

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 10 mai 2012

(Dossier d'instruction n° 13-12)

En cause de la société intercommunale pour la diffusion de la télévision Brutélé, dont le siège est établi chaussée d'Ixelles, 168 à 1050 Bruxelles ;

Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1^{er}, 12° et 159 à 161 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

1. Exposé des faits

Le 1^{er} juillet 2011, la Conférence des régulateurs du secteur des communications électroniques (CRC) adopte une décision « concernant l'analyse du marché radiodiffusion télévisuelle sur le territoire de la région de langue française ».

Cette décision impose notamment à Brutélé de communiquer au CSA une proposition d'offre de référence :

- en matière de revente de son offre de télévision analogique (v. § 859 de la décision) ;
- en matière d'accès à sa plateforme de télévision numérique (v. § 949 de la décision) ;
- en matière de revente de son offre internet haut débit (v. § 1064 de la décision).

La décision de la CRC précise en outre, sous forme de liste, les éléments que les offres de référence devront traiter (v. §§ 862, 952, 853 et 1067 de la décision).

La date pour laquelle ces offres de référence doivent être remises est fixée à six mois au plus tard après l'entrée en vigueur, le 1^{er} août 2011, de la décision de la CRC, soit au 1^{er} février 2012.

Le 12 janvier 2012, Brutélé écrit au Président du CSA pour lui faire part des difficultés qu'elle éprouve à mettre en œuvre la décision de la CRC et, en particulier, à rédiger des propositions d'offres de référence détaillées. Une analyse de faisabilité technique et des procédures de tests sont nécessaires au préalable. Aussi, elle annonce devoir se limiter à un projet comportant « *une description générale de la solution d'accès envisagée* ».

Le 20 janvier 2012, le Président du CSA répond que les offres doivent permettre à un opérateur alternatif d'évaluer l'intérêt de lancer un projet commercial sur cette base. Elles doivent également permettre aux opérateurs d'identifier ce qu'ils devront développer en interne et en externe pour offrir les services et produits concernés sur le marché de détail. Une phase d'analyse et de définition des procédures et paramètres techniques requis est tout à fait envisageable après la remise des propositions d'offres de référence, plusieurs mois devant se dérouler avant que le CSA soit en mesure de prendre une décision sur celles-ci.

Le 1^{er} février 2012, en exécution de la décision de la CRC mais sans préjudice des recours en suspension et en annulation qu'elle a introduits à son encontre devant la Cour d'appel de Bruxelles, Brutélé transmet au Président du CSA ses propositions d'offres de référence.

Le 20 février, le Président du CSA adresse un courrier à Brutélé lui signalant le caractère à première vue incomplet de ses propositions d'offres de référence. Il lui suggère de transmettre les éléments manquants pour le 16 mars au plus tard.

Le 5 mars, Brutélé demande à pouvoir consulter un extrait certifié conforme de la délibération du Collège d'autorisation et de contrôle décidant de lui demander de compléter ses offres de référence.

Le 9 mars, le Président du CSA précise que son dernier courrier intervient « *dans le contexte d'échanges réguliers et habituels que les services du CSA entretiennent* » avec Brutélé, et ce sans préjudice de l'exercice par le Collège d'autorisation et de contrôle des compétences qui sont les siennes. Il ajoute que, dans la perspective de l'adoption ultérieure, par le Collège, de décisions concernant l'approbation des aspects qualitatifs et quantitatifs des propositions d'offres de référence, il est important de présenter au Collège « *des propositions d'offres les plus complètes puisqu'il appartiendra à ce dernier, dans les décisions à venir, de les compléter au cas où elles ne devaient pas contenir les clauses et informations requises* ».

Le 19 mars, Brutélé répond que les pouvoirs sont d'attribution et qu'il appartient uniquement au Collège d'autorisation et de contrôle d'estimer que ses propositions d'offres de référence ne sont pas complètes.

Le 23 mars, le Président du CSA accorde à Brutélé un dernier délai jusqu'au 28 mars pour compléter ses propositions d'offres de référence, sous peine de transmettre le dossier au Secrétariat d'instruction.

Le 28 mars, Brutélé indique qu'elle ne donnera pas suite à ce courrier mais qu'elle reste disposée à répondre à toute demande émanant du Collège d'autorisation et de contrôle.

Le 30 mars, le Secrétariat d'instruction écrit à Brutélé pour lui annoncer l'ouverture d'une instruction et l'inviter à lui faire part de ses commentaires. Brutélé ne répondra pas à ce courrier.

2. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

2.1. Sur la légitimité de la demande d'informations complémentaires formulée par l'administration du CSA

Selon l'article 91, § 3, alinéa 1^{er} (ancien) du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels :

« Si le Collège d'autorisation et de contrôle conclut qu'un marché pertinent n'est pas effectivement concurrentiel, il identifie le ou les opérateurs de réseau puissants sur le marché et impose à ce ou ces opérateurs celles parmi les obligations visées à l'article 96 qu'il estime appropriées. »

Selon l'article 96, alinéa 4 (ancien) du même décret :

« Le Collège d'autorisation et de contrôle peut exiger de tout opérateur de réseau puissant que lui soient fournies à sa demande ou que soient rendues publiques des informations bien définies telles que les informations comptables, dont les données concernant les recettes provenant de tiers, les spécifications techniques, les caractéristiques du réseau, les modalités et conditions de fourniture et d'utilisation et des prix. »

Sur ces bases, le Collège d'autorisation et de contrôle a adopté, le 29 avril 2011, un projet de décision concernant l'analyse du marché de la télédiffusion.

Par ailleurs, selon l'article 3 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision :

« Chaque projet de décision d'une autorité de régulation relatif aux réseaux de communications électroniques est transmis par cette autorité aux autres autorités de régulation énumérées à l'article 2, 2°, du présent accord de coopération.

Les autorités de régulation consultées font part de leurs remarques à l'autorité de régulation qui a transmis le projet de décision dans les 14 jours civils. Dans ce délai, chacune des autorités de régulation consultées peut demander que la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques (ci-après dénommée la CRC) soit saisie du projet de décision. Cette demande d'envoi immédiat à la CRC est motivée.

L'autorité de régulation concernée prend en considération les remarques que lui ont fournies les autres autorités de régulation et leur envoie le projet de décision modifié. Ces dernières disposent, après réception du projet de décision modifié, d'un délai de 7 jours civils pour demander que la CRC soit saisie du projet de décision modifié.

Les projets de décision et les remarques y afférentes sont toujours motivés du point de vue de la compétence légale de celui qui transmet le projet de décision ou la remarque.

Au-delà des délais prévus aux alinéas 2 et 3, le projet de décision est présumé, sauf preuve contraire, ne pas porter atteinte aux compétences des autres autorités de régulation. »

Sur cette base, la CRC a été saisie du projet de décision du Collège du 29 avril 2011 et de projets similaires adoptés par les régulateurs de l'Etat fédéral et des deux autres communautés. Elle a, *in fine*, pris la décision susmentionnée du 1^{er} juillet 2011 qui s'est substituée aux projets des différents régulateurs.

Selon l'article 6 de l'accord de coopération susvisé :

« L'autorité de régulation qui avait soumis le projet de décision est responsable de l'exécution de la décision de la CRC. Cette autorité de régulation informe les autres autorités de régulation énumérées à l'article 2, 2°, du présent accord de coopération des mesures prises en exécution de la décision de la CRC. »

Le CSA est dès lors responsable de l'exécution des éléments de la décision de la CRC du 1^{er} juillet 2011 fondés sur son projet de décision du 29 avril 2011.

Ces éléments sont notamment les suivants :

« 857 Conformément à l'article 96, al. 4, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le CSA impose l'obligation de publication d'une Offre de référence en matière de revente de l'offre analogique de l'opérateur PSM.

858 L'Offre de référence doit permettre aux opérateurs alternatifs d'acheter seulement les prestations dont ils ont besoin et de signer un contrat dans une période raisonnable de trois semaines quand ils n'ont pas des demandes supplémentaires.

859 Une proposition d'offre de référence devra être communiquée au CSA au plus tard 6 mois après l'entrée en vigueur de la présente décision. Le CSA adoptera ensuite une ou plusieurs décisions concernant les aspects qualitatifs et quantitatifs de la proposition d'offre de référence. L'offre de référence devra être opérationnelle au plus tard 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la décision du CSA concernant au moins les aspects qualitatifs de la proposition.

860 L'offre de référence doit être tenue à jour. A cette fin, le CSA doit pouvoir modifier à sa propre initiative et à tout moment l'offre de référence afin de tenir compte de l'évolution des offres de l'opérateur PSM et des demandes des opérateurs alternatifs. L'opérateur puissant est obligé d'intégrer ces modifications à son offre.

861 L'offre de référence (et toute adaptation de celle-ci) doit être approuvée par le CSA préalablement à sa publication. Le CSA imposera des adaptations si la proposition n'est pas alignée sur les obligations réglementaires ou les besoins concurrentiels du marché.

862 Dans le cadre de la présente analyse de marché, l'offre de référence devra traiter des domaines suivants :

a) Conditions techniques et tarifaires associées à l'accès

- éléments qui sont revendus ;
- disponibilité du service de revente ;
- procédures de commande et d'approvisionnement, restrictions d'utilisation et, le cas échéant, procédures contradictoires d'analyse et de test de lignes. Ces procédures contiennent aussi la procédure de certification que les câblo-opérateurs peuvent imposer à des opérateurs tiers dans le cadre d'installations chez le client, ceci pour éviter d'éventuels retards lors de l'installation à la suite d'une procédure de certification ;
- un SLA pour l'installation et les réparations contenant les pénalités prévues. L'Offre de référence peut prévoir, au choix libre du bénéficiaire, un système de prévision raisonnable si cela a une valeur ajoutée pour le bénéficiaire. Aucun système de prévision ne peut être imposé au bénéficiaire.

b) Systèmes d'information

- conditions d'accès aux systèmes d'assistance opérationnels, systèmes informatiques ou bases de données pour la réservation de commandes, la fourniture, la commande, la facturation ainsi que son évolution d'exécution, la maintenance, et les demandes d'intervention en cas de défaut et la facturation.

c) Conditions de fourniture

- *délai de réponse aux demandes de fourniture de services et d'installations; conventions contenant le niveau de service, résolution des problèmes, procédures d'escalade et paramètres de qualité du service ;*
- *conditions contractuelles standardisées, y inclus, s'il y a lieu, des indemnités prévues en cas de non respect des délais de fourniture ainsi que les compensations pour la mauvaise vérification des conditions d'intervention et de fourniture ;*
- *prix ou formules de prix de chaque caractéristique, fonction et installation énumérées ci-dessus.*

d) *Migration des utilisateurs finals*

- *Une migration efficace des utilisateurs finals entre l'opérateur puissant et les bénéficiaires devra être assurée ;*
- *Les conditions tarifaires et techniques de cette migration doivent figurer dans l'Offre de référence*

e) *Modifications à l'offre de l'émetteur*

- *L'offre de référence doit prévoir que l'opérateur PSM doit avertir à temps les bénéficiaires de cette Offre de référence des modifications dans la composition de l'offre analogique, de manière à permettre à ces bénéficiaires (i) d'en informer leurs clients finals en même temps que l'opérateur PSM le fait pour ses propres clients finals et (ii) de marquer son accord sur l'obtention des droits de contenu au cas où une chaîne analogique serait ajoutée.*

(...)

947 Conformément à l'article 96, al. 4, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le CSA impose l'obligation de publication d'une Offre de référence en matière d'accès à la plateforme de télévision numérique.

948 L'offre de référence doit permettre aux opérateurs alternatifs d'acheter seulement les prestations dont ils ont besoin et de signer un contrat dans une période raisonnable de trois semaines quand ils n'ont pas des demandes supplémentaires.

949 Une proposition d'offre de référence devra être communiquée au CSA au plus tard 6 mois après l'entrée en vigueur de la présente décision. Le CSA adoptera ensuite une ou plusieurs décisions concernant les aspects qualitatifs et quantitatifs de la proposition d'offre de référence. L'offre de référence devra être opérationnelle au plus tard 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la décision du CSA concernant au moins les aspects qualitatifs de la proposition.

950 L'offre de référence doit être tenue à jour. A cette fin, le CSA doit pouvoir modifier à sa propre initiative et à tout moment l'offre de référence afin de tenir compte de l'évolution des offres de l'opérateur PSM et des demandes des opérateurs alternatifs. L'opérateur PSM a l'obligation de répondre aux demandes du CSA de publications d'éléments supplémentaires. L'opérateur puissant est obligé d'intégrer ces modifications à son offre.

951 L'offre de référence (et toute adaptation de celle-ci) doit être approuvée par le CSA préalablement à sa publication. Le CSA imposera des adaptations si la proposition n'est pas alignée sur les obligations réglementaires ou les besoins concurrentiels du marché.

952 Dans le cadre de la présente analyse de marché, l'offre de référence devra traiter des domaines suivants :

a) *Conditions techniques et tarifaires associées à l'accès*

- *éléments du réseau auxquels l'accès est proposé ;*
- *informations sur l'architecture du réseau, l'emplacement des points d'accès physiques et disponibilité dans les parties spécifiques du réseau d'accès ;*

- *procédures de commande et d'approvisionnement, restrictions d'utilisation et, le cas échéant, procédures contradictoires d'analyse et de test de lignes ;*

- *un SLA pour l'installation et les réparations contenant les pénalités prévues. L'offre de référence peut prévoir, au choix libre du bénéficiaire, un système de prévision raisonnable si cela a une valeur ajoutée pour le bénéficiaire. Aucun système de prévision ne peut être imposé au bénéficiaire.*

b) Services de colocalisation

- *informations sur les sites pertinents de l'opérateur puisant des possibilités de colocalisation sur ces sites afin que l'opérateur alternatif puisse s'y connecter par sa propre infrastructure ;*

- *caractéristiques de l'équipement: le cas échéant, restrictions concernant les équipements qui peuvent être colocalisés ;*

- *mesures mises en place pour garantir la sûreté des locaux ;*

- *conditions d'accès du personnel des opérateurs concurrents ;*

- *normes de sécurité ;*

- *règles applicables à l'allocation d'espace lorsque l'espace de colocalisation est limité ;*

- *conditions pour l'inspection des sites sur lesquels une colocalisation est possible, ou pour lesquels la colocalisation a été refusée.*

c) Systemes d'information

- *conditions d'accès aux systèmes d'assistance opérationnels, systèmes informatiques ou bases de données pour la réservation de commandes, la fourniture, la commande, la facturation ainsi que son évolution d'exécution, la maintenance, et les demandes d'intervention en cas de défaut et la facturation*

d) Conditions de fourniture

- *délaï de réponse aux demandes de fourniture de services et d'installations; conventions contenant le niveau de service, résolution des problèmes, procédures d'escalade et paramètres de qualité du service ;*

- *conditions contractuelles standardisées, y inclus, s'il y a lieu, des indemnités prévues en cas de non respect des délais de fourniture ainsi que les compensations pour la mauvaise vérification des conditions d'intervention et de fourniture ;*

- *prix ou formules de prix de chaque caractéristique, fonction et installation énumérées ci-dessus.*

953 L'opérateur puisant doit mentionner également dans son offre de référence des dispositions relatives aux limitations techniques et à la migration des utilisateurs finals:

a) Limitations techniques

- *Seules les limitations techniques, à préciser expressément, dues à l'équipement utilisé, ou à sa version, sont à retenir par l'opérateur puisant. Ces limitations ne doivent pas contraindre indûment les choix technologiques des opérateurs tiers. Toute autre possibilité de configuration est à laisser au choix du bénéficiaire.*

- *Ceci signifie que l'offre doit contenir un volet technique décrivant les équipements utilisés par l'opérateur puisant, les règles d'ingénierie, et les moyens pour permettre un pilotage et des diagnostics à distance.*

b) Migration des utilisateurs finals

- Une migration efficace des utilisateurs finals entre l'opérateur puissant et les bénéficiaires devra être assurée.

- Les conditions tarifaires et techniques de cette migration doivent figurer dans l'offre de référence

954 En vertu de l'obligation de non-discrimination, l'opérateur PSM ne pourra utiliser pour lui-même une nouvelle configuration de l'offre d'accès à la plateforme de télévision numérique (nouveaux paramètres, nouvelles fonctions, nouveaux éléments du réseau, nouvelle technologie,...) que lorsque cette configuration sera opérationnelle au niveau de gros.

955 L'opérateur PSM devra soumettre au CSA pour approbation une adaptation de l'offre de gros en matière d'accès à la plateforme de télévision numérique prenant en compte cette nouvelle configuration. Le CSA disposera alors d'un délai, de maximum 3 mois, pour organiser une consultation concernant cette offre de référence adaptée et pour l'approuver. Si cette période de 3 mois devait s'avérer trop courte en raison du manque de détails de l'offre et que le CSA doive entreprendre des actions supplémentaires, elle pourra être prolongée.

956 Après publication par l'opérateur PSM de l'offre de référence modifiée et approuvée par le CSA, les opérateurs alternatifs disposeront d'un délai de maximum 6 mois pour mettre en œuvre cette offre sur le plan opérationnel. A l'issue de ce délai, l'opérateur PSM pourra alors utiliser pour lui-même la configuration en question. Tout retard imputable à l'opérateur PSM lors de la procédure décrite dans le présent paragraphe entraînera l'obligation pour l'opérateur PSM de retarder à due concurrence l'usage pour lui-même de la configuration en question.

957 L'opérateur PSM a le droit de refuser l'accès au projet d'adaptation de l'offre de gros aux opérateurs présents sur le marché de détail via leur propre infrastructure. Lors de la présentation de l'offre de référence de gros adaptée, l'opérateur PSM a le droit de demander aux opérateurs intéressés de respecter une clause sur le secret (accord de non divulgation).

(...)

1062 Conformément à l'article 96, al. 4, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le CSA impose l'obligation de publication d'une offre de référence en matière de revente de l'offre haut débit de l'opérateur PSM.

1063 L'offre de référence doit permettre aux opérateurs alternatifs d'acheter seulement les prestations dont ils ont besoin et de signer un contrat dans une période raisonnable de trois semaines quand ils n'ont pas des demandes supplémentaires.

1064 Une proposition d'offre de référence devra être communiquée au CSA au plus tard 6 mois après l'entrée en vigueur de la présente décision. Le CSA adoptera ensuite une ou plusieurs décisions concernant les aspects qualitatifs et quantitatifs de la proposition d'offre de référence. L'offre de référence devra être opérationnelle au plus tard 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la décision du CSA concernant au moins les aspects qualitatifs de la proposition.

1065 L'offre de référence doit être tenue à jour. A cette fin, le CSA doit pouvoir modifier à sa propre initiative et à tout moment l'offre de référence afin de tenir compte de l'évolution des offres de l'opérateur PSM et des demandes des opérateurs alternatifs. L'opérateur PSM a l'obligation de répondre aux demandes du CSA de publication d'éléments supplémentaires. L'opérateur puissant est obligé d'intégrer ces modifications à son offre.

1066 L'offre de référence (et toute adaptation de celle-ci) doit être approuvée par le CSA préalablement à sa publication. Le CSA imposera des adaptations si la proposition n'est pas alignée sur les obligations réglementaires ou les besoins concurrentiels du marché.

1067 Dans le cadre de la présente analyse de marché, l'offre de référence devra traiter des domaines suivants:

a) Conditions techniques et tarifaires associées à l'accès

- *Eléments qui sont revendus ;*
- *Disponibilité du service de revente ;*
- *procédures de commande et d'approvisionnement, restrictions d'utilisation et, le cas échéant, procédures contradictoires d'analyse et de test de lignes ;*
- *un SLA pour l'installation et les réparations contenant les pénalités prévues. L'offre de référence peut prévoir, au choix libre du bénéficiaire, un système de prévision raisonnable si cela a une valeur ajoutée pour le bénéficiaire. Aucun système de prévision ne peut être imposé au bénéficiaire.*

b) Systemes d'information

- *conditions d'accès aux systèmes d'assistance opérationnels, systèmes informatiques ou bases de données pour la réservation de commandes, la fourniture, la commande, la facturation ainsi que son évolution d'exécution, la maintenance, et les demandes d'intervention en cas de défaut et la facturation.*

c) Conditions de fourniture

- *délai de réponse aux demandes de fourniture de services et d'installations; conventions contenant le niveau de service, résolution des problèmes, procédures d'escalade et paramètres de qualité du service ;*
- *conditions contractuelles standardisées, y inclus, s'il y a lieu, des indemnités prévues en cas de non respect des délais de fourniture ainsi que les compensations pour la mauvaise vérification des conditions d'intervention et de fourniture ;*
- *prix ou formules de prix de chaque caractéristique, fonction et installation énumérées ci-dessus.*

d) Migration des utilisateurs finals

- *Une migration efficace des utilisateurs finals entre l'opérateur puissant et les bénéficiaires devra être assurée ;*
- *Les conditions tarifaires et techniques de cette migration doivent figurer dans l'Offre de référence.*

1068 *En vertu de l'obligation de non-discrimination, l'opérateur PSM ne pourra utiliser pour lui-même une nouvelle configuration de l'offre d'accès à une offre de revente de l'offre d'accès haut débit (nouveaux paramètres, nouvelles fonctions, nouveaux éléments du réseau, nouvelle technologie,...) que lorsque cette configuration sera opérationnelle au niveau de gros.*

1069 *L'opérateur PSM devra soumettre au CSA pour approbation une adaptation de l'offre de gros en matière d'accès à une offre de revente de l'offre d'accès haut débit prenant en compte cette nouvelle configuration. Le CSA disposera alors d'un délai de maximum 3 mois pour organiser une consultation concernant cette offre de référence adaptée et pour l'approuver. Si cette période de 3 mois devait s'avérer trop courte en raison du manque de détails de l'offre et que le CSA doive entreprendre des actions supplémentaires, elle pourra être prolongée.*

1070 *Après publication par l'opérateur PSM de l'offre de référence modifiée et approuvée par le CSA, les opérateurs alternatifs disposeront d'un délai de maximum 6 mois pour mettre en œuvre cette offre sur le plan opérationnel. A l'issue de ce délai, l'opérateur PSM pourra alors utiliser pour lui-même la configuration en question. Tout retard imputable à l'opérateur PSM lors de la procédure décrite dans le présent paragraphe entrainera l'obligation pour l'opérateur PSM de retarder à due concurrence l'usage pour lui-même de la configuration en question.*

1071 *L'opérateur PSM a le droit de refuser l'accès au projet d'adaptation de l'offre de gros aux opérateurs présents sur le marché de détail via leur propre infrastructure. Lors de la présentation de*

l'offre de référence de gros adaptée, l'opérateur PSM a le droit de demander aux opérateurs intéressés de respecter une clause de confidentialité (accord de non divulgation). »

Sur la base des dispositions précitées de la décision de la CRC et de l'article 6 de l'accord de coopération mentionné plus haut, il incombera donc au CSA d'adopter des décisions « *concernant les aspects qualitatifs et quantitatifs* » des propositions d'offres de référence établies par Brutélé. Dans ce cadre, le CSA pourra, si ces propositions d'offres ne sont pas alignées sur les obligations réglementaires ou les besoins concurrentiels du marché, imposer à Brutélé des adaptations de son offre.

Encore faut-il déterminer par le biais de quel organe le CSA pourra se prononcer sur les offres de référence remises par Brutélé. A juste titre, ce n'est pas l'accord de coopération du 17 novembre 2006 ou la décision de la CRC qui le déterminent puisque ceci relève de l'organisation interne de chaque régulateur.

Au sein du CSA, l'organe compétent pour se prononcer sur les offres de référence de Brutélé est le Collège d'autorisation et de contrôle. En vertu de l'article 91, § 3, alinéa 1^{er} (ancien) du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, c'est en effet lui qui est compétent, au sein du CSA, pour imposer aux opérateurs puissants sur le marché les obligations visées à l'article 96 du décret. Sous réserve des interventions de la CRC, cette compétence couvre tout le processus décisionnel, de la fixation d'obligations théoriques – en l'espèce, celle de fournir des offres de référence – à la fixation de contraintes plus pratiques – à savoir l'adaptation des offres de référence remises pour qu'elles correspondent, dans leurs aspects qualitatifs et quantitatifs, aux obligations réglementaires et aux besoins concurrentiels du marché.

C'est donc le Collège d'autorisation et de contrôle qui devra, *in fine*, approuver les offres de référence remises par Brutélé après en avoir éventuellement imposé l'adaptation.

Dans ses différents courriers adressés au CSA en mars 2012, Brutélé semble considérer que le Collège d'autorisation et de contrôle est dès lors seul compétent pour estimer qu'une offre de référence est incomplète et pour demander des éléments complémentaires.

Le Collège ne partage pas cette analyse.

En effet, s'il est bien seul compétent pour prendre la décision *finale* d'approbation des offres de référence et pour éventuellement imposer leur adaptation afin qu'elles correspondent, dans leurs aspects qualitatifs et quantitatifs, aux obligations réglementaires et aux besoins concurrentiels du marché, ce n'est pas pour autant à lui d'assurer toute la préparation de cette décision.

Le Collège rappelle que, conformément à l'article 5 du règlement d'ordre intérieur du CSA, il se réunit « *au moins une fois par mois, sauf durant les mois de juillet et d'août* ». En pratique, et hors les mois d'été, il se réunit une à quatre fois par mois mais jamais plus d'une matinée par semaine. Il ne lui est donc pas possible d'assurer le traitement des dossiers du début à la fin de la procédure. Il prend les décisions sur la base des dossiers qui lui sont soumis et qui ont été préalablement préparés ou instruits.

Quant à la préparation des dossiers, elle relève de la gestion quotidienne du CSA et incombe donc au Bureau qui, selon l'article 140 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels coordonne et organise les travaux du CSA et en assure la gestion quotidienne, qu'il peut déléguer.

A cet égard, l'article 18 du règlement d'ordre intérieur du CSA dispose que :

« Le directeur assiste le Président dans la préparation des travaux et des réunions du CSA. Il veille à l'observation des règles de présentation des documents, assure la mise en œuvre des procédures décisionnelles et veille à l'exécution des avis et décisions. »

Cet article comporte donc délégation au Président et au directeur du CSA pour préparer les travaux – notamment – du Collège d'autorisation et de contrôle. Dans l'exécution de cette mission, le Président et le directeur recourent naturellement au personnel qui forme l'administration du CSA et qui est placé sous leur autorité.

Dans le cadre de cette mission de préparation et dans l'optique de présenter au Collège une information la plus précise et complète possible, l'administration du CSA peut parfaitement demander aux personnes concernées des informations ou documents qui lui paraissent nécessaires. Ces demandes, si elles sont formalisées dans un courrier, seront toujours signées par le président du CSA puisque celui-ci est, en vertu de l'article 57 du règlement d'ordre intérieur, le représentant du CSA à l'égard de l'extérieur.

La possibilité pour l'administration de solliciter des informations ne constitue pas un pouvoir d'injonction comme celui dont dispose le Collège sur pied de l'article 136, § 6 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels¹. Le refus de communiquer des informations demandées par l'administration du CSA n'est en principe pas passible de sanctions et les personnes concernées peuvent donc généralement refuser de donner suite à ces demandes. Toutefois, ceci est rarement dans leur intérêt. En effet, si la communication d'une information est refusée à l'administration, rien n'empêchera le Collège d'invoquer l'article 136, § 6 précité pour requérir cette même information. Et à ce stade, en cas de refus, la personne concernée risquera une sanction. En outre, les demandes d'informations formulées par l'administration visent généralement à constituer pour le Collège un dossier le plus complet possible, et ce pour lui permettre de statuer dans la plus pleine connaissance de cause. Si, à la suite d'un refus de communication d'informations, l'administration se voit contrainte de soumettre au Collège un dossier incomplet, le Collège devra parfois en tirer des conséquences défavorables à la partie en cause.

A titre d'exemple, l'on peut citer la mission dont dispose le Collège de contrôler annuellement le respect de leurs obligations par les éditeurs de services de médias audiovisuels. Dans le cadre de ce contrôle, les éditeurs doivent remettre chaque année un rapport d'activités au CSA. Les rapports sont demandés aux éditeurs par l'administration du CSA pour une certaine date. A cette date, l'administration examine les rapports reçus et écrit à tous les éditeurs dont le rapport est incomplet pour leur demander de le compléter. Bien sûr, les éditeurs pourraient refuser de répondre à ces demandes en arguant que seul le Collège peut contrôler leur rapport. Toutefois, il leur est évidemment plus avantageux de communiquer les informations manquantes de telle sorte que l'administration du CSA puisse communiquer au Collège un rapport complet. En effet, si le rapport est complet, le Collège pourra réellement examiner si l'éditeur a respecté ses obligations et, le cas échéant, constater que tel est le cas. En revanche, si un rapport est incomplet, le Collège ne pourra que constater son incomplétude et solliciter le lancement d'une instruction avec, dans certains cas, une sanction à la clé.

Il ressort de ce qui précède qu'en réalité, le principe de bonne administration exige que l'administration du CSA constate toute lacune, imprécision ou ambiguïté dans les informations qui lui sont communiquées et mette tout en œuvre pour y remédier.

Ce faisant, l'administration ne s'approprie en rien la compétence du Collège. Elle ne décrète en effet pas que le dossier qu'elle estime incomplet est mauvais et elle ne rend elle-même aucune décision

¹ « Le Collège d'autorisation et de contrôle peut requérir de toute personne privée ou autorité publique toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions »

dans ce dossier. Elle se contente de constater qu'à première vue, et de manière objective, des éléments devant se trouver dans le dossier en vertu d'un décret, d'un arrêté ou d'une décision contraignante ne s'y trouvent pas et invite l'administré, dans son meilleur intérêt et sans injonction, à compléter ce dossier.

2.2. Sur l'instruction

Dans ses courriers adressés en mars 2012 au CSA, Brutélé n'a jamais réellement démenti avoir communiqué des offres de référence incomplètes. Elle a simplement relevé que seul le Collège pouvait poser un tel constat et a refusé de fournir des éléments complémentaires sans demande du Collège en ce sens.

Face à une telle position, deux attitudes pouvaient être envisagées.

Premièrement, l'administration pouvait transmettre telles quelles les offres de référence de Brutélé au Collège tout en les considérant incomplètes car ne reprenant pas plusieurs éléments listés dans la décision de la CRC du 1^{er} juillet 2011. Saisi des offres de référence elles-mêmes, le Collège n'aurait eu d'autres choix que d'évaluer leurs aspects qualitatifs et quantitatifs et décider si ces offres devaient être adaptées avant qu'il puisse les approuver. Or, celles-ci étant à première vue incomplètes, il n'aurait pas été étonnant que le Collège force Brutélé à revoir son offre, le cas échéant en lui imposant des adaptations lourdes.

Deuxièmement, pour éviter une solution aussi radicale, l'administration pouvait elle-même avertir le Secrétariat d'instruction de la situation. En effet, dès lors que Brutélé prétendait ne compléter son offre de référence que sur demande du Collège mais que le Collège n'aurait pu lui demander de la compléter que soit dans l'exercice de sa compétence d'évaluation des aspects qualitatifs et quantitatifs de l'offre, soit après avoir constaté un manquement, il fallait, dans cette seconde option, passer par le Secrétariat d'instruction. En effet, en vertu de l'article 159, § 1^{er} du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège ne peut constater un manquement (et le sanctionner) que moyennant le respect de la procédure visée à l'article 161 du même décret qui implique l'intervention du Secrétariat d'instruction.

C'est ainsi que le Secrétariat d'instruction s'est saisi des faits et a conclu qu'il y avait lieu de notifier des griefs à Brutélé pour avoir méconnu l'article 96, alinéa 4 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et différents paragraphes de la décision de la CRC fondés sur cet article en remettant des offres ne contenant pas tous les éléments listés dans ces paragraphes.

Ce faisant, le Secrétariat d'instruction n'a pas dépassé les prérogatives que lui confie le décret susvisé.

2.3. Conclusion

Saisi d'une demande de notification de griefs par le Secrétariat d'instruction, le Collège doit tenir compte de plusieurs éléments évoqués ci avant.

Premièrement, il existe des indices de manquement à l'article 96, alinéa 4 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et à différentes exigences de la décision de la CRC du 1^{er} juillet 2011 prise au pied de cet article.

Deuxièmement, Brutélé ne dément pas devoir encore apporter des compléments à ses propositions d'offres mais refuse plutôt de les compléter sans demande du Collège en ce sens.

Troisièmement, enfin, tant que l'intention de Brutélé de ne pas compléter ses offres de référence n'est pas certaine, il est de bonne administration de tout mettre en œuvre pour qu'elle les complète avant de prendre une décision qui risque de lui être préjudiciable.

Sur la base de ce qui précède, le Collège tient à faire en sorte que, dans un processus de travail qui implique des échéances qui se rapprochent, les échanges entre Brutélé et le CSA se concentrent sur les questions les plus essentielles, à savoir celles qui mèneront à l'approbation par le Collège d'offres de référence complètes et répondant qualitativement et quantitativement aux objectifs de la décision de la CRC du 1^{er} juillet 2011.

Or, le Collège craint qu'une notification de griefs ne vienne distraire les parties de cet objectif essentiel. Pour cette raison, le Collège ne juge pas opportun, à ce stade, de notifier à Brutélé les griefs visés dans le rapport d'instruction.

A la lumière des éclaircissements qu'il a fournis au point 2.1 de la présente décision, le Collège décide dès lors de ne pas notifier de griefs et espère que Brutélé collaborera davantage avec l'administration du CSA afin que les offres de référence qui lui seront soumises *in fine* soient les plus complètes possibles, dans le meilleur intérêt de tous.

Toutefois, dans l'hypothèse où Brutélé devait continuer à ne pas fournir les éléments complémentaires qui lui sont demandés par l'administration, le Collège demande au Secrétariat d'instruction en application de l'article 42, alinéa 1^{er}, 3° du règlement d'ordre intérieur du CSA, de lui fournir un complément d'information deux mois après la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 10 mai 2012.