

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 5 mars 2020

(Contrôle annuel 2018)

- 1 En cause l'ASBL Canal C, dont le siège est établi rue Eugène Thibaut, 1C à 5000 Namur;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1^{er}, 12° et 159 à 161;
- 3 Vu l'avis du Collège d'autorisation et de contrôle n° 24/2019 du 21 novembre 2019 relatif à la réalisation des obligations de l'ASBL Canal C pour l'édition de son service de télévision locale au cours de l'exercice 2018;
- 4 Vu le grief notifié à l'ASBL Canal C par lettre recommandée à la poste du 26 novembre 2019 :
« de n'avoir pas satisfait à son obligation de 'réaliser, produire et diffuser au minimum deux programmes d'information hebdomadaires', ce qui constitue une infraction à l'article 9, 2° de la convention qui lie l'éditeur au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles » ;
- 5 Entendu MM. Fabien Bruyneel, directeur général, Pierre Doumont, rédacteur en chef, et Frédéric Zielonka, responsable administratif, en la séance du 23 janvier 2020;

1. Exposé des faits

- 6 Le 21 novembre 2019, le Collège d'autorisation et de contrôle a rendu un avis n° 24/2019 relatif à la réalisation des obligations de l'ASBL Canal C pour l'édition de son service de télévision locale au cours de l'exercice 2018.
- 7 Dans cet avis, le Collège examine notamment la manière dont l'éditeur a rempli sa mission d'information, telle que définie par l'article 9 de la convention du 26 juillet 2012 conclue entre l'éditeur et le Gouvernement de la Communauté française sur pied de l'article 65 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.
- 8 Selon le point 2 de cet article, l'éditeur doit réaliser, produire et diffuser *« au minimum deux programmes d'information hebdomadaires, sauf en période de vacances scolaires, ces programmes pouvant aborder plus spécifiquement un des domaines visés au premier alinéa »*.
- 9 Dans son avis, le Collège constate que l'offre d'information de Canal C comprend les programmes récurrents suivants:
 - « Cactus » : format de type « club de la presse » (4 éditions de 33 minutes);
 - « Point Barre » : débats sur des thèmes d'actualité (2 éditions de 54 minutes);
 - « Plein Cadre » : magazine de reportages (12 éditions de 15 minutes).
- 10 Il constate cependant que le nombre d'éditions de ce type de programmes récurrents s'est affaibli pendant l'exercice 2018. Ainsi, les occurrences de « Cactus » et de « Point barre » ont été réduites de moitié.

- 11 Constatant que la comptabilisation de ces programmes uniquement ne permet pas d'atteindre l'obligation, le Collège examine également les programmes électoraux spécifiques que l'éditeur a diffusés avant le scrutin local du 14 octobre 2018. Il constate que, tous formats confondus, Canal C a consacré environ 55 heures d'antenne aux élections de 2018. Toutefois, même en ajoutant les programmes électoraux éligibles dans le cadre de l'article 9, 2° de la convention aux programmes récurrents cités plus haut, le Collège constate que le prescrit de l'article 9, 2° n'est pas rempli.
- 12 Dès lors, le Collège a décidé de notifier à l'éditeur le grief visé au point 4.

2 Arguments de l'éditeur de services

- 13 L'éditeur a exprimé ses arguments dans le cadre du contrôle annuel, ainsi que lors de son audition du 23 janvier 2020.
- 14 Il exprime son étonnement face à la notification de grief dont il a fait l'objet. Il considère avoir toujours été un « bon élève » de la régulation et ne comprend pas pourquoi il est convoqué devant le Collège pour ce qui n'est que son premier écart. Il aurait préféré un dialogue plus informel.
- 15 A titre principal, l'éditeur regrette la manière dont le CSA a réalisé son contrôle.
- 16 Tout d'abord il estime que la communication n'a pas été claire. S'il n'a pas mentionné suffisamment de programmes d'information dans le formulaire de contrôle, c'est parce qu'il pensait qu'il s'agissait d'une demande d'exemples, mais pas de liste exhaustive. Sinon, il aurait cité d'autres programmes qui lui auraient permis d'atteindre l'exigence prévue à l'article 9, 2° de sa convention. Il regrette par ailleurs que les questions complémentaires qui lui ont été posées par les services du CSA aient été si fermées: elles ne concernaient que deux programmes spécifiques et n'ont pas spécifié qu'il convenait de fournir la liste complète des programmes d'information.
- 17 Ensuite, et s'agissant de ces deux programmes, que les services du CSA ont justement refusé de comptabiliser comme programmes d'information éligibles pour le contrôle de l'article 9, 2°, l'éditeur note que c'est parce qu'il s'agissait de coproductions et non de pures productions propres. Toutefois, il ne comprend pas pourquoi les coproductions ne pourraient pas être prises en compte alors qu'elles peuvent, par exemple, être comptabilisées pour les programmes d'éducation permanente selon l'article 14 de sa convention. L'éditeur ajoute que les deux programmes en question sont des coproductions dans lesquelles il est largement majoritaire, à concurrence de 85% (15% pour Canal Zoom). Il estime injuste qu'une coproduction, même très majoritaire, ne puisse pas être éligible au titre de l'article 9, 2° alors que, par ailleurs, sa convention l'encourage à développer des synergies avec les autres télévisions locales, et qu'il estime poursuivre un objectif légitime en collaborant avec une télévision « soeur » de plus petite envergure.
- 18 A titre subsidiaire, l'éditeur justifie la disparition de certains programmes récurrents en 2018.
- 19 Il relève que l'année 2018 a été marquée, en termes d'information, par le scrutin communal et provincial du 14 octobre. En tant qu'éditeur de média local, il a affecté une partie importante de ses ressources à la couverture de ce scrutin. Dès lors, certains rendez-vous habituels ont été interrompus. Mais les programmes électoraux produits à la place devraient être comptabilisés comme programmes d'information dans le cadre de l'article 9, 2° de la convention. L'éditeur indique que la même situation s'applique à la première moitié de l'année 2019, consacrée à la couverture des élections européennes, législatives et régionales du 26 mai.

économique, sociale et sportive de la zone de couverture. La mission d'information participe à la réalisation des autres missions.

Dans ce cadre, elle réalise, produit et diffuse au moins :

1° au minimum un journal d'information de quinze minutes, six jours par semaine; la télévision locale peut, pendant les périodes de vacances scolaires, diminuer la durée de ses journaux jusqu'à dix minutes minimum; l'une de ces six éditions peut, pour partie, diffuser des sujets déjà mis à l'antenne préalablement;

2° au minimum deux programmes d'information hebdomadaires, sauf en période de vacances scolaires, ces programmes pouvant aborder plus spécifiquement un des domaines visés au premier alinéa. »

- 28 Selon cet article, et plus particulièrement son alinéa 2, 2° qui est visé au grief, l'éditeur doit réaliser, produire et diffuser au moins deux programmes d'information par semaine, hors vacances scolaires, soit annuellement au moins 74 éditions.
- 29 Dans son avis annuel n° 24/2019 du 21 novembre 2019, le Collège a constaté que l'éditeur avait hors période électorale - diffusé 18 programmes d'information correspondant à l'exigence de l'article 9, 2° . Il a également constaté qu'en ajoutant à ceux-ci les programmes d'information diffusés en période électorale (34 débats et une soirée spéciale), l'exigence de 74 éditions annuelles n'était pas atteinte.
- 30 C'est pour cette raison qu'il a notifié à un grief à l'éditeur.
- 31 En effet, dès lors qu'un manquement potentiel est constaté dans le cadre d'un contrôle annuel (ou à la suite d'une instruction), la notification de grief constitue la procédure normale pour permettre à l'éditeur de faire valoir ses arguments. Cette procédure est la même pour tous les éditeurs, qu'ils aient ou non des antécédents d'infraction, et ne doit pas être considérée comme infamante mais, au contraire, comme une garantie du respect des droits de la défense de l'intéressé.
- 32 Le Collège souhaite dès lors rassurer l'éditeur sur ce point: la notification de grief qui lui a été adressée ne constituait en rien une marque de défiance à son égard, ou une réaction disproportionnée mais simplement une phase procédurale automatique et destinée à garantir ses droits.
- 33 Quant à la manière dont les services du CSA ont traité son rapport annuel, il y a également lieu de dissiper certains malentendus.
- 34 Premièrement, même si l'éditeur a omis de citer dans son formulaire de rapport annuel tous les programmes qui, selon lui, devaient être comptabilisés comme des programmes d'information au titre de l'article 9, 2° de sa convention, ceci ne l'a pas préjudicié au moment des vérifications opérées par les services. En effet, lors du contrôle du respect de cet article, les services du CSA veillent toujours à tenir compte de *l'ensemble* des programmes produits en propre cités par l'éditeur. Ainsi, si les programmes mentionnés par l'éditeur dans la catégorie « programmes d'information » ne suffisent pas à atteindre le prescrit de la convention, ils examinent si d'autres programmes visés par ailleurs pourraient également être pris en compte dans cette catégorie. C'est ainsi qu'en plus des programmes « Cactus », « Point barre » et « Plein cadre » cités par l'éditeur, ils ont tenu compte de toute une série de programmes pré-électorales qui constituaient, selon eux, également des programmes d'information comptabilisables (35 éditions au total). Les services font donc tout leur possible pour rechercher, dans l'ensemble du formulaire de rapport annuel, toutes les informations :

susceptibles de permettre à l'éditeur d'atteindre le prescrit de la convention, même si elles n'ont pas été fournies au bon endroit.

- 35 Deuxièmement, malgré cette approche proactive, les services ne peuvent travailler qu'avec ce qui leur est fourni et ne peuvent « dédoubler » des programmes. Ainsi, face à des programmes abondant des thématiques diverses tels que « Entrée libre », les services doivent parfois réaliser des arbitrages pour déterminer dans quelle catégorie ils vont comptabiliser l'une ou l'autre édition. Par exemple, une édition abordant un sujet politique sera comptabilisée comme programme d'information, mais une édition abordant un sujet culturel sera comptabilisée comme un programme de développement culturel (article 11 de la convention) et une édition abordant un sujet scientifique sera comptabilisée comme un programme d'éducation permanente (article 14 de la convention). En cas de faiblesse dans l'une ou l'autre catégorie, les services tenteront toujours de qualifier un programme de la manière la plus favorable à l'éditeur. Mais un programme ne pourra en revanche jamais être comptabilisé dans plusieurs catégories à la fois, sous peine de vider la convention de sa substance. Aussi, quand l'éditeur affirme que certains magazines constituent des programmes d'information, il doit garder à l'esprit que certaines de leurs éditions sont susceptibles d'être comptabilisées dans d'autres catégories de programmes (et donc pas dans la catégorie « information »), mais toujours à son avantage. En l'espèce, il faut noter que, même si les 11 éditions d'« Entrée libre » diffusées en 2018 avaient été comptabilisées comme des programmes d'information, cela n'aurait cependant pas suffi pour atteindre l'exigence minimale de 74 éditions par an.
- 36 Quant au fond, l'argument principal de l'éditeur consiste à soutenir que certaines coproductions auraient dû être comptabilisées comme des programmes d'information éligibles au titre de l'article 9, 2°. Le Collège comprend le sentiment de l'éditeur, pour qui une coproduction majoritaire devrait pouvoir être assimilée à une production propre. Il salue également sa volonté, légitime, d'opérer des synergies avec les autres télévisions locales, et notamment Canal Zoom, qui est proche géographiquement et pour qui les coproductions sont particulièrement intéressantes vu ses faibles moyens. Toutefois, cette position va à l'encontre du texte de sa convention qui est très clair sur ce point. En effet, l'article 9 stipule que l'éditeur « réalise, produit et diffuse » les programmes d'information listés plus bas, sans aucune référence à la possibilité de les co-produire.
- 37 Par comparaison, dans d'autres articles de sa convention, la possibilité de comptabiliser des programmes coproduits est expressément prévue. Ainsi, à l'article 11, qui concerne les programmes de développement culturel, il est stipulé que l'éditeur doit diffuser chaque année « au moins une douzaine de programmes culturels » et que « ces programmes peuvent être produits par la télévision locale elle-même, par une télévision locale tierce ou coproduits par plusieurs télévisions locales ». De même, à l'article 14, qui concerne les programmes d'éducation permanente, il est prévu que l'éditeur « réalise, produit et diffuse au moins douze fois par an un programme relevant du domaine de l'éducation permanente » et que « ce programme peut être réalisé en coproduction avec d'autres télévisions locales ».
- 38 Puisque la convention mentionne expressément, dans ces deux cas, la possibilité de comptabiliser les programmes coproduits, il faut en déduire qu'en ne la prévoyant pas à l'article 9, elle a spécifiquement voulu exclure la comptabilisation de programmes coproduits. Et cela peut se comprendre au vu de la nature particulièrement locale de la mission d'information des éditeurs de télévision locale. Le Gouvernement, avec l'assentiment de l'éditeur, cosignataire de sa convention, a expressément souhaité qu'un minimum de programmes d'information diffusés par l'éditeur soient produits en propre et, de ce fait, soient d'intérêt purement local.
- 39 En conséquence, le Collège ne peut pas prendre en compte les programmes coproduits que l'éditeur souhaiterait voir comptabilisés dans le cadre de l'article 9, 2° de sa convention. Et sans ces

programmes, force est de constater que le minimum annuel de 74 programmes d'information n'est pas atteint.

- 40 L'argument de l'éditeur selon lequel cette carence s'expliquerait partiellement par la couverture des élections locales d'octobre 2018, qui aurait mobilisé beaucoup de ressources, ne peut pas être suivi, dès lors que les programmes pré-électorales d'information produits en propre ont justement bien été comptabilisés au titre de l'article 9, 2°. Mais malgré cela, le prescrit de cet article n'a pas pu être respecté puisque 18 programmes d'information « récurrents » + 35 programmes électoraux ne font encore que 53 éditions sur l'année, ce qui est loin des 74 exigées.
- 41 De même, l'argument des difficultés financières ne peut convaincre alors que toutes les autres télévisions locales, dont certaines n'ont pas une meilleure santé financière que l'éditeur, ont réussi à atteindre leurs obligations en matière de production de programmes d'information.
- 42 En réalité, il semble que c'est essentiellement en raison d'une mauvaise compréhension de l'article 9, 2° que l'éditeur n'a pas respecté celui-ci. Ce n'est pourtant pas faute, pour le CSA, d'avoir organisé, avec la Fédération des télévisions locales, des séances d'information auxquelles l'éditeur était représenté et a activement participé. Le Collège réitère cependant par écrit l'impossibilité de tenir compte des programmes coproduits (même très majoritairement). Si l'éditeur ne peut se satisfaire de cette interprétation, qui est la seule possible au vu du texte de sa convention, il lui appartient de renégocier celle-ci avec le Gouvernement. Mais le CSA ne peut dispenser un éditeur du respect de ses obligations.
- 43 Le grief est dès lors établi.
- 44 Le Collège prend cependant acte des mesures annoncées par l'éditeur à partir de la fin de l'exercice 2019 pour augmenter son volume de programmes d'information produits en propre. Il informe également l'éditeur du fait que des programmes directement produits pour le web peuvent être comptabilisés au titre de l'article 9, 2° pour autant qu'il s'agisse bien de programmes d'information produits en propre. Il espère qu'à la lumière des explications fournies par le Collège sur l'interprétation de l'article 9, 2°, ceci lui permettra, à l'avenir, de remplir son obligation.
- 45 En conséquence, considérant l'établissement du grief, considérant que les éléments invoqués par l'éditeur pour expliquer l'infraction ne permettent pas de justifier son manquement à une obligation que les autres éditeurs de télévision locale, dans une situation comparable, sont, eux, parvenus à respecter, considérant néanmoins que c'est la première fois que l'éditeur est mis en cause sur cette base et qu'il a entrepris des démarches afin que l'infraction prenne fin à tout le moins à partir de l'exercice 2020, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 159 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels en adressant à l'ASBL Canal C un avertissement.
- 46 Dès lors, après en avoir délibéré et en application de l'article 159, § 1^{er}, 1° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège d'autorisation et de contrôle adresse à l'ASBL Canal C un avertissement.

Fait à Bruxelles, le 5 mars 2020 .

