

## Collège d'autorisation et de contrôle

### Décision du 14 janvier 2020

(Dossier d'instruction n° 11-19)

- 1 En cause la Radio-télévision belge de la Communauté française – RTBF, dont le siège est établi boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1<sup>er</sup>, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu les griefs notifiés à la RTBF par lettre recommandée à la poste du 9 septembre 2019 :
  - « de ne pas avoir diffusé, sur le service 'La Trois', du 6 au 11 mai et du 20 au 25 mai 2019, à 20h30, le journal télévisé de début de soirée avec traduction gestuelle, en infraction à l'article 40.1, c), du contrat de gestion du 12 décembre 2018, approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 décembre 2018 ;
  - de ne pas avoir diffusé, sur le service 'La Trois', du 6 au 11 mai et du 20 au 25 mai 2019, à 20h30, le journal télévisé de début de soirée avec traduction gestuelle, en infraction à l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup>, du contrat de gestion du 12 décembre 2018, approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 décembre 2018 » ;
- 5 Entendu M. Didier COPPENS, responsable de cellule « Access », Mme. Yamina EL GHARBI, juriste, et M. Thaddée GUEVART, programmateur VOD, en la séance du 21 novembre 2019 ;

#### 1. Exposé des faits

- 6 Les semaines du 6 mai et du 20 mai 2019, le journal télévisé avec traduction gestuelle n'est pas, comme de coutume, diffusé à 20 heures 30 sur La Trois. Il est déprogrammé au profit de la retransmission en direct du concours Reine Elisabeth.
- 7 Les 8 et 22 mai 2019, cette déprogrammation fait l'objet de deux plaintes auprès du Secrétariat d'instruction du CSA. Ces plaintes, qui concernent l'accessibilité des programmes d'information aux publics en situation de déficience sensorielle, pointent l'importance de l'accès à l'information, *a fortiori* juste avant les élections du 26 mai 2019.
- 8 A la suite de ces plaintes, le Secrétariat d'instruction monitorise la programmation de La Trois durant les semaines visées et constate que le JT de début de soirée interprété en langue des signes a effectivement été déprogrammé et relégué dans la boucle de nuit, à douze reprises.

- 9 Le 13 juin 2019, le Secrétariat d'instruction adresse à la RTBF une demande d'information préalable. Il l'interroge sur son interprétation de la nouvelle obligation définie à l'article 40.1, c), du contrat de gestion qui implique, de manière cumulative, une diffusion en direct et une diffusion en différé à 20h30 du JT avec traduction gestuelle. Il lui demande quels ont été les moyens mis en œuvre pour informer les publics de ces changements, en vertu de l'article 21 du contrat de gestion qui prévoit l'obligation pour la RTBF d'informer correctement son public en cas de retard important ou de déprogrammation. Il sollicite une grille de programmation.
- 10 Le 20 juin 2019, la RTBF adresse ses observations au Secrétariat d'instruction. Elle précise notamment que les changements dans la grille de diffusion étaient indiqués dans les guides télévisuels et les pages TV de son site. Durant les demi-finales du concours Reine Elisabeth, un mécanisme d'information des publics a également été mis en place sur antenne.
- 11 Le 5 juillet 2019, le Secrétariat d'instruction accuse réception des réponses circonstanciées de l'éditeur. Il estime que la situation pose question au regard de plusieurs dispositions du contrat de gestion et l'informe de l'ouverture d'une instruction. Il adresse à la RTBF une série de questions et l'invite à faire part de ses remarques relatives à une infraction potentielle aux articles 40.1, c), et 22.1 du contrat de gestion.
- 12 Le 12 août 2019, la RTBF communique ses observations supplémentaires au Secrétariat d'instruction.
- 13 Le 29 août 2019, le Secrétariat d'instruction conclut son rapport de monitoring et son rapport d'instruction.
- 14 Le 4 septembre 2019, le Collège d'autorisation et de contrôle décide de notifier à l'éditeur les griefs visés au point 4.

## **2. Arguments de l'éditeur de services**

- 15 L'éditeur a exprimé ses arguments au cours de l'instruction ainsi que lors de son audition du 21 novembre 2019.
- 16 Il explique qu'en temps normal, le JT en traduction gestuelle est diffusé une première fois, sur Auvio et sur le site web de la Trois, en linéaire et en direct, à 19 heures 30. Ensuite, il est rediffusé sur la Trois, toujours en linéaire, à 20 heures 30. Enfin, il est rendu accessible en catch-up gratuite sur Auvio et sur le site web de la Trois à partir de 21 heures 15, et ce pendant sept jours.
- 17 Pendant les deux semaines concernées par le présent dossier, il a, comme d'habitude, diffusé son JT en traduction gestuelle en direct à 19 heures 30 sur Auvio et sur le site web de la Trois. Mais ensuite, il n'a pas pu, comme de coutume, le proposer en différé à 20 heures 30 sur La Trois, dès lors que ce service était, à cette heure, consacré à la diffusion en direct du concours Reine Elisabeth.
- 18 En outre, la diffusion à 20 heures 30 sur La Trois n'a pas pu être remplacée par une diffusion à la même heure sur Auvio ou sur le site web de la Trois, et ce pour des raisons techniques. L'éditeur explique en effet que, pour pouvoir être rendu disponible sur Auvio en tant que programme de catch-up en non linéaire, un programme doit en principe d'abord nécessairement être diffusé en linéaire sur la Une, la Deux ou la Trois. Cette diffusion linéaire permet d'enclencher une opération

b



technique automatique, qui génère un fichier numérique au départ du flux linéaire. C'est ainsi qu'en temps normal, lorsque le JT en traduction gestuelle est diffusé à 20 heures 30 sur la Trois, il apparaît automatiquement en catch-up sur Auvio à partir de 21 heures 15.

- 19 Mais pendant les deux semaines litigieuses, à défaut de diffusion en linéaire sur la Trois, la mise à disposition en catch-up sur Auvio du JT en traduction gestuelle n'a pu se faire que par une opération manuelle. Celle-ci nécessite de diffuser fictivement le programme sur un canal technique interne à la RTBF, mais ce canal étant également utilisé pour l'envoi du JT de la Une vers TV5, il n'est pas disponible avant 20 heures 15, de telle sorte qu'*in fine*, le programme n'a pas pu se retrouver en catch-up sur Auvio avant 21 heures 45.
- 20 La RTBF explique qu'elle va travailler, à l'avenir, à la mise au point d'une solution permettant, dans des cas similaires, de mettre le JT en traduction gestuelle en catch-up sur Auvio dès 20 heures 30, mais elle relève qu'à ce stade, les solutions techniques explorées ne permettraient pas que ce fichier de catch-up constitue un véritable programme non linéaire. Il s'agirait, dans une première configuration, de reprendre directement le programme diffusé en linéaire à 19 heures 30 sur Auvio et sur le site web de la Trois mais, dans ce cas, ce programme ne pourrait pas être préalablement « nettoyé » et risquerait de reprendre des morceaux de ce qui est diffusé juste avant et juste après le JT. Par ailleurs, dans une seconde configuration, un programme « nettoyé » pourrait être publié mais dans ce cas, il ne serait mis à disposition que sous forme d'une seconde diffusion linéaire, sans possibilité notamment de reculer ou d'avancer dans le programme.
- 21 S'agissant des deux semaines en cause, la RTBF relève que, bien qu'elle n'ait effectivement pas garanti un accès au JT en traduction gestuelle en différé au plus tard 30 minutes après la fin de la diffusion en direct de ce journal, elle a tout mis en œuvre pour assurer cette seconde diffusion au plus vite, en réalisant l'opération manuelle susmentionnée. Certes, ceci n'a pas permis une diffusion à 20 heures 30, mais le programme était néanmoins disponible sur Auvio dès 21 heures 45, ce qui est déjà bien mieux que si elle avait attendu la rediffusion du JT en traduction gestuelle dans la boucle de nuit de la Trois et, subséquemment, sa publication automatique sur Auvio.
- 22 En outre, la RTBF indique qu'elle avait veillé à informer le public des remaniements d'horaires sur la Trois, via les guides de programmes et les pages TV. Qui plus est, pendant les demi-finales du concours Reine Elisabeth, un bandeau a été diffusé pour rappeler la disponibilité du JT en traduction gestuelle sur Auvio. En revanche, ce bandeau n'a pas été diffusé pendant les finales en raison d'un manque de personnel de la régie de continuité à la suite d'imprévus lié à la force majeure.
- 23 Quant à l'aptitude d'Auvio à répondre aux besoins et habitudes de consommation de ses publics sensoriellement déficients, la RTBF relève que l'article 40.1, c) de son contrat de gestion lui laisse le choix, tant pour la diffusion en direct de son JT en traduction gestuelle que pour la diffusion en différé de celui-ci au maximum trente minutes après la fin du direct, d'utiliser une de ses chaînes de télévision généralistes ou sa plateforme de diffusion non linéaire. Le choix d'Auvio pour diffuser ce JT est donc théoriquement permis.
- 24 L'article 22.1 ajoute à cela que le choix de la plateforme de diffusion des programmes d'information doit se faire en fonction des besoins et habitudes de consommation de ses publics. Et sur ce point, la RTBF relève, ces dernières années, une forte évolution de ces habitudes de consommation, tant chez le public en général que chez celui des personnes sensoriellement déficientes. A cet égard, elle cite le développement exceptionnel de la consommation sur Auvio, auquel plus de la moitié de la population belge francophone serait inscrite. Elle fait également état de discussions qu'elle a pu



avoir avec des associations représentatives du public déficient sensoriel, dont il ressortirait que ces personnes recourent de plus en plus à Netflix, au détriment des médias linéaires.

- 25 A la demande du Collège, l'éditeur a, sur ce point, fourni quelques chiffres relatifs à cette consommation délinéarisée. Elle indique ainsi qu'en novembre 2019, le nombre d'abonnés à Auvio s'élevait à 2.811.722 personnes. S'agissant du JT en traduction gestuelle, il attirerait en moyenne 22.000 téléspectateurs lors de sa diffusion de 20 heures 30 sur la Trois, et 155 vues sur Auvio.
- 26 Enfin, à la demande du Collège également, l'éditeur explique qu'il n'a pas reporté la rediffusion du JT en traduction gestuelle de 20 heures 30 de la Trois vers la Deux car ceci n'aurait pas correspondu à la ligne éditoriale de ce service. Ainsi, et conformément à l'article 42bis, b), 1 de son contrat de gestion, elle définit la ligne éditoriale de la Trois comme « la chaîne de l'éducation, de la connaissance et de la curiosité, offrant une programmation dédiée à la culture vivante et au patrimoine, avec une large offre d'émissions de découverte, de connaissance et de savoir ». Quant à la Deux, il s'agit de « la chaîne de l'air du temps résolument tournée vers l'avenir, qui offre une programmation comprenant des magazines de services et de mode de vie, du sport, de la fiction et des documentaires ainsi que des sessions d'information adaptées à son public ». Elle ajoute que la Deux vise le public des jeunes adultes (25-44 ans) et se tourne donc vers le cinéma, les séries, les sports, l'humour, le divertissement, ainsi que vers une offre adaptée en musique et en culture.
- 27 Pour conclure, la RTBF indique qu'elle veillera à l'avenir à mieux communiquer vis-à-vis de ses publics sensoriellement déficients sur l'offre d'information qui leur est destinée, et ce pas seulement en cas de déprogrammation.

### 3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

#### 3.1. Sur le premier grief : la violation de l'article 40.1, c) du contrat de gestion

- 28 Selon l'article 40.1, c) du contrat de gestion 2019-2022 de la RTBF :

*« A destination du public déficient sensoriel, sourd et malentendant, la RTBF : (...)*

*c) garantit un accès au journal télévisé de début de soirée, avec traduction gestuelle en direct sur une de ses chaînes de télévision généraliste ou sur sa plateforme de services de médias audiovisuels non linéaire, et en différé au plus tard 30 minutes après la fin de ce journal, sur cette même plateforme de diffusion appropriée ou sur d'autres canaux télévisés. »*

- 29 Sachant que la diffusion en direct du JT de début de soirée avec traduction gestuelle a lieu de 19 heures 30 à 20 heures, l'article 40.1, c) susmentionné exige donc que sa diffusion en différé ait lieu à 20 heures 30 au plus tard.
- 30 Or, pendant les deux semaines concernées par le présent dossier, la RTBF n'a pas proposé son JT en traduction gestuelle en différé avant 21 heures 45.
- 31 Certes, l'éditeur a pris des mesures spécifiques afin que ce JT puisse être rendu disponible sur Auvio à 21 heures 45, avant sa diffusion sur La Trois en boucle de nuit. Celles-ci n'ont cependant pas permis de rencontrer l'obligation horaire énoncée de manière très précise dans le contrat de gestion.

- 32 Le Collège entend bien les contraintes auxquelles était soumise la RTBF sur la Trois en raison des horaires du concours Reine Elisabeth. Il lui semble cependant qu'au vu de la prévisibilité de ces contraintes et de leur durée relativement longue (deux fois six jours), il appartenait à la RTBF de s'organiser à l'avance afin de respecter le prescrit du contrat de gestion.
- 33 Au vu des déclarations faites par cette dernière, cela n'apparaissait en outre pas impossible. Ainsi, sur Auvio, la RTBF affirme qu'une publication dès 20 heures 30 pourrait avoir lieu dans une version non encore « nettoyée » ou adaptée à un visionnage non linéaire. Une telle publication, bien qu'imparfaite, aurait pu, dans un contexte ponctuel, répondre au prescrit de l'article 40.1, c) du contrat de gestion<sup>1</sup>. De même, et surtout, la RTBF aurait également pu opter pour une diffusion à 20 heures 30 sur la Deux. En effet, même si, à ses dires, une telle diffusion entrerait en conflit avec la ligne éditoriale de la Deux, il se serait également agi d'une mesure purement ponctuelle, et justifiée par une obligation de service public.
- 34 Le premier grief est dès lors établi.

### **3.2. Sur le second grief : la violation de l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup> du contrat de gestion**

- 35 Selon l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup> du contrat de gestion 2019-2022 de la RTBF :

*« Dans le respect des articles 20, 42quater et 42sexies du présent contrat de gestion, la RTBF diffuse sur ses services de médias audiovisuels linéaires ou, en fonction des évolutions des besoins et habitudes de consommation de ses publics, propose sur ses services de médias audiovisuels non linéaires ou sur ses services de la société de l'information, des programmes d'information, en veillant à garantir son autonomie et son indépendance éditoriale et rédactionnelle et dans une logique du droit de tous les publics à une information de qualité et de référence. »*

- 36 L'article 22, qui s'intitule « Objectifs en matière de programmes d'information », énonce donc deux objectifs dans son premier paragraphe : d'une part, garantir l'autonomie et l'indépendance éditoriale et rédactionnelle de la RTBF et, d'autre part, garantir le droit de tous les publics à une information de qualité et de référence.
- 37 Toujours selon cet article, cet objectif doit s'atteindre par la diffusion de programmes d'information sur des supports correspondant à l'évolution des besoins et habitudes de consommation de ses publics.
- 38 Concernant la notion d'évolution des besoins et habitudes de consommation, il est utile de lire l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup> en parallèle avec l'article 20 du même contrat de gestion, dont le quatrième alinéa dispose ce qui suit :

*« (...) la faculté de diffuser ses programmes sur ses services de médias audiovisuels non linéaires ou sur ses services de la société de l'information, plutôt que sur ses services de médias audiovisuels linéaires, ne peut être mise en œuvre que pour autant qu'elle soit :*

<sup>1</sup> Dans le contexte du présent dossier, cependant, elle n'aurait pas suffi à répondre au prescrit de l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup> du même contrat de gestion, visé au second grief (voir *infra*).



- *justifiée par une modification des besoins de consommation des publics visés par lesdits programmes, dument étayée par des études internes ou externes ;*
- *guidée par une utilisation plus rationnelle des moyens de financement alloués aux programmes en question, au regard des publics-cible à atteindre et sans affecter l'effectivité de la mise en œuvre de cette mission de service public ;*
- *accompagnée d'une campagne d'information et d'éducation des publics, à la migration numérique des programmes vers des contenus mis à disposition sur les services de médias audiovisuels non linéaires et sur les services de la société de l'information. »*

- 39 Faire basculer sur un service non linéaire des programmes qui, jusque-là, étaient proposés en linéaire n'est donc pas une décision anodine. Même si elle est permise par le contrat de gestion, comme c'est par exemple le cas à l'article 40.1, c) pour le JT en traduction gestuelle, la décision de délinéariser un programme doit respecter un certain nombre de conditions.
- 40 En l'espèce, le fait que la RTBF ait reporté sa première diffusion différée du JT en traduction gestuelle de la Trois vers Auvio pendant les deux semaines litigieuses n'est pas une mesure permanente mais un arrangement purement ponctuel, lié à la diffusion du concours Reine Elisabeth. L'on ne peut donc pas reprocher à la RTBF d'avoir délinéarisé ce programme sans respecter les conditions de l'article 20, alinéa 4 du contrat de gestion. Le Secrétariat d'instruction a d'ailleurs décidé de ne pas proposer de grief au Collège sur la base de cet article.
- 41 Toutefois, dès lors que la RTBF tire argument de ces évolutions des besoins et habitudes de consommation pour estimer qu'une rediffusion du JT en traduction gestuelle sur Auvio plutôt que sur la Trois ne serait pas préjudiciable au public concerné, il convient d'y répondre. Et sur ce point, force est de constater que les allégations de la RTBF sont assez vagues et peu étayées : il est question de discussions traduisant un certain enthousiasme pour Netflix et du chiffre des abonnés à Auvio en Fédération Wallonie-Bruxelles. Ces éléments doivent néanmoins être relativisés.
- 42 S'agissant, tout d'abord, de l'enthousiasme que le public sourd et malentendant pourrait avoir pour Netflix, même s'il est avéré, il doit néanmoins être tempéré. En effet, l'intérêt de Netflix comme d'autres plateformes de VOD pour le public sourd et malentendant est lié à la disponibilité de programmes sous-titrés. Mais il faut garder à l'esprit qu'une partie de ce public n'a pas accès à l'écrit et a pour moyen d'expression de prédilection la langue des signes<sup>2</sup>. Cette sous-composante du public des personnes sourdes et malentendantes, la plus vulnérable d'ailleurs en termes d'accès à l'information, n'expérimente très probablement pas autant ce basculement vers une consommation non linéaire.
- 43 S'agissant, ensuite, du chiffre des abonnés à Auvio, s'il est certes important, il ne couvre encore que la moitié de la population belge francophone. En outre, dès lors qu'une inscription sur Auvio est nécessaire pour regarder le moindre programme, l'on peut supposer que certains abonnés n'ont qu'une consommation occasionnelle de ce service et continuent à avoir une consommation linéaire importante. Cela semble à tout le moins être le cas du public du JT en traduction gestuelle puisqu'il ressort des chiffres fournis par la RTBF que s'il attire en moyenne 22.000 téléspectateurs par jour sur la Trois, il n'attire en revanche que 155 vues sur Auvio. L'écart est flagrant et il peut difficilement être nié, face à ces chiffres, que le public sourd et malentendant n'a pas massivement basculé vers le non linéaire.

<sup>2</sup> Voir notamment : <http://visualmundi.ffsb.be/fiches-communes/info-surdite/quels-sont-leurs-moyens-de-communication/>

- 44 L'on rappellera que la RTBF propose un JT en traduction gestuelle en linéaire depuis 1981 et que, de ce fait, une habitude de consommation linéaire s'est ancrée auprès du public concerné.
- 45 Au vu de ce qui précède, il appartiendrait à la RTBF d'être extrêmement prudente avant de prendre une décision plus durable de délinéarisation de son JT en traduction gestuelle.
- 46 Pour en revenir au grief, et à la question du respect de l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup> du contrat de gestion, le Collège considère que cet article impose une condition supplémentaire à la RTBF – par rapport à celles de l'article 20, alinéa 4 – lorsqu'il s'agit du choix de délinéariser un programme *d'information*. Face à une telle décision, il faut également avoir égard au droit à l'information *de tous les publics*.
- 47 Et selon le Collège, dès lors que cette question touche au droit à l'information, qui est fondamental en démocratie, elle doit se poser même en cas de mesure ponctuelle.
- 48 Or, en l'espèce, le retrait de tout JT en traduction gestuelle des services linéaires de la RTBF, du moins à une heure raisonnable<sup>3</sup>, a eu lieu pendant deux semaines particulièrement cruciales en termes d'information. Il s'agissait de deux semaines parmi les trois semaines précédant un triple scrutin : européen, fédéral et régional.
- 49 En limitant, pendant cette période capitale pour le droit à l'information, la mise à disposition son seul programme d'information accessible aux personnes sourdes et malentendantes n'ayant pas accès à l'écrit, soit en linéaire au milieu de la nuit, soit en non linéaire à une plateforme ne semblant pas encore être entrée dans les mœurs de consommation du public concerné, la RTBF n'a pas atteint son objectif, fixé à l'article 22.1, alinéa 1<sup>er</sup> de son contrat de gestion, de garantir le droit de tous les publics à une information de qualité et de référence.
- 50 Le second grief est dès lors également établi.

### **3.3. Synthèse**

- 51 En conséquence, considérant les deux griefs, considérant qu'ils touchent à une mission de service public de la RTBF, à savoir sa mission d'information et plus particulièrement vis-à-vis des publics les plus vulnérables, considérant le contexte dans lequel ils ont été observés, et qui renforce leur gravité au vu de l'importance particulière de l'accès de tous les publics à l'information pendant les périodes électorales, considérant néanmoins la volonté positive de la RTBF de davantage informer ses publics sensoriellement déficients sur l'offre d'information qui leur est destinée, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 159 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels en condamnant la RTBF à la diffusion d'un communiqué.
- 52 En conséquence, après en avoir délibéré et en application de l'article 159, § 1<sup>er</sup>, 2° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège d'autorisation et de contrôle enjoint la RTBF de diffuser le communiqué suivant :

---

<sup>3</sup> Le JT en traduction gestuelle a bien été diffusé dans la boucle de nuit de la Trois pendant les deux semaines en cause, mais donc pas avant minuit (et parfois passé 2 heures), heure à laquelle on peut raisonnablement supposer qu'une partie significative du public n'est plus devant son écran.



*« En mai dernier, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a été saisi de deux plaintes de téléspectateurs suite à l'absence de diffusion du journal télévisé de début de soirée avec traduction gestuelle, à 20h30 sur La Trois, pendant le concours Reine Elisabeth. Après instruction de ces plaintes, le CSA a estimé qu'en reléguant cette diffusion dans la boucle de nuit, alors que son contrat de gestion lui impose une diffusion au plus tard à 20h30, la RTBF a manqué à sa mission de service public de garantir le droit à l'information de tous ses publics, a fortiori à quelques jours du triple scrutin du 26 mai 2019.*

*Le CSA considère que ce journal télévisé en traduction gestuelle est un moyen d'information essentiel pour les personnes sourdes et malentendantes n'ayant pas accès à l'écrit et qu'il appartenait dès lors à la RTBF de lui accorder une visibilité adéquate à l'heure habituelle, par exemple sur La Deux. »*

53 Ce communiqué doit :

- être lu, dans son intégralité, au début de la plus prochaine diffusion du journal télévisé de début de soirée – « Le 19 heures 30 ». Cette lecture se fera pendant le programme et pas juste avant, de manière à se retrouver dans toutes les rediffusions de celui-ci, en traduction gestuelle ou non, en linéaire et en non linéaire ;
- être affiché de manière ininterrompue sur la page d'accueil du site internet de la RTBF, pendant une semaine, à compter du jour de la première diffusion du journal télévisé au cours de laquelle aura lieu la lecture du communiqué susmentionné.

54 La copie de la diffusion devra être transmise au CSA dans la semaine qui suit celle-ci et l'affichage devra être annoncé au CSA dès qu'il sera effectif.

Fait à Bruxelles, le 14 janvier 2020.

