

Plan de fréquences : chronique d'un retour à la légalité

Le 17 juin 2008, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) rendait ses décisions dans le cadre de l'appel d'offres pour les fréquences FM — le fameux « plan de fréquences ». Il accordait un sésame à certaines radios et en contraignait d'autres au silence. Ce plan a suscité d'intenses passions et quelques polémiques. De quel droit le CSA se permet-il de faire disparaître des radios ? Et sur quelle base ? Face à ces questions, serinées par des centaines d'auditeurs incrédules et en colère, force est de constater que quelques éléments d'explication s'imposent. Car le paysage radiophonique est un monde particulier et méconnu qui combine des enjeux culturels, techniques et économiques.

BERNARD DUBUISSON

La bande FM d'avant 2008 a des airs de conquête de l'Ouest. Après une première période d'euphorie liée à la salutaire et historique ouverture des ondes à d'autres voix que celles de l'État, « les principales radios privées ont constitué progressivement leur réseau par rachat, franchise ou absorption de fréquences locales¹ » dans un contexte « d'obsolescence constante du cadre décréteil », cadre qui fait l'objet d'une « violation en toute quiétude et de façon publique² » alors qu'en toute logique, les ressources rares que sont les radiofréquences devraient être réparties au mieux de l'intérêt général. La RTBF, dont les fréquences sont mieux protégées, est le seul opérateur qui évolue dans une certaine sécurité. Pour les radios privées, c'est-à-dire non publiques, il faudra attendre 2008 pour que le plan de fréquences rétablisse l'État de droit.

1 Lentzen E. et Caufriez Ph., « Trente ans de radio en Communauté française (1978-2008) », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n° 2033-2034, p. 88, note 193.

2 « Radios privées » dans De Coster S.-P. et Jongen Fr. (dir.), *Medialex 2 : recueil de textes commentés*, Kluwer 1997, p. 346.

1997 : LE DÉBUT DE LA FIN DE LA RÉCRÉATION

En 1997, après presque vingt années de gestion houleuse³, qui verront notamment le transfert des compétences en matière d'attribution de radiofréquences aux entités fédérées, la Communauté française adopte par décret un cadre légal tout neuf pour la bande FM. Il prévoit un statut spécifique pour les réseaux qui diffusent sur plusieurs radiofréquences (comme Bel RTL, Contact ou Nostalgie), ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. En outre, l'autorisation des réseaux et des radios indépendantes devra désormais se faire par le biais d'une procédure d'appel d'offres objective et transparente qui prévoit deux étapes distinctes. La première concerne l'établissement du cadastre des radiofréquences attribuables. C'est le gouvernement, à travers son ministre de l'Audiovisuel, qui est chargé de déterminer les « lots » à attribuer aux radios indépendantes et aux réseaux, et de lancer l'appel d'offres par le biais d'un arrêté.

La seconde étape concerne le Conseil supérieur de l'audiovisuel. C'est son Collège d'autorisation et de contrôle, instance créée par ce même décret, qui sera chargé de réceptionner les candidatures en réponse à l'appel d'offres et d'attribuer les lots disponibles.

Sur le papier, la mécanique est limpide. Son application sera pourtant impossible pendant dix ans.

LA RADIO RATTRAPÉE PAR LES DÉMONS DE LA BELGITUDE

Pourquoi le gouvernement de la Communauté française ne lance-t-il pas d'appel d'offres ? Entre 1997 et 2007, pas moins de six ministres de l'Audiovisuel vont se passer un dossier qualifié de « pourri ». Les deux tentatives les plus abouties (en 1999 par Laurette Onkelinx et en 2004 par Olivier Chastel) feront long feu. C'est que la problématique est complexe. Et le communautaire s'en mêle. Pour établir le cadastre des fréquences attribuables, les règles internationales du spectre prévoient que la Communauté française doit obtenir l'accord des autorités voisines sur chacune des radiofréquences qui y figurent. En Belgique, cela signifie aussi que la Communauté française doit obtenir l'aval de la Communauté flamande sur chacun de ses émetteurs. Or, cette dernière gère son parc de fréquences de manière très différente, pour des raisons politiques et géographiques. Les demandes francophones posent problème, en particulier à Bruxelles. Irritée par le laisser-aller de la situation et les surpissances des réseaux francophones, la Flandre y tient une position radicale : aucune onde francophone ne doit passer en sol flamand.

Le gouvernement francophone se heurte, de l'autre côté, au poids des réseaux qu'il a laissés se développer. On imagine que les ministres de l'Audiovisuel successifs renâclent à se mettre ces médias à dos sur un dossier technique qui

³ Pour un historique complet de la bande FM belge francophone, voir le récent ouvrage d'Evelyne Lentzen et Philippe Caufriez, cité en *infra*. Pour un point de vue plus subjectif sur ces mêmes années, voir « Comme un avion sans ailes, la chronique de Radio Panik », par Marcel Xhaufflaire, écoutable en ligne sur <<http://www.crayonlibre.be/>>.

n'intéresse personne et dont les hypothétiques bénéfiques politiques sont inversement proportionnels au risque d'échec. Maintenir le statu quo arrange les principaux protagonistes du dossier. Les opérateurs francophones conservent leur position avantageuse. Le gouvernement évite un dossier sensible politiquement, et même la Flandre, qui ne connaît pas ces problèmes de sécurité juridique, est en situation de force face à des francophones affaiblis par l'absence de licences valides chez les opérateurs privés. La loi de la jungle est-elle un succès pour autant ? Non, car les opérateurs les plus faibles, ceux qui refusent de jouer la surenchère et se contraignent dans une position légaliste, meurent en silence.

VERS LE DÉBLOCAGE

Les points de blocage structurel finiront par disparaître l'un après l'autre.

Tout d'abord, en 2006, le Conseil d'État va accepter l'idée qu'une Communauté puisse établir son propre plan sans avoir obtenu l'aval de l'autre Communauté, pour autant que cet exercice n'empêche pas cette dernière de mener sa propre politique en matière d'attribution de fréquences. Singulièrement, c'est à la faveur d'un plan flamand que le Conseil d'État se prononcera. Cela va permettre à la Communauté française de lancer son appel d'offres même si certaines fréquences n'ont pas obtenu l'accord de la Communauté flamande.

Ensuite, les réseaux commencent à souffrir de la situation de non-droit. En 2005, ils obtiennent un revirement de la jurisprudence du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA sur les émetteurs pirates. Au nom de la liberté d'expression, le Collège décide à cette époque de ne plus poursuivre les pirates lorsqu'aucun brouillage n'est avéré, jusqu'à l'adoption du plan de fréquence. Mais dans cette brèche, ce sont surtout de nouveaux entrants qui vont s'engouffrer. Des réseaux régionaux ou thématiques, des radios communautaires, et d'autres encore commencent à remplir tous les interstices du cadastre. Même la RTBF, pourtant seul opérateur à disposer d'un parc incontestable de fréquences, utilise illégalement certaines capacités encore vacantes. À Bruxelles, fin 2007, on dénombre quatorze émetteurs illégaux en plus de ceux qui utilisent des fréquences régulières. Cet afflux de « nouveaux pirates » multiplie les sources de perturbation et finit par faire trembler sur leurs bases les « pirates plus anciens », qui s'organisent et se mettent autour de la table avec le cabinet de la ministre de l'Audiovisuel, Fadila Laanan.

En outre, en 2007, les écueils juridiques qui, depuis 2000, empêchaient l'IBPT fédéral d'assurer sa mission de police des ondes — soit la capacité de vérifier et d'assurer la conformité des émetteurs en vertu des autorisations délivrées par les Communautés — disparaissent avec l'adoption d'une nouvelle loi. Un accord de coopération entre les Communautés et l'État fédéral permet l'exercice effectif de la police des ondes à partir de juin 2008. Passé cette échéance, c'est tout le plan francophone qui sera sérieusement menacé si la situation reste en l'état.

Enfin, précisément, le cabinet Laanan est bien déterminé à prendre ses responsabilités pour mener le dossier à son terme. Le 21 décembre 2007, armé d'une stratégie efficace, de quelques astuces juridiques et d'une bonne dose de courage politique, le gouvernement parvient enfin à adopter les arrêtés fixant l'appel d'offres. La réussite de cette première phase passe par plusieurs éléments: des arrêtés fixant le cadastre sont adoptés sous formes de « strates » en fonction de leur solidité juridique, de sorte que la chute des strates les plus faibles au point de vue légal n'occasionnerait pas l'effondrement de l'ensemble du plan; l'architecture des réseaux ne se contente pas de figer les positions d'alors, mais permet à chaque réseau d'espérer obtenir ce qu'il souhaite sans se sentir exclu d'avance.

L'appel d'offres ainsi publié au *Moniteur* le 22 janvier 2008 remet à plat l'intégralité du paysage des radios privées francophones, donc hors la RTBF qui reçoit ses fréquences directement par son contrat de gestion. Il propose aux candidats quatre réseaux à couverture dite « communautaire », deux réseaux à couverture dite « urbaine », cinq réseaux à couverture provinciale et quatre-vingt-cinq fréquences attribuables à des radios indépendantes, soit nonante-six « lots » à attribuer. À ce jour, seule la Communauté flamande a introduit un recours contre ces arrêtés.

LE CSA, « POLITIQUEMENT IRRESPONSABLE »

La seconde étape voit le CSA réceptionner les réponses à l'appel d'offres et attribuer les fréquences. Une procédure à haut risque à plusieurs égards.

Tout d'abord, le contenu de l'appel d'offres ne permet pas de recaser tout le monde. Il y a plus de réseaux en activité que de réseaux disponibles. Même chose pour les radiofréquences indépendantes à Bruxelles. Le plan va inévitablement contraindre certains à fermer boutique — inacceptable dans une société qui place la liberté d'expression comme valeur cardinale! — et entraîner des recours diligentés par des opérateurs mécontents.

Ensuite, tout le paysage se souvient des reconnaissances arbitraires et opaques qui avaient cours par le passé. Cette fois, le régulateur est attendu au tournant par tout un secteur: la procédure devra être irréprochable.

Enfin, l'instance d'appel du CSA, le Conseil d'État, veille au grain. Il n'est pas réputé pour sa tendresse à l'égard du régulateur. Sa section de législation avait déjà épinglé son curieux statut d'autorité administrative indépendante, « politiquement irresponsable », dont le pouvoir d'appréciation devait être, selon elle, réduit au minimum. Et la section d'administration a déjà annulé de nombreuses décisions pour des questions de formes ou de respect de principes juridiques.

Pour choisir, le Collège d'autorisation et de contrôle (CAC) dispose de quelques balises fournies par le décret sur la radiodiffusion: la procédure durera trois mois et ses choix doivent s'appuyer sur deux axes, dit le décret. D'une

part, le CAC doit, dans ses décisions, parvenir « à une diversité du paysage et un équilibre entre les formats de radio à travers l'offre musicale, culturelle et d'information ». D'autre part, le décret liste une série de critères à utiliser pour départager les candidats : la manière dont ils entendent respecter leur cahier des charges, leur solidité financière, leur originalité, leur caractère décentralisé et leur expérience.

UNE PROCÉDURE MINUTIEUSE ET TRANSPARENTE

Le CAC est bien conscient de sa responsabilité : il s'accorde sur une procédure minutieuse et transparente qui doit aboutir aux décisions de refus et d'autorisation⁴.

Tout d'abord, il va publier deux recommandations interprétatives. L'une, publiée dès le mois d'août 2007⁵, explique comment le collège entend appliquer les dispositions en matière de pluralisme du paysage, c'est-à-dire éviter les positions dominantes qui seraient en mesure de nuire à la diversité des opinions. On constate en effet que le paysage avant l'appel d'offres s'est fortement concentré pendant la période de vide juridique.

La seconde recommandation, publiée peu après l'appel d'offres, explique, de manière très précise, comment le collège compte réaliser cette diversité et cet équilibre de l'offre prévus par le décret : cela passera par cinq « profils » de candidats définis par des critères concrets et transparents (radio généraliste, radio thématique, radio communautaire, radio d'expression et radio géographique) ; puis par l'établissement d'un ordre de priorité à certains profils pour chaque lot, chaque fréquence, en fonction de critères objectifs de situation (fréquence isolée, fréquence dans une grande ville, réseaux provinciaux, urbains et communautaires, etc.). Ainsi, une fréquence isolée devra prioritairement être attribuée à une radio de profil « géographique ». Une grande ville devra compter prioritairement un quart de radios thématiques, un quart de radios d'expression et un quart de radios communautaires⁶. Ces informations sont rendues publiques alors que les candidats sont occupés à rédiger leur offre, de sorte que chacun a la possibilité d'ajuster son projet en fonction des priorités annoncées en toute transparence par le régulateur.

L'ouverture des offres, le lendemain du lundi de Pâques 2008, annonce la couleur. Au total, cent-soixante-trois offres sont comptabilisées à l'ouverture. Plusieurs demandes parvenues hors délai sont éliminées, comme un projet de radio panafricaine à Bruxelles, porté par de nombreuses associations, ou encore OSR, l'une des plus anciennes radios associatives encore en activité à l'époque.

Le CSA va alors passer au crible plus de deux-cents points dans chaque dossier. Il s'agit d'abord de déterminer la recevabilité des candidats. Sur les cent-soixante-trois dossiers, vingt-trois sont écartés pour des lacunes fonda-

⁴ Voir <<http://www.csa.be/documents/show/774>>.

⁵ Voir <<http://www.csa.be/documents/show/673>>.

⁶ Voir <<http://www.csa.be/documents/show/852>>.

mentales qui rendent leur traitement impossible. C'est le cas de candidats qui ne spécifient pas le ou les lots qu'ils souhaitent obtenir. C'est aussi le cas de Nova FM, la radio étudiante de Louvain-la-Neuve, dont le dossier ne comporte aucune information sur son financement.

Il s'agit ensuite de classer les candidats en fonction de l'un des cinq profils déterminés au départ, à travers le repérage des critères annoncés. La complexité redoutée — répartir de manière équilibrée quatre-vingt-cinq lots entre cent-quarante candidats, en tenant compte de leurs préférences — peut ainsi être articulée en fonction de quelques arbitrages beaucoup plus ciblés et surtout plus pertinents, car si comparaison il y a, elle se fera principalement entre candidats d'un même profil.

Les délibérations finales sont détriplées: les dix membres du CAC se scindent en deux sous-commissions qui travaillent en parallèle, puis réexaminent les dossiers en plénière. Cela garantit que chaque dossier fait l'objet d'un triple examen et neutralise les effets liés à la dynamique de groupe ou au timing des réunions.

En fait, les décisions finales découlent de plusieurs microdécisions, parmi lesquelles certaines, importantes, ont été prises et rendues publiques avant même l'ouverture des offres, *in tempore non suspecto*: une manière qu'a trouvée le Collège pour restreindre lui-même son propre pouvoir d'appréciation.

BRAS DE FER MÉDIATIQUE

La procédure ne suit pas pour autant son cours sans heurts. C'est que le CSA est contraint de faire ses choix parmi les offres rentrées. Par exemple, les quatre lots les plus importants, ceux relatifs aux réseaux communautaires, sont demandés par huit candidats. Certains jouent le quitte ou double. Par exemple, le groupe Radio H lié à RTL et à Rossel, dont les candidats Bel RTL et Radio Contact postulent de manière exclusive, respectivement pour le lot C1 et le lot C2. Le régulateur n'a d'autre choix que de leur attribuer ce qu'ils demandent, ou de les rayer du paysage. Dans le même temps, il doit se demander si attribuer les deux meilleurs réseaux au même groupe audiovisuel est conforme à l'objectif de pluralisme.

Le 17 juin 2008, les décisions sont rendues publiques. Comme l'on peut s'y attendre, les candidats éconduits manifestent leur déception. Leur colère, même. Le groupe Radio H, qui rafle la mise avec Bel RTL et Radio Contact, mais qui perd Mint pour des raisons de pluralisme, mobilise toutes ses forces pour contester le refus. C'est ainsi qu'une campagne de presse inédite s'engage pour mobiliser le public. Encarts dans *Le Soir* et les journaux du groupe Sud-Presse, cartes postales gratuites de soutien, pétitions qu'invitent à signer des hôtesse lors d'évènements partenaires, mobilisation des artistes phares de la chaîne, spots publicitaires juste avant le journal télévisé de RTL-TVi et interventions diverses au sein même de ce journal télévisé... Un déploiement de forces bien organisé qui rassemblera septante-mille signatures et démontrera

au passage que si la radio d'aujourd'hui est largement — et paradoxalement vu son succès — absente des consciences, la fermeture d'un émetteur s'accompagne encore, elle, d'une puissante symbolique mobilisatrice.

Le message du groupe Radio H est clair : le CSA doit retirer sa décision de supprimer Mint du paysage. Et l'arme ultime, c'est le Conseil d'État. Ce dernier, saisi en extrême urgence, donnera raison au régulateur, validant au passage l'approche rigoureuse adoptée par le Collège.

À ce jour, une trentaine de recours ont été déposés contre les décisions. Certains jugements ont conclu à la suspension, essentiellement pour des raisons de motivation formelle et non sur le fond.

RETOUR DÉSENCHANTÉ AU RÉEL

Le plan est-il pour autant une réussite? Le CAC s'est efforcé de recomposer le paysage au mieux de ce qui lui était donné de faire. Mais il faut bien reconnaître que le renouvellement attendu par certains n'a pas eu lieu.

Dans un appel d'offres, en effet, le choix est limité aux seuls participants. En l'occurrence, la grande majorité des dossiers rentrés l'étaient par des radios en activité au moment de l'appel d'offres. Très peu de nouveaux projets ont été rentrés, encore moins acceptés. Pourquoi? Tout d'abord, c'est une question de fond. À l'heure des nouveaux médias, le modèle dominant n'est plus la radio libre créée dans le bouillonnement post-soixante-huitard. La bande FM, bien qu'elle reste très présente dans nos vies, n'est plus la voie naturelle qui alimente nos désirs de liberté d'expression. Une question de forme ensuite. Après plusieurs tentatives avortées, plus personne ne croyait à l'avènement du plan de fréquences. Une perspective peu encourageante qui n'a pas favorisé la germination d'idées novatrices. Et lorsqu'il sort, l'appel d'offres ne laisse que soixante jours aux candidats pour rentrer leur dossier : c'est trop court pour monter un projet nouveau.

Même les opérateurs en activité se retrouvent face à une procédure relativement lourde. Malgré un accompagnement de l'appel d'offres par l'autorité publique⁷, les radios indépendantes, qui sont en général des ASBL gérées par des bénévoles, ont du mal à suivre les consignes strictes du cahier des charges. En trente ans, elles n'ont guère été confrontées aux procédures administratives. Pour elles, l'appel d'offres — et plus largement, le retour à la légalité — s'accompagne de contraintes et de paperasserie.

LE PRIX DE LA DÉFAILLANCE PUBLIQUE

Comme attendu, le plan de fréquences a largement mis le CSA sur la sellette. *La régulation de l'audiovisuel doit être confiée à une autorité administrative in-*

⁷ Notamment via un site internet spécialement créé pour l'occasion : <www.fm2008.be>.

dépendante, postulait François Jongen en 1994⁸. Pour la radio, en Communauté française, ce n'est qu'en 2008 que le CSA s'est essayé à l'exercice d'un pouvoir d'autorisation d'une intensité inédite non seulement pour lui, mais pour toute autorité de régulation en Europe. Malgré les inévitables pressions, son indépendance structurelle a pu y être démontrée au travers de décisions dument motivées et conformes aux règles applicables.

Enfin, force est de constater que les grandes manœuvres autour du plan ont visé au premier chef un but de stabilisation juridique. Cet objectif a primé sur tous les autres, à la fois dans la constitution prudente du cadastre, dans l'organisation d'un appel d'offres éliminatoire, et dans la sévérité des procédures. Cette sévérité, bien que nécessaire dans le contexte, s'est soldée par ce qui a pu légitimement être ressenti comme des injustices, là où aucune fréquence n'était proposée pour reconduire tel projet existant, lorsque tel candidat a été écarté pour des raisons de forme, ou, simplement, lorsque tel autre candidat n'a pas été reconduit faute de place, comme à Bruxelles où il y avait trente-trois projets pour onze radiofréquences indépendantes. Sans doute les opérateurs ont-ils payé le prix d'années de défaillances de l'autorité publique, qui a laissé naître et se développer beaucoup plus d'opérateurs que sa bande FM ne pouvait en accueillir. En quelque sorte, pendant près de vingt ans, le paysage radiophonique a vécu bien au-dessus de ses moyens.

Aujourd'hui, la stabilisation est loin d'être achevée. Certes, la multiplication des pirates est endiguée, les radios sont reconnues et accompagnées dans leur activité par l'autorité publique — situation inédite pour le secteur ! Loin des clichés inquisiteurs, cet accompagnement permet un suivi, voire un soutien des opérateurs, singulièrement les plus faibles. C'est ainsi que les radios associatives et d'expression bénéficient d'un statut spécifique qui garantit leur pérennité à travers la redistribution d'une fraction des recettes publicitaires des réseaux.

Mais certains problèmes demeurent, comme les désaccords entre les Communautés sur certaines fréquences attribuées. Et surtout, si la précarité juridique n'est plus de mise, une grosse partie du paysage, y compris certains réseaux, n'est pas sortie de la précarité économique. Car là aussi, et pour quelque temps encore, le laisser-aller des grandes années laissera des traces. C'est donc, comme d'habitude, sur la longue durée, et non à l'échelle d'une procédure isolée, que la régulation devra faire la preuve de son efficacité.

La chronique de ces mois intenses est un exercice particulier. Par ma position, j'ai eu la chance d'en être un témoin privilégié. Mon point de vue reste toutefois conscrit dans les limites de ma subjectivité, celle de responsable de l'unité « Radio » du CSA. Il se distingue ainsi du point de vue d'autres protagonistes et ne reflète pas plus celui du CSA ni du Collège d'autorisation et de contrôle, qui a pris seul les décisions et les assume en toute souveraineté. ■

L'auteur s'exprime en son nom propre et n'engage pas l'institution.

⁸ François Jongen, *La police de l'audiovisuel*, Bruylant 1994.