LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE : UN RÉGULATEUR CONVERGENT DANS UN ÉTAT FÉDÉRAL

Evelyne Lentzen*

* Evelyne Lentzen, présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel, rue Jean Chapelié, 35, 1050 Bruxelles, Belgique, evelyne.lentzen@csa.be.
Article reçu le 2.10.2006.

Un régulateur comme les autres

L'histoire des autorités européennes de régulation de la radiodiffusion a des traits communs.

Les circonstances de leur création sont quasi identiques dans beaucoup de pays. Les premières ont été constituées au milieu des années 80, aux lendemains du développement des radios et télévisions privées et de la sortie concomitante des monopoles publics de radiodiffusion. Les Parlements et gouvernements des pays européens ont alors décidé qu'il convenait de confier la gestion d'un secteur à la croisée des libertés fondamentales à un organe indépendant des pouvoirs politiques et économiques.

Ces autorités ont en commun le pouvoir d'attribution des licences ou autorisations aux éditeurs privés, le contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires par les radiodiffuseurs et l'imposition de sanctions en cas de manquement à ces dispositions.

Il y a aujourd'hui plus de 100 organes de régulation dans le monde, dont au moins un dans chacun des 25 États membres de l'Union européenne.

Il va de soi qu'ils ne se ressemblent pas. Leur structure interne, le mode de désignation de leurs instances et de leur personnel, leurs moyens financiers et humains, leurs compétences diffèrent selon les structures d'État dans lesquelles ils s'inscrivent, selon les pratiques administratives de ces États, selon la structuration des marchés, selon les choix politiques des Parlements et des gouvernements,… La plupart des autorités de régulation régulent à la fois le secteur public et le secteur privé ; ce n'est pas le cas par exemple des Landesmedienanstalten allemandes qui ne sont compétentes qu'en matière de radiodiffusion privée.

La diversité est un fait dans l'univers de la régulation. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique ne fait pas exception. Il a été créé en 1987, comme simple instance d'avis représentative des acteurs de l'audiovisuel. Dix ans plus tard, une nouvelle législation lui a conféré un pouvoir de décision en matière de contrôle du respect des obligations des opérateurs audiovisuels, un pouvoir de sanction et un pouvoir de quasi décision (mécanisme de l'avis conforme) en matière d'autorisation des radios privées. Ces

pouvoirs sont exercés par une nouvelle instance – le Collège d'autorisation et de contrôle – instaurée au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel à côté du collège consultatif. Un peu moins de sept ans plus tard, en 2003, une nouvelle législation octroie la plénitude des compétences d'autorisation des éditeurs privés (quelque soit le support technique), de notification des déclarations d'activités des distributeurs de services (par exemple, les plates-formes numériques) et des opérateurs de réseaux (câble coaxial ou filaire, hertzien, satellite…) tout en étendant ses compétences de contrôle et de sanction, notamment vis-à-vis des éditeurs publics de radio et de télévision.

Un régulateur pas comme les autres

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'inscrit naturellement dans l'histoire institutionnelle de la Belgique fédérale. Comme dans tout État fédéral, des répartitions de compétence sont organisées par la Constitution ou par des lois fondamentales : ainsi les matières culturelles sont de la compétence des entités fédérées appelées « Communautés ».

Les autorités de régulation de l'audiovisuel sont dès lors constituées au niveau des Communautés, tandis que l'autorité de régulation des télécommunications l'est au niveau de l'État fédéral.

A première vue, nous serions donc en présence d'une répartition contenus-infrastructures. Cependant, le CSA est ce que l'on appelle couramment une autorité « convergente », c'est-à-dire qu'il dispose de compétences recouvrant à la fois les secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications, tout en n'étant pas un régulateur « unique » à l'instar de l'AGCOM italienne ou de l'OFCOM britannique.

Le nombre d'instances à compétence conjointe contenus-infrastructures est en croissance depuis quelques années : c'est le cas peu ou prou dans au moins huit pays en Europe (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Italie, Suisse, Slovénie).

En ce qui concerne la Communauté française, la législation a octroyé des compétences en matière d'infrastructures au régulateur qu'est le CSA. En effet, la Cour d'arbitrage (Cour constitutionnelle) a considéré, de manière constante, que

la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision «*n'est pas liée à un mode déterminé de diffusion ou de transmission. Elle permet aux communautés de régler les aspects techniques de la transmission qui sont un accessoire de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Les compétences de régler les autres aspects de l'infrastructure, qui comprennent notamment la police générale des ondes radioélectriques, appartient au législateur fédéral* ». Elle a constaté aussi que « *les développements technologiques récents ont pour effet que les matières de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, ne peuvent plus être délimitées à l'aide de critères techniques tels que l'infrastructure sous-jacente, les réseaux ou les terminaux utilisés, mais bien sur base de critères de contenu et de critères fonctionnels* », que « *la radiodiffusion, qui comprend la télévision, peut être distinguée des autres formes de télécommunications en ce qu'un programme de radiodiffusion diffuse des informations publiques, est destiné, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et n'a pas de caractère confidentiel. Les services qui fournissent une information individualisée, caractérisée par une certaine forme de confidentialité, ne ressortissent par contre pas à la radiodiffusion et relèvent de la compétence du législateur fédéral* » et encore que « *la caractéristique essentielle de la radiodiffusion et de la télévision est le fait de fournir des informations publiques à l'ensemble du public* (…)*, cela inclut également la diffusion sur demande individuelle. Les activités de diffusion ne perdent pas leur nature au motif que, par suite de l'évolution des techniques, une plus large possibilité de choix est offerte au téléspectateur ou à l'auditeur* ». La Cour a conclu dès lors que l'autorité fédérale n'est pas la seule autorité compétente pour régler la matière des réseaux et infrastructures de communications électroniques, qu'il y a une « *absolue nécessité de prévoir une coopération entre l'autorité fédérale et les Communautés* »[1] pour gérer les infrastructures communes de communications électroniques. La Cour d'arbitrage a fixé un délai pour la mise en œuvre de cette coopération ; ce délai est aujourd'hui dépassé sans qu'une telle coopération n'ait été organisée à ce jour par les gouvernements concernés.

Les avantages et les inconvénients des autorités de régulation « convergentes », voire uniques, sont régulièrement discutés. Rappelons que les cultures et les intérêts du public en ces deux matières que sont l'audiovisuel et les télécoms sont loin d'être communes, c'est sans doute là que réside la plus grande difficulté : ne

1. Arrêts 128/2005 du 13 juillet 2005, 7/90 du 25 janvier 1990, 1/91 du 7 février 1991, 109/2000 du 31 octobre 2000 et 132/2004 du 14 juillet 2004.

pas réguler les contenus avec les seules règles économiques en vigueur en matière d'infrastructures.

Même si cela s'avère dans les faits un peu compliqué à organiser, le cas des États fédéraux offre une perspective, celle de la coopération, qui est soutenue par les instances européennes.

L'organisation interne

La régulation du secteur se construit dans le concret. Il importe dès lors d'observer comment le législateur a choisi d'organiser le travail du CSA.

Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion qualifie le CSA « *d'autorité administrative indépendante jouissant de la personnalité juridique et chargée de la régulation du secteur de la radiodiffusion en Communauté française* » (article 130). Tous les mots sont importants dans cette qualification :

– autorité : une institution, et non un agent, avec des compétences propres et un pouvoir de décision ;
– administrative : organe rattaché à la sphère administrative et non judiciaire ;
– indépendante : des pouvoirs politiques et économiques ; celle-ci est mesurée par différents facteurs liés à la composition de l'instance, ses moyens et son fonctionnement ;
– personnalité juridique : apte à ester en justice en son nom propre ; ceci est le corollaire du pouvoir de sanction et de l'organisation de la possibilité de recours à l'encontre des décisions (administratives) du régulateur ;
– régulation : la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (REC(2000)23 du 20 décembre 2000) concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion propose une définition de la régulation et donne les raisons de l'instauration de celles-ci en ces termes : « *La régulation a pour but principal de garantir un fonctionnement harmonieux, équitable et pluraliste du secteur de la radiodiffusion, tout en respectant la liberté et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs. Plus qu'une autorité de police, les AR sont d'abord et avant tout des instances ayant pour vocation à assurer un*

fonctionnement harmonieux du secteur de la radiodiffusion à travers un esprit de dialogue, d'ouverture et de confiance avec les radiodiffuseurs. Les autorités de régulation sont censées agir exclusivement dans l'intérêt du public » ;

– radiodiffusion : les évolutions technologiques, et en particulier la convergence des réseaux et infrastructures, font de tout ce qui concerne la radiodiffusion un enjeu qui acquiert de l'importance. Le CSA se réfère à cet égard aux différenciations opérées par la Cour d'arbitrage (voir ci-dessus).

Le Parlement de la Communauté française a choisi une structure interne à trois branches :

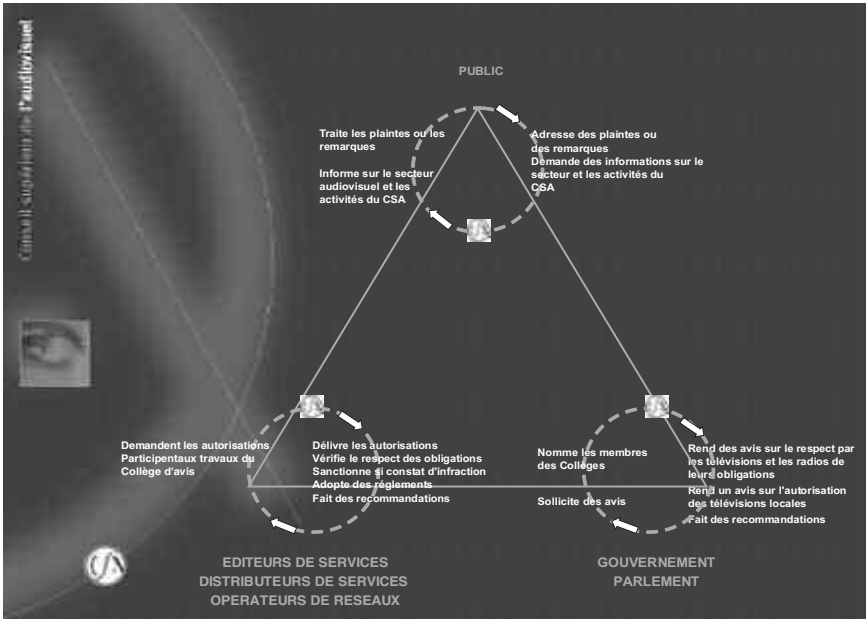
1. un bureau : composé de quatre personnes (le président et les trois vice-présidents) nommées par le gouvernement pour 5 ans, qui est chargé de la politique générale, de la coordination des travaux, de la gestion du personnel, … c'est le « conseil d'administration » de l'institution ;
2. un Collège d'autorisation et de contrôle : composé de dix personnes (les quatre membres du bureau + six personnes désignées par le gouvernement et le Parlement pour 4 ans) choisies pour leurs compétences dans les domaines du droit, de l'audiovisuel ou de la communication. Il leur est appliqué un régime d'incompatibilité de nature à éviter tout conflit d'intérêt. Cet organe exerce, comme son nom l'indique, deux types de compétence : l'une d'autorisation, l'autre de contrôle, avec comme corollaire un pouvoir de sanction ;
3. un Collège d'avis : composé de 30 membres choisis parmi les professionnels issus des différents secteurs de l'audiovisuel, il a pour mission de rendre, par propre initiative ou à la demande du gouvernement ou du Parlement de la Communauté française, des avis sur toute question relative à l'audiovisuel, y compris la publicité (à l'exception des questions relevant de la compétence du Collège d'autorisation et de contrôle).

Une structure administrative complète l'ensemble. Le secrétariat, composé aujourd'hui de 20 personnes, est chargé de la préparation des travaux des collèges sous l'autorité du bureau. Le CSA a essentiellement pour ressources une dotation annuelle allouée par la Communauté française dans le cadre d'un contrat de financement de 5 ans qui couvre les frais de personnel et de fonctionnement. Son montant est, en 2006, de 1.836.000 euros.

Quand je suis interrogée sur le rôle et les missions du CSA dans l'univers audiovisuel, j'utilise volontiers l'image du triangle dont les trois côtés sont les acteurs de la chaîne de valeur multimédias (éditeurs, distributeurs et opérateurs), le législateur (Parlement et gouvernement) et le public. Le CSA, lui, se trouve à l'intérieur de ce triangle, il doit interagir avec tous. Ces interactions se manifestent à double sens.

Si la régulation consiste à assurer un cadre de développement harmonieux dans le secteur, elle est aussi à l'écoute du public. C'est en veillant à cet équilibre subtil et ambitieux, entre les volontés légitimes de développement d'acteurs économiques et le souci constant de l'intérêt général, que tout régulateur doit remplir sa mission de régulation d'un secteur à la croisée des libertés, aussi fondamentales que la liberté de s'exprimer et la liberté d'être informé et, de principes aussi essentiels que la dignité humaine, la protection des mineurs et la protection des consommateurs.

Les descriptions des interventions du régulateur qui suivent sont indicatrices des principaux terrains d'investigation du CSA. Il en est bien d'autres ayant trait, par exemple, à la présence et à la représentation des hommes et des femmes belges et d'origine étrangère dans les médias, au respect de la dignité hu-



maine, aux personnes qui souffrent de déficiences sensorielles dans la programmation et la diffusion des services de radiodiffusion, à l'information et la publicité en période électorale, à la préservation et l'exploitation du patrimoine audiovisuel dans l'environnement numérique, …

Le métier de régulateur a aussi des aspects éminemment juridiques et techniques. Je ne les aborderai pas ici ; il est évident qu'ils sous-tendent des choix de politique de régulation audiovisuelle. A cet égard, l'égalité de traitement d'acteurs en situation similaire et la neutralité technologique figurent parmi les principes qui fondent les interventions du régulateur dans ces domaines.

La régulation s'écrit dans le concret. C'est dans cet esprit que des collaborations se sont nouées avec nos collègues belges et étrangers aussi bien dans le secteur de la radiodiffusion que des télécoms et de la concurrence, de même qu'avec des institutions comme le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme pour nous aider à aborder ces questions.

Enfin, le CSA a accentué, ces dernières années, des actions destinées à mieux faire connaître du grand public ses activités et ses décisions. Il dispose, outre de son site internet (www.csa.be) et d'un bulletin d'information trimestriel, d'une lettre électronique d'information sur les activités du CSA. Il organise aussi régulièrement des consultations publiques.

Les autorisations et les déclarations

Le décret sur la radiodiffusion différencie les acteurs de la filière audiovisuelle en trois catégories selon les métiers exercés et les responsabilités particulières qui y sont inhérentes :

– l'éditeur de services : à savoir, la personne morale qui assume la responsabilité éditoriale d'un ou plusieurs services de radiodiffusion en vue de les diffuser ou de les faire diffuser. Ces éditeurs – qui sont soumis à un régime d'autorisation – sont concernés par des dispositions en matière de contenus (droit du public à l'information ; transparence et sauvegarde du pluralisme de l'offre ; respect de la dignité humaine et protection des mineurs ; communication publicitaire ; contribution à la production audiovisuelle ; quotas de diffusion d'œuvres, …) ;

– le distributeur de services : à savoir, la 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. Lui est appliqué un régime déclaratif. Ses obligations réglementaires concernent la transparence et le pluralisme (exercice d'éventuelle position significative qui porterait atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion ; contribution à la production d'œuvres audiovisuelles ; offre de base et « must carry » ; accès conditionnel ; EPG et API) ;
– l'opérateur de réseaux : à savoir, toute personne morale qui assure les opérations techniques d'un réseau de radiodiffusion nécessaires à la transmission et à la diffusion auprès du public de services de radiodiffusion. Lui est appliqué un régime déclaratif. Ses obligations concernent l'accès aux réseaux, à la situation concurrentielle (détermination des marchés pertinents et opérateurs puissants sur ces marchés ; règles particulières pour les radiofréquences).

Une des principales missions du Collège d'autorisation et de contrôle est d'autoriser les éditeurs privés de services et l'usage des radiofréquences. Depuis l'adoption du décret de 2003, 48 autorisations ont été accordées pour des services de radiodiffusion télévisuelle (26) et radiophonique non FM (22). L'absence de détermination par le gouvernement du cadastre des fréquences disponibles en FM a empêché jusqu'ici le CSA d'octroyer les autorisations et l'usage de fréquences à des éditeurs, pourtant candidats en grand nombre.

Après vérification du respect des conditions réglementaires, les accusés de réception des déclarations d'activités de 17 distributeurs de services et de 12 opérateurs de réseaux ont été communiqués aux intéressés.

Par ailleurs, le Collège d'autorisation et de contrôle est chargé de rendre un avis préalable à l'autorisation par le gouvernement de la Communauté française des télévisions locales (elles sont au nombre de douze) et sur tout projet de convention à conclure entre le gouvernement et les éditeurs qu'ils soient publics ou privés (il s'agit, pour les éditeurs privés, de conventions réglant leur contribution à la production d'œuvres audiovisuelles et, pour les éditeurs publics, de leur contrat de gestion).

Le pouvoir de contrôle et de sanction

Le Collège d'autorisation et de contrôle est chargé d'assurer au moins une fois par an le contrôle du respect des obligations réglementaires et conventionnelles des éditeurs privés et publics. Il en fait de même pour les distributeurs de services.

Outre ce contrôle récurrent, il constate toute violation aux lois, règlements et conventions en matière de radiodiffusion et, en cas d'infraction, prononce une sanction administrative allant de l'avertissement au retrait de l'autorisation, en passant par l'amende et la diffusion d'un communiqué qui relate l'infraction.

A l'issue du contrôle annuel, des manquements des principaux éditeurs publics et privés de télévision ont été constatés ces dernières années. Ils concernent notamment le respect des quotas de diffusion. Les sanctions décidées par le Collège d'autorisation et de contrôle sont, dans ce cas et en général, soit une amende, soit la diffusion d'un communiqué sur un des services de l'éditeur concerné relatant l'infraction.

En moyenne, un cinquième des dossiers d'instruction ouverts (soit sur plainte de téléspectateurs ou d'auditeurs, soit d'initiative au départ des données de monitoring) par le service spécialisé au sein du secrétariat du CSA fait l'objet d'un suivi et d'une décision par le Collège d'autorisation et de contrôle. Le tableau suivant synthétise le nombre et le type de sanction que le Collège d'autorisation et de contrôle a infligé aux éditeurs, distributeurs et opérateurs de réseaux de la Communauté française depuis 2003.

En 2005, l'analyse des dossiers de diffusion sans autorisation d'éditeurs de services radiophoniques en FM modifie quelque peu les grandes tendances. En effet, en l'absence de plan de fréquences décidé par le gouvernement, mais saisi de nombreux dossiers relatifs à la diffusion sans autorisation de radios par voie hertzienne terrestre analogique (FM), le Collège d'autorisation et de contrôle a décidé de constater les faits mais de ne pas prononcer de sanction. Il a considéré qu'en Communauté française, « *l'ordre public des télécommunications semble avant tout mis en péril par la difficulté qu'éprouve, depuis près de dix ans, le pouvoir exécutif à mettre en œuvre les procédures d'autorisation prévues par le législateur* ».

Outre les dossiers ouverts suite au contrôle annuel des éditeurs et distributeurs de services, les décisions de sanction ont porté principalement sur des infractions en matière de communication publicitaire et de protection des mineurs.

	2003	2004	2005	2006
Nombre de dossiers de plainte ou ouverts d'initiative	120	194	191	109
Nombre de décisions	28	27	49	27
Amende	8	4	8	4
Amende + communiqué	3	3	3	2
Amende + avertissement	1	0	0	0
Communiqué	1	1	0	3
Avertissement	5	5	9	5
Avertissement + communiqué	2	2	1	1
Suspension	0	0	1	0
Grief sans sanction	2	1	23	5
Transfert à autre organisme ou procureur du Roi ou autre	6	1	0	1
Grief non établi	0	10	4	3

Les questions de séparation des contenus éditoriaux et publicitaires, de publicité clandestine et de durée publicitaire ont été le plus souvent abordées. Pour ce qui est de la protection des mineurs, une application jugée insuffisante de la signalétique est le plus souvent constatée. Dans le cas de constats d'infraction en matière de publicité, la sanction a consisté généralement en l'imposition d'une amende, en la diffusion d'un communiqué (ou les deux) ou en un avertissement. Dans les cas de constats d'infraction en matière de protection des enfants, la sanction est plutôt l'imposition d'un communiqué afin que le public soit averti de l'intervention du CSA.

Décisions (nombre)	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Protection des mineurs	3	4	11	3
Dignité humaine	3	1		
Information				1
Communication publicitaire	9	14	13	10
Contrôle annuel	6	3	4	9
Radio	7	1	23	2
Réseau		4	1	
TV autorisations				1

Le pouvoir de décision en matière de pluralisme et d'accès

Le décret sur la radiodiffusion prévoit l'intervention du CSA si l'exercice d'une position significative dans le secteur de l'audiovisuel par un éditeur ou un distributeur de services porte atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion. Par offre pluraliste, il faut entendre une « *pluralité de médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées* » (article 7 du décret).

Un état de lieux du pluralisme de l'offre et de l'accès en Communauté française a été réalisé en Collège d'avis en 2001. Il a servi de base aux dispositions du décret de 2003 en la matière.

Deux ans plus tard, le Collège d'autorisation et de contrôle faisait part au marché des critères d'appréciation de l'objectif de diversité et d'équilibre qu'il appliquera dans la procédure d'attribution des autorisations et fréquences radio, sans toutefois avoir eu l'occasion de les mettre en œuvre par défaut de décision du gouvernement quant au cadastre des fréquences.

L'analyse d'éventuelles positions significatives des éditeurs et des distributeurs de services est en cours. Une première phase a permis de conclure à l'exercice de telle position de la part de distributeurs par câble coaxial sur la diffusion de télévisions locales sur un autre réseau.

Par ailleurs, le CSA en tant qu'autorité convergente est chargé de l'analyse des réseaux de radiodiffusion et en particulier du « marché 18 » (marché des services de radiodiffusion destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux) tel que décrit dans le nouveau cadre européen sur les communications électroniques entré en vigueur le 25 juillet 2003. Il s'agit de la mise en application d'un ensemble de règles traitant de la définition des marchés à réguler, de la description de marché pertinent, de la désignation d'entreprises jouissant d'une puissance significative sur ce marché et des remèdes à appliquer en fonction des problèmes de concurrence induits par le comportement des entreprises dominantes. Cette analyse est actuellement réalisée avec l'aide d'un consultant et est enrichie à chacune de ses étapes de larges consultations publiques.

La protection des mineurs

En vertu du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, la liberté éditoriale dont bénéficient les éditeurs de services est tempérée par deux restrictions : le respect de la dignité humaine et la protection des mineurs. Cette restriction n'est pas propre à la Communauté française de Belgique (voir les articles 22 et 22 bis de la directive Télévision sans frontières complétée par la recommandation 98/560/CE). L'interdiction prévue par l'article 22 § 1er de la directive est revêtue d'une légitimité et d'une force particulière, puisqu'il s'agit du seul cas de limitation à la liberté d'expression dont le non-respect, au terme d'une procédure de mise en demeure, peut justifier qu'un État de l'Union européenne s'oppose à la réception sur son territoire d'un service en provenance d'un autre État membre.

Bien qu'intégrées dans un socle de valeurs communes, la protection des mineurs et les notions qui l'accompagnent (notamment l'interdiction d'éditer des programmes comprenant des scènes de pornographie et de violence gratuite) sont des notions variables dans le temps et dans l'espace. C'est la raison pour laquelle ni le décret ni la directive ne les définissent. Ces notions s'inscrivent dans un contexte social et culturel certes donné mais qui n'est pas immuable et dont certaines valeurs, même si elles peuvent apparaître comme communément admises et dont chacun « ressent » le contenu, n'en demeurent pas moins soumises à interprétations.

Le CSA, soit à son initiative soit suite à des plaintes d'auditeurs ou de téléspectateurs, a à connaître de la mise en œuvre et du respect de ces dispositions par les éditeurs de services (voir ci-dessus).

Il revient aussi au régulateur de rencontrer les interrogations et difficultés des éditeurs de services à appliquer ces notions. C'est dans cet esprit qu'a été rendue publique fin juin 2006 une recommandation faisant le point sur la jurisprudence du CSA et précisant les modalités de respect de la protection des mineurs notamment dans les cas particuliers des bandes annonces et de la publicité, des journaux télévisés, des programmes de radio et des nouveaux formats de programmes. Cette recommandation vise aussi à préciser les fonctionnalités des dispositifs de verrouillage pour l'accès aux programmes aux moins de 16 ans et aux moins de 18 ans, en particulier dans l'univers numérique et pour les services à la séance et à la demande.

La préoccupation pour la protection nécessaire des mineurs a conduit le CSA à prévoir des dispositions particulières qui concernent ce public dans des recommandations qui touchent à la communication publicitaire, aux sondages et pratiques assimilées, aux règlements des jeux et concours ou à la diffusion de messages électroniques sous toute forme (« chat », sms, courriel, télétexte).

Les communications publicitaires

Dès 1998, un code d'éthique de la publicité a été rédigé par l'ensemble des principaux acteurs du secteur de l'audiovisuel sous l'égide du CSA. Ce code d'éthique dont sont destinataires les annonceurs, les agences de publicité et les éditeurs de services énoncent un certain nombre de principes venant compléter les dispositions législatives et réglementaires. Une attention particulière y est faite à la protection des mineurs. Cette question a fait ensuite l'objet d'une analyse plus fine aboutissant à l'énoncé d'un avis sur les relations entre la publicité et l'enfance en 2001 et à l'adoption d'un code d'éthique de la publicité audiovisuelle à destination des enfants en 2002, révisé en 2007.

Exemples de co-régulation, ces dispositifs ne sont pas contraignants (bien que la possibilité soit ouverte par le décret qu'ils puissent avoir force obligatoire s'ils sont approuvés par le gouvernement, ce que, jusqu'ici, les principaux éditeurs et représentants des professions de la publicité se sont toujours refusés à accepter). Toutefois, le fait qu'ils aient été adoptés par un ensemble représentatif du secteur sous l'égide du CSA agissant comme « notaire » leur donne une valeur interprétative.

Au vu du nombre relativement important de plaintes reçues de téléspectateurs et d'auditeurs en matière de publicité (voir ci-dessus) et eu égard à l'adoption par la Commission européenne en avril 2004, en marge du processus de réexamen de la directive Télévision sans frontières, d'une communication interprétative concernant la publicité télévisée, le CSA a adopté en novembre 2004 une recommandation qui fait le point sur la jurisprudence du Collège d'autorisation et de contrôle sur tous les aspects de la communication publicitaire : identification et séparation des contenus éditoriaux (dont les questions relatives à la publicité clandestine, au télé-achat et à la télé promotion), insertion et interruption de la publicité ; durée de la communication publicitaire ; ses contenus, et réservant un chapitre aux nouvelles techniques publicitaires (écran

partagé, publicité interactive, parrainage virtuel). Cette recommandation est adressée aux éditeurs de services.

La question des débordements et des décrochages publicitaires a retenu souvent l'attention du CSA qui a procédé à l'établissement d'un état des lieux européen en la matière en septembre 2002 et fait des propositions tout au long du processus de réexamen de la directive Télévision sans frontières.

Le traitement de l'information

Observateur privilégié du paysage audiovisuel, le CSA a rendu plusieurs avis attirant l'attention sur certains aspects de la programmation des éditeurs : avis sur la dignité humaine et la télévision de l'intimité, recommandation relative au traitement des conflits armés, recommandation relative aux manifestations d'expression de discrimination ou de haine, recommandations relatives à l'information et la publicité en périodes électorales, …

Le CSA est en outre régulièrement questionné par la presse ou interpellé par le public au sujet du traitement de l'information. Il en fut ainsi lors du procès « Dutroux » (du nom du responsable du rapt et de l'assassinat de jeunes enfants) en mars 2004. Considérant la crainte manifestée auprès du CSA par des téléspectateurs et des auditeurs d'un risque de traitement sensationnaliste de ce procès et de recherche d'audience, le CSA, dans le respect de la liberté éditoriale des éditeurs, a attiré l'attention de ceux-ci sur la nécessité de faire preuve de retenue dans la couverture de ce procès et singulièrement de le traiter avec pondération, eu égard au traumatisme que les faits qui allaient être jugés ont occasionné dans l'ensemble de la population belge. Chacun a pu apprécier, selon sa propre sensibilité, la manière dont cette recommandation a été mise en œuvre.

Ce fut également le cas lors de la couverture de la campagne pour les élections de juin 2004. Si tout traitement télévisuel amène, d'une manière ou d'une autre, à tenir compte des exigences de la mise en images, si, volontairement ou non, les hommes politiques ne sont sans doute pas les derniers à encourager « la spectacularisation du monde » par les médias, je me suis interrogée sur le traitement « émotionnel » de certains épisodes de notre vie démocratique et mis en avant le risque de voir toutes les informations traitées dans cette perspective.

La réaction indignée des deux principaux éditeurs en Communauté française et l'absence d'études en Belgique sur la « spectacularisation » de l'information télévisée, et plus particulièrement de l'information politique et sur les politiques, a incité le CSA conjointement avec le Parlement de la Communauté française de commanditer une telle étude. Les résultats de celle-ci fut présentée en mai 2006 dans l'hémicycle du Parlement en présence tant d'hommes et de femmes politiques que de représentants des directions et des rédactions des éditeurs de télévision et de radio.

Ce fut une première, et une première réussie.

Le contrôle sur le CSA et les recours

Autorité administrative indépendante, les décisions du Collège d'autorisation et de contrôle sont des actes administratifs passibles de recours devant le Conseil d'État et devant les cours et tribunaux (pour ce qui concerne les amendes infligées). Depuis 1997, 12 recours ont ainsi été introduits, essentiellement devant le Conseil d'État. Les recours sont le plus souvent en annulation ; les rares recours introduits par des éditeurs en suspension d'une décision du Collège d'autorisation et de contrôle ont tous été rejetés par le juge administratif.

Les délais avec lesquels le Conseil d'État rend des arrêts sont à ce point long que seuls deux dossiers ont abouti à des annulations de la décision du régulateur pour des raisons de pure forme, le Conseil d'État nous donnant raison sur le fond.

Par ailleurs, un contrôle strict de la bonne gestion administrative et financière du CSA est organisé par décret. Nous disposons en effet d'un financement exclusivement public.

Et demain ?

Les enjeux sont de deux ordres : l'un a trait aux évolutions technologiques et des marchés qui se jouent des frontières, l'autre a trait au devenir et à l'efficacité de l'action des régulateurs dans ces secteurs en pleine mutation.

La numérisation et la convergence des infrastructures et réseaux demandent une attention permanente des régulateurs. La situation se complique encore pour des petits marchés tel que celui de la Communauté française qui est largement ouvert vers l'extérieur, dont la structure de propriété de ses principales entreprises privées est étrangère, qui est adossé, d'une part, à un marché éditorial et de diffusion de grande dimension ayant la langue en partage (la France) et, d'autre part, à un marché de transmission encore largement ancré dans les enjeux d'un autre secteur (l'électricité). C'est dans ce contexte mouvant que le régulateur doit assurer que le public puisse accéder à une offre plurielle de services de radiodiffusion et que les éditeurs de services de la Communauté française puissent continuer à exercer leur métier.

Dès le départ, nous nous sommes attelés à une tâche pratique : celle de la régulation concrète. C'était et c'est toujours notre parti pris. Notre approche de la régulation est faite de concertation, de recommandation, voire de médiation et d'arbitrage. Nous avons pour parti pris de privilégier le dialogue. Tout en restant à notre place : nous tentons de faire appliquer, avec une connaissance fine et quotidienne, les lois et règlements décidés par le Parlement et le gouvernement aux acteurs qui exercent leurs métiers en toute responsabilité dans l'intérêt du public dont nous soutenons le libre arbitre.

Dans toute situation instable, des craintes, des énervements et des resserrements se font jour ; il nous faut aussi être aptes à les gérer et maintenir la régulation à équidistance des pouvoirs politiques et économiques tout en étant à l'écoute de leurs propres enjeux et défis.

RÉSUMÉ

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007
Source de la classification: Classification Décimale Universelle (CDU)
Source des descripteurs: mots-clés facilités par les auteurs

316.77(493)
Evelyne Lentzen, présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la communauté française de Belgique

fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique : un régulateur convergent dans un État fédéral
p. 117-137

La régulation du secteur de la radiodiffusion s'inscrit dans l'histoire des États tant elle est liée à l'exercice et au respect des libertés et des droits fondamentaux. Les instances chargées d'assurer cette régulation ont des traits communs, parmi lesquels la mission d'autoriser les radios et les télévisions, le fait d'assurer un juste et équilibré contrôle du respect des lois et des règlements et le fait de détenir un pouvoir de sanction. Elles partagent les enjeux inhérents aux évolutions technologiques, aux marchés et à l'indépendance nécessaire que leur mission générale impose à l'égard des pouvoirs politiques et économiques. Elles ont aussi des traits différents, traduisant à la fois les volontés des législateurs et les structures institutionnelles dans lesquelles elles se situent.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de la Belgique est un exemple de régulateur – autorité administrative indépendante – « convergent » dont les compétences s'exercent à la fois à l'égard des éditeurs de services mais aussi des distributeurs de services et des opérateurs de réseaux dans un État fédéral.

Pour illustrer ces caractéristiques, l'organisation interne du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique est d'abord décrite ainsi que ses principales missions et activités. Ensuite, les interventions du régulateur sont présentées sur les contenus des programmes (protection des mineurs, traitement de l'information, communications publicitaires…), les autorisations délivrées et les déclarations reçues, le pouvoir de contrôle et de sanction, le pouvoir de décision en matière de pluralisme et d'accès, ainsi que le contrôle sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le recours organisé à l'encontre de ses décisions.

Mots-clés: régulation ; radiodiffusion; audiovisuel; radio; télévision; réseaux de communications électroniques; spectre radioélectrique; protection des mineurs; communications publicitaires; information; pluralisme des médias.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007
Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)
Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

316.77(493)
Evelyne Lentzen, presidenta del Consell Superior de l'Audiovisual de la comunitat francesa de Bèlgica

fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique : un régulateur convergent dans un État fédéral
ca El Consell Superior de l'Audiovisual de la comunitat francesa de Bèlgica: un regulador convergent en un estat federal
p. 117-137

La reglamentació del sector de la radiodifusió forma part de la història dels estats, perquè està vinculada a l'exercici i al respecte per les llibertats i els drets fonamentals. Les instàncies que s'encarreguen de garantir aquesta reglamentació tenen unes característiques comunes, entre les quals hi ha la tasca d'autoritzar les ràdios i les televisions, garantir un control just i equilibrat amb relació al respecte per les lleis i els reglaments i tenir poder de sanció. Aquestes institucions comparteixen les apostes inherents a l'evolució tecnològica, al mercat i a la independència necessària que exigeix la seva missió genèrica pel que fa als poders polítics i econòmics. També tenen trets diferents, ja que han de satisfer la voluntat dels legisladors i de les estructures institucionals en què es troben.

El Consell Superior de l'Audiovisual (CSA) de la comunitat francesa de Bèlgica és un exemple de poder regulador –en tant que autoritat administrativa independent– *convergent*, les competències del qual s'exerceixen, d'una banda, respecte als editors de serveis i, de l'altra, respecte als distribuïdors de serveis i dels operadors de xarxa en un estat federal.

Per tal d'il·lustrar totes aquestes característiques, descrivim, en primer lloc, l'organització interna del CSA de la comunitat francesa de Bèlgica i les seves tasques i activitats principals. Seguidament, presentem les intervencions del regulador des del punt de vista del contingut dels programes (protecció de menors, tractament de la informació, emissions publicitàries, etc.), les autoritzacions expedides i les declaracions rebudes, el poder de control i de sanció, el poder de decisió en matèria de pluralisme i d'accés, el control sobre el CSA i el recurs presentat a partir de les seves decisions.

Paraules clau: regulació; radiodifusió; audiovisual; ràdio; televisió; xarxa de comunicacions electròniques; espectre radioelèctric; protecció de menors; emissions publicitàries; informació; pluralisme dels mitjans .

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007
Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)
Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

316.77(493)
Evelyne Lentzen, presidenta del Consejo Superior del Audiovisual de la comunidad francesa de Bélgica

fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique : un régulateur convergent dans un État fédéral
es El Consejo Superior del Audiovisual de la comunidad francesa de Bélgica: un regulador convergente en un estado federal
p. 117-137

La reglamentación del sector de la radiodifusión forma parte de la historia de los estados porque está vinculada al ejercicio y respeto por las libertades y derechos fundamentales. Las instancias que se encargan de garantizar esta reglamentación tienen unas características comunes, entre las cuales se encuentra la tarea de autorizar a las radios y las televisiones, garantizar un control justo y equilibrado en relación con el respeto por las leyes y reglamentos y tener poder de sanción. Estas instituciones comparten las apuestas inherentes a la evolución tecnológica, al mercado y a la independencia necesaria que exige su misión genérica con respecto a los poderes políticos y económicos. También tienen rasgos diferentes, puesto que deben satisfacer la voluntad de los legisladores y de las estructuras institucionales en las que se encuentran.
El Consejo Superior del Audiovisual (CSA) de la comunidad francesa de Bélgica es un ejemplo de poder regulador –como autoridad administrativa independiente– *convergente*, cuyas competencias se ejercen, por un lado, respecto a los editores de servicios y, por el otro, respecto a los distribuidores de servicios y de los operadores de red en un estado federal.

Con el fin de ilustrar todas estas características, describiremos, en primer lugar, la organización interna del CSA de la comunidad francesa de Bélgica, así como sus tareas y actividades principales. Seguidamente, presentamos las intervenciones del regulador desde el punto de vista del contenido de los programas (protección de menores, tratamiento de la información, emisiones publicitarias, etc.), las autorizaciones expedidas y las declaraciones recibidas, el poder de control y de sanción, el poder de decisión en materia de pluralismo y acceso, el control sobre el CSA y el recurso presentado a partir de sus decisiones.

Palabras clave: regulación; radiodifusión; audiovisual; radio; televisión; red de comunicaciones electrónicas; espectro radioeléctrico; protección de menores; emisiones publicitarias; información; pluralismo de los medios.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007
Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)
Key words source: Key words are given by the authors

316.77(493)
Evelyne Lentzen, president of the Higher Audiovisual Council of the French Community of Belgium

fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique : un régulateur convergent dans un État fédéral
en The Higher Audiovisual Council of the French Community of Belgium: A convergent regulator in a federal state
p. 117-137

The regulation of the broadcasting sector is part of the history of all states because it is linked to the use of and respect for basic rights and freedoms. The powers entrusted with guaranteeing such regulation share common characteristics, including authorising radios and televisions, guaranteeing a fair and balanced control with regard to observance of laws and regulations, and having the power to impose penalties. These institutions share the commitments inherent in technological evolution, the market and the necessary independence required by their general mission vis-à-vis the political and economic powers. They also have different traits, since they must satisfy the will of the legislators and institutional structures.

The Higher Audiovisual Council (HAC) of the French community of Belgium is an example of regulatory power – as an independent – convergent administrative authority, whose powers are exercised, on the one hand, with regard to service publishers, and, on the other, with regard to the service distributors and network operators in a federal state.

In order to illustrate all these characteristics, we will describe, first of all, the internal organisation of the HAC of the French community of Belgium, as well as its core tasks and activities. This is followed by a presentation of the regulator's interventions from the standpoint of programme content (protection of minors, information treatment, advertising broadcasts, etc.), the authorisations issued and declarations received, the power to control and penalise, power of decision in questions of pluralism and access, control over the HAC and appeals lodged following its decisions.

Key words: Regulation; broadcasting; audiovisual; radio; television; electronic communications network; radio electrical spectrum; protection of minors; advertising broadcasts; information; pluralism of the media.