

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2006-2007

24 MAI 2007

PROJET DE DÉCRET

REMPLAÇANT LES ARTICLES 81 À 83 ET 90 À 98 DU DÉCRET DU 27 FÉVRIER
2003 SUR LA RADIODIFFUSION, ANNULÉS PAR LA COUR D'ARBITRAGE LE 8
NOVEMBRE 2006⁽¹⁾

—

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE
L'AUDIOVISUEL, DE L'AIDE À LA PRESSE ET DU CINÉMA
PAR **MME ISABELLE SIMONIS.**

—

⁽¹⁾ Voir Doc. n°409 (2006-2007) n°1

TABLE DES MATIÈRES

1	Exposé introductif de Mme la ministre Laanan	3
2	Discussion générale	6
3	Réponses de Mme la Ministre Laanan	7
4	Discussion des articles	7
5	Votes sur les articles	7
6	Vote sur l'ensemble du projet de décret	7

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission de la Culture, de la Jeunesse, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma a examiné, au cours de sa réunion du 24 mai 2007 (2) le projet de décret remplaçant les articles 81 à 83 et 90 à 98 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

1 Exposé introductif de Mme la ministre Laanan

J'ai l'honneur, aujourd'hui, de vous présenter deux projets de décret adoptés par le Gouvernement qui doivent contribuer à mettre un terme à une longue période d'incertitude ouverte par une décision de la Cour d'arbitrage du 14 juillet 2004. Dans sa décision, la Cour a, en effet, annulé une disposition fédérale, l'article 14 de la loi qui fonde le statut de l'IBPT – l'Institut belge des services postaux et des télécommunications –, au motif de l'incompétence du législateur fédéral de régler, seul, la matière des communications électroniques. La même Cour annulera d'ailleurs, pour le même motif, des dispositions du décret coordonné flamand applicable à la radio-télévision et les articles 81 à 83 et 90 à 98 du décret francophone sur la radiodiffusion.

Selon la Cour, les communications électroniques sont, en fait, à ce point imbriquées qu'une forme pragmatique et efficace de coopération entre les autorités de régulation est nécessaire. Cette coopération est d'autant plus indispensable qu'elle concerne l'application de la législation rendue nécessaire par la transposition de plusieurs directives européennes.

La liste de celles-ci sera fournie dans le compte rendu de séance(3).

(2) Présents :

Mme Derbaki Sbaï, M. Devin, M. Ficherouille, M. Onkelinx, Mme Simonis (rapporteuse)

M. Fontaine, M. Jeholet (Président)

M. Langendries, M. Procureur, Mme de Groote

M. Reinkin

Assistaient également à la réunion :

Mme Colicis : membre du Parlement

Mme Laanan, Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse

M. Vosters, conseiller de Mme la ministre Laanan

Mme Leprince, experte du groupe PS

Mme Thiry, experte du groupe MR

M. Hayois, expert du groupe cdH

(3) Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (Directive ») ;

Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation des réseaux et de services de communications électroniques (Directive ») ;

Cette coopération pragmatique et efficace est l'objet de l'accord de coopération soumis à votre attention.

Force est de constater que la numérisation progressive des réseaux de communications électroniques, ainsi que l'adoption de nouvelles normes et systèmes de transmission de données, ont mené au phénomène dit de convergence des infrastructures. Il est indéniable que les infrastructures de communications électroniques - réseau de téléphonie fixe, réseaux de câblo-distribution, réseaux GSM et UMTS, réseaux de distribution électrique, réseaux d'émetteurs hertziens terrestres ...) ont connu progressivement une déspecialisation : ils ne sont plus spécifiquement et exclusivement dédiés aux télécommunications ou à la radiodiffusion, comme c'était le cas il y a encore dix ans. Des services de téléphonie fixe sont ainsi disponibles sur le câble coaxial de la télédistribution et la télévision par ADSL passe par le réseau bifilaire de BELGACOM. Cette déspecialisation a elle-même mené au développement de la notion de neutralité technologique, une notion mise en œuvre au niveau européen dans un cadre réglementaire commun aux services de communications électroniques fixé en 2002.

Cette évolution pose problème dans un Etat fédéral lorsque les compétences en matière de télécommunications et en matière de radiodiffusion sont attribuées à des niveaux de pouvoir différents. C'est le cas de la Belgique, puisque la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a attribué aux Communautés la compétence de la radiodiffusion et de la télévision, l'Etat fédéral restant compétent en matière de télécommunications. Et comme l'a indiqué la Cour d'arbitrage le 7 février 1991 déjà, les aspects techniques de la radiodiffusion relèvent aussi de la compétence des Communautés.

Le conflit de compétence ainsi mis en lumière par la Cour d'arbitrage devait trouver une solution politique et juridique à la fois. Mais en entrant dans le champ politique, ce conflit s'est com-

Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (Directive «s») ;

Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (Directive universel) ;

Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (Directive privée et communications électroniques) ;

Directive 2002/77/CE de la Commission européenne du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques.

plexifié et a pris une dimension communautaire. C'est la raison pour laquelle un délai de bientôt trois ans aura couru avant que les parlements respectifs soient saisis des textes destinés à apporter les solutions fondées sur la coopération.

C'est au sein du Comité de concertation Gouvernement fédéral – Exécutifs de Communauté et de Région que l'accord politique s'est élaboré. Chaque partie a mis sur la table les questions qui, selon elle, faisaient problème dans le domaine des communications électroniques. C'est ainsi que la Communauté flamande y a greffé la police des ondes en FM au point de bloquer la décision politique entre le 20 avril 2005 et le 17 novembre 2006.

L'accord de coopération signé le 17 novembre 2006 poursuit trois objectifs en rapport avec les réseaux de communications électroniques :

- Il entend prévenir les conflits de compétence dans la prise de décision par les régulateurs respectifs ;
- Il entend prévenir les conflits de compétence dans l'élaboration des législations ;
- Il vise à assurer la représentation des intérêts des multiples composantes de la Belgique au sein du Groupe des Régulateurs européens.

A ces fins, l'accord de coopération crée, d'une part, une instance de concertation des régulateurs des télécommunications et de la radiodiffusion - la Conférence des Régulateurs du secteur des Communications électroniques ou CRC - et, d'autre part, une instance comparable au niveau ministériel, le Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision.

En matière de décision des régulateurs, une procédure de concertation systématique est prévue. Tout projet de décision – nécessairement motivé du point de vue des compétences du régulateur qui en a l'initiative - est transmis aux autres régulateurs qui disposent d'un délai de 14 jours pour formuler des remarques, également motivées du point de vue des compétences, ou pour saisir le CRC.

A défaut de remarque, la décision est présumée ne pas porter atteinte aux compétences des autres régulateurs. Si des remarques sont formulées, le régulateur proposant modifie son projet de décision et le notifie à nouveau aux autres régulateurs. Dans les 7 jours, un régulateur peut saisir immédiatement le CRC, sans quoi il y a, à nouveau, présomption de non atteinte aux compétences des autres régulateurs.

Ce régime ne s'applique pas aux mesures provisoires justifiées par l'extrême urgence et un risque de préjudice grave et difficilement réparable. De telles mesures doivent toutefois alors être immédiatement portées à la connaissance des autres régulateurs et leur validité ne peut excéder un délai de deux semaines.

En cas de différend, le CRC se prononce par consensus au niveau des régulateurs. Ce mode de prise de décision tient compte de la composition du CRC au sein duquel il fallait éviter que l'Etat fédéral, seul, ou les Communautés, réunies, voire l'Etat fédéral avec l'aide d'une seule Communauté, puissent imposer une décision. Il fallait aussi éviter de considérer comme quantité négligeable le seul représentant du régulateur germanophone.

A défaut de consensus, la question est portée au niveau du Comité interministériel. Dans ce cas, le Comité interministériel agit en qualité de CRC, cela afin de répondre formellement à une exigence européenne d'indépendance des régulateurs par rapport aux pouvoirs publics. Le Comité statue par consensus à l'instar de tout comité interministériel.

Les recours contre les décisions de la CRC – une instance dotée de la personnalité juridique - sont formés par requête devant la Cour d'appel de Bruxelles statuant comme en référé. Ils ne sont pas suspensifs, sauf décision contraire de la Cour.

La prévention des conflits de compétence en matière de législation est assurée par le Comité interministériel. C'est à son niveau qu'est organisée la consultation mutuelle sur toute initiative en matière de télécommunications et de radiodiffusion.

La représentation des intérêts de la Belgique au sein du Groupe des Régulateurs européens est organisée en tenant compte des règles applicables à la représentation de la Belgique au sein des diverses instances du Conseil des Ministres de l'Union européenne. En l'espèce le régulateur de l'Etat fédéral siègera *ès qualité*, accompagné d'un assesseur issu des Communautés. L'accord prévoit toutefois que l'ensemble des travaux du Groupe des Régulateurs européens fera l'objet de débats au sein du CRC, ce qui concerne autant les questions examinées en séance plénière que dans les groupes de travail.

Cet accord de coopération a fait l'objet de critiques de la part de la section de législation du Conseil d'Etat. Celle-ci soulève trois objections quant à la procédure de concertation entre régulateurs.

En faisant une analogie avec l'article 1045 du Code judiciaire et la jurisprudence de la Cour de

Cassation à propos de la renonciation tacite à un droit, le Conseil d'Etat considère que l'on ne peut déduire un assentiment tacite de l'absence de réaction dans les brefs délais fixés, respectivement 14 et 7 jours civils pour émettre des objections vis-à-vis d'un projet de décision ou pour saisir la Conférence des régulateurs des communications électroniques et 15 jours civils pour formuler une contre-proposition détaillée.

Selon le Gouvernement, ce défaut de réaction dans les délais visés manifesterait l'intention certaine de l'autorité concernée, puisqu'elle aura connaissance des conséquences de son abstention. Cette règle peut du reste être comparée *mutatis mutandis* à celle prévue pour la section d'administration du Conseil d'Etat à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le conseil d'Etat selon laquelle, je cite : « *Il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours.* »

Le Conseil d'Etat estime ensuite que la concertation organisée entre les régulateurs des communications électroniques ne pourrait se limiter à la vérification de la violation éventuelle de la compétence de l'une des autorités, sachant que les décisions touchant aux communications électroniques auront « *inévitablement* » un impact dans le domaine de compétence de l'une ou l'autre. Il rappelle à ce sujet que la Cour d'arbitrage a souligné dans son arrêt n°163/2006 qu'il convient de faire en sorte que les autorités concernées harmonisent leurs normes respectives pour éviter que l'infrastructure commune aux différents services et que ces mêmes services ne soient soumis à des dispositions contradictoires.

Selon le Gouvernement, plusieurs objections doivent être formulées par rapport à cette approche du Conseil d'Etat. D'abord, lorsque la Cour d'arbitrage parle d'harmonisation, elle vise le cadre normatif réglementaire des entités fédérées et du fédéral et non les décisions - à portée individuelle par nature - des autorités de régulation. Ensuite, il convient de noter que le cadre normatif réglementaire national est censé transposer les règles du cadre normatif européen constitué des directives d'harmonisation visées dans le préambule de l'accord de coopération. Précisément, la section de législation du Conseil d'Etat conseille aux différentes entités, pour toute transposition, d'inscrire dans leurs législations les normes européennes concernées. Par ailleurs, la Commission européenne est garante des normes dérivées

du traité instituant la Communauté européenne et donc de l'ensemble des directives citées ci avant. Et il faut remarquer qu'elle ne se prive pas de vérifier la conformité de la transposition effective de ces directives par les Etats. Enfin, l'accord de coopération n'empêche nullement une harmonisation de règles qui ne tomberaient pas dans le champ des directives européennes harmonisant le secteur des communications électroniques.

Le Conseil d'Etat s'est aussi interrogé sur la possibilité laissée au Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision de prendre des décisions en lieu et place du CRC, sachant que la directive cadre du 7 mars 2002 exige une stricte séparation entre l'autorité réglementaire nationale et la personne propriétaire de réseaux et/ou de services de communications électroniques. Or, le mécanisme visé ici ne peut intervenir que s'il y a un véritable blocage constaté à la suite de l'écoulement d'un délai plus ou moins long. Il a uniquement pour objet d'éviter qu'un tel blocage ne nuise au(x) marché(s) de communication concerné(s) par sa « cristallisation ».

Compte tenu de l'ensemble des éléments exposés ici et du fait que le parlement fédéral avait ratifié l'accord de coopération dès le 27 décembre 2006, le Gouvernement n'a pas tenu compte de ces objections du Conseil d'Etat.

Le Gouvernement a par contre suivi l'avis du Conseil d'Etat concernant l'article 8, alinéa 1er de l'accord de coopération. L'exposé des motifs du projet de décret a ainsi été complété pour bien préciser que l'interprétation à donner aux termes « sanction appropriée » vise bien les sanctions que chacun des régulateurs peut prendre en vertu de son statut.

Le Conseil d'Etat a encore critiqué l'article 11 de l'accord de coopération en ce qu'il fixerait de manière trop imprécise la date d'entrée en vigueur de cet accord. Sans modification du libellé de l'article 11, le Gouvernement a entendu confirmer que les Parties ont bien prévu que l'accord de coopération entrerait en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge du dernier acte de ratification de cet accord. Ce principe a été rappelé à l'article 2 de l'avant-projet de décret d'assentiment.

L'accord de coopération relatif aux infrastructures de communications électroniques est étroitement lié à l'objet du décret destiné à rétablir les articles 81 à 83 et 90 à 98 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion. Ces articles avaient d'ailleurs été annulés, le 8 novembre 2006, par la Cour d'arbitrage, à l'initiative de la Communauté flamande et bouclait la liste des décisions de cette Cour appelant une solution dans la gestion des ré-

seaux de communications électroniques.

Les dispositions annulées par la Cour concernent les règles applicables :

- à la distribution de services de radiodiffusion par câble ;
- à la définition des marchés pertinents et à leur analyse, notamment pour déterminer si un opérateur est puissant sur un marché ;
- aux statuts, droits et obligations des distributeurs de services par câble.

Les articles 2 à 13 du projet de décret sont destinés à remplacer, sans aucune modification, les articles 81 à 83 et 90 à 98 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion. Le commentaire de ces articles n'apporte, expressément, aucune modification par rapport aux commentaires figurant en relation avec les articles remplacés et qui figurent dans le document du Parlement 357-1 de la session 2002-2003.

Pour sa part, l'article 14 vise à ce que le décret produise ses effets à deux dates différentes.

Ce sera le 1^{er} avril 2007, au jour donc de la prise d'effet de la décision d'annulation de la Cour d'arbitrage pour ce qui concerne les articles 81 à 83 qui visaient la distribution par câble.

Ce sera au jour de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération relatif aux réseaux de communications électroniques, pour ce qui concerne les articles 90 à 98, soit le 10^{ème} jour qui suit l'entrée en vigueur du dernier acte d'assentiment de cet accord. Cette dernière exigence est issue de l'approbation du projet de décret par le Comité de concertation et a été appliquée aux textes portant sur les mêmes objets pris au niveau fédéral et à celui de la Communauté flamande. Les articles 90 à 98 visent les analyses de marché à accomplir par les régulateurs des communications électroniques et qui peuvent conclure à l'existence d'opérateurs puissants sur le marché auxquels des obligations particulières peuvent alors être appliquées.

Je reste à votre disposition pour éclaircir, si besoin, les dispositions des deux projets de décret au contenu très technique que le gouvernement a entendu soumettre à votre approbation. Mais pour ce qui concerne les articles à restaurer du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, sans doute pourrez vous aussi compter sur la mémoire de Monsieur MILLER – *mais c'est dommage que M. MILLER ne soit pas là* - qui pourra nous restituer la volonté du législateur de l'époque.

Vous noterez pour le reste que l'accord de

coopération sur les réseaux de communications électroniques a déjà fait l'objet d'une approbation parlementaire, le 27 décembre 2006, pour ce qui concerne l'Etat fédéral et, le 3 mai 2007, pour ce qui concerne la Communauté flamande.

2 Discussion générale

M. Langendries abordera les deux projets de décret de manière concomitante puisqu'ils sont liés. La Communauté française est liée dans le domaine des communications électroniques à toute une série de règlements européens. La Commission Européenne s'attache dans ce domaine précis à consolider le marché unique, à renforcer les intérêts des consommateurs, à améliorer la sécurité des réseaux par le renforcement de la concurrence.

Dans ce cadre-là, la Communauté française doit s'attendre à ce que sur la problématique des réseaux de communications électroniques, il y ait encore à l'avenir des accélérations légistiques importantes en la matière. Nous allons donc vivre bien des situations similaires.

Néanmoins, nous ne pouvons que nous réjouir que ce projet de décret rétablisse les articles annulés par la Cour d'Arbitrage pour les raisons suivantes :

- Les opérateurs de réseaux et les distributeurs de service peuvent à nouveau développer leurs activités dans un cadre légal annulé depuis le 1^{er} avril 2007.
- La définition des marchés pertinents et leur analyse notamment pour déterminer si un opérateur est puissant sur un marché (articles 90 à 95), après chaque publication de la Commission Européenne et recommandation sur les marchés pertinents de produits ou de service, incombe au CSA. Son Collège d'Autorisation et de Contrôle a décidé, en sa réunion du 17 avril, de retirer les trois projets de décision notifiés à la Commission Européenne, faute de compétences légales.

Depuis le 1^{er} avril 2007, en effet, et suite à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage qui annule les articles 81 à 83 et 90 à 95 du décret sur la Radiodiffusion du 27 février 2003, il n'est plus compétent pour traiter ces dossiers. De nouveaux projets de décision seront notifiés par le CSA dès que les dispositions annulées du décret auront été restaurées par le Parlement de la Communauté française. L'adoption des projets de décret est urgente pour rester en phase avec les exigences européennes en la matière.

Et enfin, les statuts, droits et obligations des distributeurs de services par câble retrouvent une base légale.

M. Fontaine indique que le groupe MR est d'accord sur les projets de décret soumis à la Commission et qui donnent maintenant une base légale au travail du CSA. C'est une chose d'importance, le regret c'est que cela ait mis autant de temps. Le problème qui reste, c'est celui des fréquences. Où en est-on à ce sujet ?

3 Réponses de Mme la Ministre Laanan

Mme la Ministre répond que comme elle l'a dit précédemment, ce problème est lié au fait qu'il était au niveau du Comité de Concertation et que cela a été bloqué par les Flamands.

M. Fontaine constate que l'on a un accord parce que l'on ne parle pas des fréquences.

Mme la Ministre rétorque que la Communauté flamande l'avait lié à la problématique des fréquences. Par rapport au plan de fréquences de la Communauté française, il est pratiquement finalisé mais comme on est dans une période d'affaires prudentes, elle préfère attendre le 11 juin 2007 pour pouvoir terminer ce chantier.

4 Discussion des articles

Les articles 1 à 14 n'appellent pas de commentaires.

5 Votes sur les articles

Les articles 1 à 14, mis aux voix, ont été adoptés à l'unanimité des 12 membres présents

6 Vote sur l'ensemble du projet de décret

L'ensemble du projet de décret a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Confiance a été faite au Président et à la rapporteuse pour la rédaction du rapport.

La Rapporteuse, Le Président,

I. SIMONIS P.-Y. JEHOLET