comme l'indique le document de consultation, des voix se lèvent actuellement pour étendre le champ d'application des règles de la directive aux nouveaux services. Actuellement, l'approche de la Commission est vigilante.

Selon la consultation du CSA, les services de médias "sont ... offerts au public par des distributeurs de services de radiodiffusion et dès lors devraient être soumis aux dispositions relatives aux contenus et aux dispositions générales des éditeurs de services de radiodiffusion".

Comme déjà indiqué, la convergence entre les services de radiodiffusion et les nouveaux services ne permet pas toujours de conclure à la nécessité d'une assimilation entre éditeurs de services de radiodiffusion et éditeurs des services de médias en ce qui concerne les obligations et contraintes relatives aux contenus et aux dispositions générales. Par exemple: il nous paraît difficile d'appliquer les dispositions concernant le parrainage des programmes (art. 24-27) imposées aux éditeurs de services de radiodiffusion 'traditionnels' aux services de médias dans un monde IDTV / internet.

Pour Belgacom, une forme d'autorégulation pour les services de médias semble dès lors être préférable. Cette approche présente comme avantage principal qu'elle permet un développement rapide de ce marché, tout en respectant un set de règles de base faisant l'objet d'un code de conduite. Une telle auto-régulation peut être élaborée à l'aide des associations professionnelles telles que l'association des fournisseurs d'accès Internet (ISPA) et l'IAB et en concertation avec le CSA.