

## Point [s] de vue

### Concilier convergence et répartition des compétences en Belgique fédérale Enjeux et perspectives

La convergence des secteurs des télécommunications, des médias audiovisuels et des technologies de l'information marque une évolution cruciale pour ceux-ci. Législateurs et autorités de régulation en matière de télécommunications et de radiodiffusion se doivent d'intégrer cette nouvelle dimension, qui met en question la notion même de radiodiffusion, sous peine d'hypothéquer le bon développement de secteurs importants pour notre économie et pour la société en général. Cela passe avant tout chez nous par une coopération, une « convergence » entre instances communautaires et fédérales, indispensables à une réglementation effective et cohérente de ces marchés. Ou par une réforme institutionnelle ?

Le phénomène de convergence, induit par des développements technologiques et économiques importants ces dernières années, est venu semer le trouble dans la mise en œuvre des compétences respectives des Communautés en matière de radiodiffusion et de l'Etat fédéral concernant les autres formes de communications électroniques (téléphonie, transfert de données autres que la radiodiffusion etc.).

#### I. L'étendue de la notion de radiodiffusion

Pendant de nombreuses années, le champ de la notion de radiodiffusion (comprenant la télévision), et donc de la compétence des Communautés, ne suscita guère de discussions. Jusqu'à l'apparition de services multimédias non linéaires, comme la vidéo à la demande, rendant incertaines les frontières entre services de radiodiffusion et de télécommunications.

Cette évolution poussa la Cour d'arbitrage (désormais Cour constitutionnelle) à définir de manière plus précise la notion de service de radiodiffusion, qui comprend de manière assez large la fourniture « d'informations publiques destinées, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et qui n'ont aucun caractère confidentiel, même si leur diffusion se fait sur demande individuelle et quelle que soit la technique utilisée pour celle-ci. En revanche, un service qui fournit de l'information individualisée et caractérisée par une forme de confidentialité ne relève pas de la radiodiffusion »<sup>1</sup>.

A cet égard, le « premier paquet » de transferts de compétences, récemment soumis au législateur, avec l'objectif avoué de prendre en compte cette évolution, suggère de remplacer la notion de radiodiffusion par celle de « médias et communications électroniques qui n'ont pas de caractère confidentiel »<sup>2</sup>. Ceci n'est pas sans rappeler le concept de « services de média audiovisuel » récemment institué au niveau européen<sup>3</sup>, mais non abordé dans le cadre de cette proposition. Notons cependant que le Conseil d'Etat pointe les insuffisances et incertitudes d'une telle modification qui se borne à reprendre une partie seulement de la définition de la Cour tout en y insérant la notion fort large de « médias »<sup>4</sup>.

#### II. Exercice des compétences en matière d'infrastructures de transmission : coopérer et/ou réformer

La compétence des Communautés en matière de radiodiffusion concerne bien entendu au premier chef les contenus radiodiffusés et télévisés, pour leur signification culturelle. Dès 1990, la Cour d'arbitrage considéra néanmoins que cette compétence s'étend à l'ensemble de la matière de la radiodiffusion<sup>5</sup> et donc y compris à ses aspects techniques, relatifs à la transmission des signaux de radiodiffusion. L'Etat fédéral est quant à lui compétent pour les autres réseaux et services de transmission par voie électromagnétique.

Cette répartition des compétences était tout à fait commode à une époque où les infrastructures de transmission étaient spécialisées : ainsi par exemple la compétence des Communautés concernait classiquement la diffusion de signaux sur le réseau câblé, de « télédistribution », qui leur était dédié, alors que le réseau « téléphonique », supportant les autres formes de transmission, relevait du pouvoir fédéral.

<sup>1</sup> Arrêt n° 128/2005 du 13 juillet 2005, point B.7.2.

<sup>2</sup> Proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, Doc. Parl., Sénat, sess. ord. 2007-2008, 4-602/h, art. 2.

<sup>3</sup> Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive « télévision sans frontières », pour en faire la directive « services de médias audiovisuels sans frontières », J.O.U.E., L 332 du 18 décembre 2007, p. 27-45. Notons néanmoins qu'un régime différent y subsiste entre services linéaires et non linéaires.

<sup>4</sup> Avis CE quant à la proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, Doc. Parl., Sénat, sess. ord. 2007-2008, 4-602/h.

<sup>5</sup> Arrêts n° 7/90 du 25 janvier 1990 et n° 1/91, 7 février 1991. Il faut toutefois mentionner deux exceptions à cette compétence : l'Etat fédéral reste compétent concernant les communications du gouvernement fédéral ainsi que pour régler la police générale des ondes.

# Point de vue

La convergence emporte toutefois une « désécialisation » technique de ces infrastructures : les différents réseaux tendent en effet à être utilisés à de multiples fins. C'est ainsi par exemple que nous avons vu apparaître des services de téléphonie prestés par le câble et des services de radiodiffusion par le réseau téléphonique.

Face à cette évolution, la Cour d'arbitrage se rendit compte de l'inextricable imbrication des compétences communautaire et fédérale vis-à-vis de ces infrastructures communes à la radiodiffusion et aux télécommunications et, forte de ce constat, imposa en la matière une obligation de coopération à ces niveaux de pouvoir, à défaut bien entendu d'une modification de la répartition des compétences<sup>6</sup>.

## **a. Mise en œuvre de la coopération**

Un accord de coopération, conclu entre pouvoirs communautaires et fédéral le 17 novembre 2006<sup>7</sup>, est finalement entré en vigueur en septembre 2007. Cet accord règle non seulement la coopération entre législateurs mais également, suivant un mécanisme fort complexe, entre autorités de régulation en charge de la radiodiffusion d'une part (CSA, VRM, Medienrat et IBPT<sup>8</sup>) et des télécommunications d'autre part (IBPT).

L'adoption de cet accord a donc pris du temps, ce qui a eu pour fâcheuse conséquence de retarder l'adoption par les autorités de régulation de mesures importantes pour ce secteur, telle que la décision de l'IBPT relative aux marchés de la fourniture en gros d'accès à large bande<sup>9</sup>, fort attendue à l'heure où beaucoup pointent du doigt les problèmes de développement de ces marchés dans notre pays<sup>10</sup>.

Cet instrument, dont nous assistons aujourd'hui aux premières mises en œuvre, représente une avancée indéniable. Reste à espérer, comme le souligne la Commission européenne<sup>11</sup>, que cette coopération permettra l'adoption, en temps, des mesures législatives et de régulation qui s'imposent.

Cela suppose notamment la levée de certaines incertitudes comme celle relative au champ de l'obligation de coopération. Si elle s'impose en effet aux yeux de la Cour constitutionnelle notamment lors de l'adoption de toute règle relative aux infrastructures et services de transmission électronique communs à la radiodiffusion et aux télécommunications, la Cour d'appel de Bruxelles, juridiction de recours à l'encontre des décisions de l'IBPT, semble quant à elle adopter une approche plus restrictive, limitant l'exigence de coopération aux cas où un risque de décisions contradictoires existe in concreto<sup>12</sup>.

## **b. Réforme institutionnelle ?**

Afin de régler ce problème d'imbrication des compétences mis en évidence par la Cour constitutionnelle et source de réglementations contradictoires, certains défendent l'idée d'une régionalisation des télécommunications. On peut cependant douter qu'une nouvelle fragmentation des compétences soit, en soi, la solution.

Une réforme visant à regrouper l'ensemble des compétences relatives aux aspects techniques de transmission des communications par voie électronique en une main (fédérale), moyennant certaines mesures de sauvegarde en faveur des communautés, pourrait par contre s'avérer plus indiquée. Au cas où la coopération ne devait pas fonctionner.

**Julien Jost et Robert Queck**

Centre de Recherches Informatique et Droit (CRID)  
FUNDP Namur  
julien.jost@fundp.ac.be

<sup>6</sup> Voy. arrêts n° 132/2004 du 14 juillet 2004, B.5.1, n° 128/05 du 13 juillet 2005, B.6.3, et n° 163/2006 du 8 novembre 2006, B4. L'accord de coopération prévoit va quant à lui jusqu'à prévoir une consultation mutuelle lors de tout exercice de compétences en matière de réseaux de communications électroniques.

<sup>7</sup> Voy. [www.csa.be/documents/show/592](http://www.csa.be/documents/show/592).

<sup>8</sup> Ce dernier est en effet compétent pour régler la transmission de signaux de radiodiffusion en région bilingue de Bruxelles-capitale.

<sup>9</sup> Décisions du Conseil de l'IBPT du 10 janvier 2008 relative aux marchés 11 et 12, [www.ibpt.be](http://www.ibpt.be).

<sup>10</sup> Voy. l'annexe au « Progress Report on the Single European electronic communications market 2007 (13th Implementation report) » de la Commission européenne, 19 mars 2008, SEC(2008) 356, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommand/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommand/index_en.htm), p. 78 : La Belgique accuse un retard de développement par rapport à la moyenne européenne.

<sup>11</sup> *Id.*, p. 76 : « Unclear division of competences between regulatory authorities or in some cases a clear lack of competence have contributed to delays in the market analysis process ». « It remains to be seen, however, how this cooperation will work in practice and whether it will enable Belgium to make up the delays ».

<sup>12</sup> Bruxelles (9e ch.), 1<sup>er</sup> juin 2007, Belgacom c. IBPT, R.G. 2006/AR/2154, disponible via [www.ibpt.be](http://www.ibpt.be). Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Précisons que le recours portait dans cette affaire sur une décision du régulateur adoptée antérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord de coopération.