

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 13 octobre 2022

(Dossier d'instruction n° 06-22)

- 1 En cause la SA RTL Belgium, dont le siège est établi avenue Jacques Georgin, 2 à 1030 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et en particulier les articles 9.1.2-3, § 1^{er}, 13° et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la SA RTL Belgium par lettre recommandée à la poste du 1^{er} juillet 2022 ;

« d'avoir, le 3 avril 2022 et le 4 avril 2022, diffusé dans le journal télévisé de 19 heures, sept séquences susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs sans l'avoir/les avoir fait précéder d'un avertissement oral ou d'un avertissement oral suffisamment clair, en infraction à l'article 2.5-1, § 1^{er} du décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partages de vidéos et à l'article 2, § 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral » ;
- 5 Vu le courrier de l'éditeur du 4 août 2022 ;
- 6 Entendu Me. François Tulkens, avocat, en la séance du 8 septembre 2022 ;

1. Exposé des faits

- 7 Jusqu'en mars 2009, la législation audiovisuelle obligeait tout éditeur de services de médias audiovisuels (à l'époque, « services de radiodiffusion ») relevant de la compétence de la Communauté française à obtenir une autorisation auprès du CSA pour la diffusion de chacun de ces services.
- 8 C'est dans ce cadre qu'à partir de 1987, la SA de droit belge TVi (devenue RTL Belgium en 2009), constituée en décembre 1985 à Bruxelles, a été autorisée à plusieurs reprises à éditer un, puis deux, puis trois services de médias audiovisuels. Le service RTL-TVi a fait l'objet d'une première autorisation le 21 décembre 1987 et d'une deuxième autorisation le 6 janvier 1997, tandis que le service Club RTL a été autorisé le 6 janvier 1997 et que le service Plug TV a été autorisé le 28 janvier 2004. Ces différentes autorisations étant chaque fois délivrées pour une durée de neuf ans, les autorisations des services RTL-TVi et Club RTL, délivrées le 6 janvier 1997 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1997, sont donc arrivées à échéance le 31 décembre 2005.
- 9 Entre-temps, le 26 avril 1995, la société de droit luxembourgeois CLT a demandé au gouvernement luxembourgeois et obtenu de celui-ci d'« associer sa filiale TVi SA à l'exploitation des concessions pour les programmes radiodiffusés à rayonnement international dénommés actuellement RTL-TVi et Club RTL » et d'octroyer à la CLT SA en tant que concessionnaire privé une « concession pour un programme radiodiffusé à rayonnement international dénommé actuellement RTL-TVi » et une autre pour « le programme radiodiffusé luxembourgeois à rayonnement international dénommé actuellement Club RTL ». Ces deux concessions, qui remplacent des concessions antérieures du 13 février 1995, devaient venir à expiration le 31 décembre 2010. Elles ont finalement été renouvelées dès 2007 (avec échéance

en 2020), notamment pour répondre au souci « *d'assurer la consolidation de l'ancrage du groupe au Luxembourg* » et pour assurer à la CLT « *la sécurité nécessaire afin de lui permettre de planifier ses investissements au-delà de 2010* »¹.

- 10 Le 13 septembre 2005, le CSA a adressé à la SA TVi un courrier attirant son attention sur le fait que les autorisations pour les services RTL-TVi et Club RTL viendraient à échéance le 31 décembre 2005 et lui suggérant d'entreprendre les démarches nécessaires au renouvellement de ces autorisations. Par courrier du 24 octobre 2005, l'administrateur délégué de la SA TVi a répondu qu'en date du 3 octobre 2005, le conseil d'administration de TVi SA avait pris la résolution unanime de ne pas solliciter le renouvellement des autorisations, les services RTL-TVi et Club RTL étant désormais opérés depuis le Luxembourg par la société CLT-UFA.
- 11 Dans ce contexte, constatant l'édition en Communauté française de services sans autorisation du Collège d'autorisation et de contrôle, le Secrétariat d'instruction du CSA avait initié une instruction à l'égard de la SA TVi. Cette instruction a abouti à une décision du Collège du 29 novembre 2006 dans laquelle l'éditeur a été condamné, pour diffusion d'un service sans autorisation, à une amende de 500.000 euros.
- 12 La SA TVi a alors attaqué cette décision devant le Conseil d'Etat qui s'est prononcé par un arrêt du 15 janvier 2009². Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a considéré que, « *à supposer que le Grand-Duché de Luxembourg ait outrepassé sa compétence en accordant une concession à un organisme de radiodiffusion qui ne relevait pas de sa compétence, sa décision peut être contestée par les voies diplomatiques ou juridictionnelles appropriées, mais non, de manière incidente, à l'occasion d'une procédure tendant à sanctionner un organisme qui, fort de cette concession, estime – à bon droit tant que cette concession produit ses effets – n'avoir pas d'autre autorisation à solliciter* ». Il a également considéré que le CSA n'avait pas le pouvoir de contester l'opposabilité des concessions luxembourgeoises, dès lors que les programmes faisant l'objet de ces concessions bénéficiaient du principe de la libre circulation des services et qu'« *aucune autorité d'un autre Etat membre ne peut subordonner leur diffusion sur son territoire à une autorisation supplémentaire* ». Il a dès lors estimé que la décision du CSA méconnaissait les règles du droit européen, et l'a annulée.
- 13 Considérant que la décision précitée du Conseil d'Etat ne reconnaissait pas la compétence territoriale du Grand-Duché de Luxembourg sur les services concernés mais se contentait de constater qu'ils bénéficiaient d'une autorisation délivrée par les autorités de cet Etat, le CSA n'a pas renoncé à affirmer sa compétence. Mais entre-temps, la directive dite « SMA »³ et le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels qui la transposait dans le droit de la Communauté française avaient été profondément remaniés. Plus particulièrement, la notion de « responsabilité éditoriale », qui est capitale pour déterminer qui doit être considéré comme l'éditeur d'un service et, conséquemment, pour déterminer la compétence territoriale sur ce service, avait été définie comme « *l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes que sur leur organisation (...)* »⁴.
- 14 Dès lors, dans le cadre d'un nouveau dossier d'instruction qui lui était soumis à l'encontre de RTL Belgium, le Collège d'autorisation et de contrôle a décidé, « *compte tenu de l'importance de cette question, du risque d'interprétations divergentes du texte et de l'absence de réponses antérieures de la Cour de Justice des Communautés européennes sur l'interprétation à donner à cette disposition* », de

¹ Rapport d'activités 2007 du Ministère d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg (https://archive.org/stream/LuxRapportsActiviteEtat/2007-rapport-activite-etat_djvu.txt)

² C.E., 15 janvier 2009, n° 189.503, SA TVi et csrts.

³ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »)

⁴ Article 1.1, c) de la directive

sursoir à statuer sur la question de sa compétence et d'interroger, à titre préjudiciel, la Cour de Justice sur la notion de « contrôle effectif »⁵.

- 15 La Cour de Justice s'est prononcée le 22 décembre 2010 sur cette question préjudicielle, mais sans y apporter de réponse sur le fond. Elle a en effet considéré que le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA ne constituait pas une juridiction au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et s'est dès lors déclarée incompétente pour répondre à sa question⁶.
- 16 A la suite de cet arrêt, le Collège a dû constater qu'il lui était impossible d'obtenir une interprétation authentique, par la Cour de Justice, de la disposition permettant d'identifier l'Etat membre compétent à l'égard des services en cause. Aussi, de manière pragmatique, pour favoriser un traitement rapide des plaintes, mais néanmoins sans aucune reconnaissance préjudiciable, il a été décidé que les plaintes reçues à l'encontre des trois services du groupe RTL ciblant le public de la Fédération Wallonie-Bruxelles seraient désormais transmises à l'autorité de régulation luxembourgeoise, aujourd'hui appelée ALIA.
- 17 Cette manière de procéder a eu cours jusqu'à la mi-2017. Mais outre le fait qu'elle n'avait nullement mis fin à la controverse relative à la compétence territoriale sur les trois services du groupe RTL ciblant le public de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le Collège a dû constater qu'elle s'avérait également insatisfaisante en pratique, pour des raisons d'effectivité mais également d'ordre légal, politique, culturel, concurrentiel et relevant de la légitimité tant de la législation, que de la régulation et de l'autorité de régulation elle-même. Pour ces raisons, développées dans le procès-verbal de la réunion du Collège du 29 juin 2017 versé au dossier d'instruction, ainsi qu'au point 143 de la présente décision, le Collège a décidé, le même jour, de ne plus transmettre à l'ALIA les plaintes adressées par le public au CSA.
- 18 Le 14 juin 2018, le Collège a, sur la base de ce qui précède, rendu deux décisions prononçant chacune un avertissement à l'encontre de la SA RTL Belgium⁷.
- 19 La SA RTL Belgium, a introduit un double recours contre ces deux décisions : tout d'abord des recours en opposition (puisque, selon elle, les décisions du 14 juin 2018 avaient été prises par défaut), et ensuite, des recours en annulation devant le Conseil d'Etat (selon elle à titre conservatoire, au cas où ses recours en opposition seraient jugés irrecevables).
- 20 Par deux décisions du 8 novembre 2018, le Collège d'autorisation et de contrôle a estimé que ses décisions du 14 juin avaient été rendues de manière contradictoire et a donc rejeté les recours en opposition⁸. Quant aux recours en annulation devant le Conseil d'Etat, ils sont toujours pendants au jour de la présente décision.
- 21 Le Collège a, par la suite, encore rendu seize décisions sanctionnant la SA RTL Belgium : une première le 22 novembre 2018⁹, que l'éditeur n'a pas contestée devant le Conseil d'Etat, une deuxième le 28

⁵ Collège d'autorisation et de contrôle, 3 décembre 2009, en cause SA RTL Belgium (<http://www.csa.be/documents/1134>)

⁶ C.J.U.E., 22 décembre 2010, C-517/09, *RTL Belgium* SA

⁷ Collège d'autorisation et de contrôle, 14 juin 2018, en cause la SA RTL Belgium (<http://www.csa.be/documents/2833> et <http://www.csa.be/documents/2832>)

⁸ Collège d'autorisation et de contrôle, 8 novembre 2018, en cause la SA RTL Belgium (<http://www.csa.be/documents/2924> et <http://www.csa.be/documents/2925>). L'éditeur a attaqué ces décisions devant le Conseil d'Etat mais ce dernier a rejeté les recours par deux décisions du 30 juin 2022 (C.E., 30 juin 2022, n° 254.181 et 254.182, *SA RTL Belgium et csrts*.)

⁹ Collège d'autorisation et de contrôle, 22 novembre 2018, en cause la SA RTL Belgium (<http://www.csa.be/documents/2928>)

février 2019¹⁰, une troisième le 4 juillet 2019¹¹, une quatrième¹² et une cinquième¹³ le 17 février 2020, une sixième le 24 mars 2020¹⁴, une septième le 17 juillet 2020¹⁵, une huitième le 10 décembre 2020¹⁶, une neuvième le 11 février 2021¹⁷, une dixième¹⁸ et une onzième¹⁹ le 6 mai 2021, une douzième le 3 juin 2021²⁰, une treizième le 1^{er} juillet 2021²¹, une quatorzième le 31 mars 2022²², et une quinzième et une seizième le 6 juillet 2022²³, toutes attaquées devant le Conseil d'Etat et pour lesquelles les procédures sont actuellement toutes pendantes (sauf celle du 3 juin 2021²⁴ et celles du 6 juillet 2022).

- 22 Il faut cependant noter que, en ce qui concerne les deux premiers recours introduits contre les décisions du Collège du 14 juin 2018, le Conseil d'Etat a récemment rendu des arrêts interlocutoires, le 30 juin 2022²⁵. Dans ces arrêts, où il n'examine que le premier des trois moyens soulevés par les parties requérantes, alors que le rapport de l'Auditorat concluait au caractère fondé du moyen et à l'annulation, le Conseil d'Etat refuse de suivre ce rapport mais décide de rouvrir les débats et de poser cinq questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne. A ce stade, le Conseil d'Etat n'a donc pas adhéré aux arguments de la SA RTL Belgium mais a jugé pertinent d'interroger la Cour de Justice pour trancher un certain nombre de questions.
- 23 Il convient également de préciser que, dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19, le groupe RTL a sollicité auprès des autorités de la Fédération Wallonie-Bruxelles une aide financière destinée à compenser un manque à gagner allégué pour ses activités en Belgique francophone. Dans ce cadre, des pourparlers ont été menés entre le groupe et le Gouvernement, dont il est ressorti qu'en échange d'une aide d'Etat s'élevant à plusieurs millions d'euros, le groupe

¹⁰ Collège d'autorisation et de contrôle, 28 février 2019, en cause la SA RTL Belgium (<http://www.csa.be/documents/2990>)

¹¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 4 juillet 2019, en cause la SA RTL Belgium (<http://csa.be/documents/3026>)

¹² Collège d'autorisation et de contrôle, 17 février 2020, en cause la SA RTL Belgium (<https://www.csa.be/wp-content/uploads/2020/02/CAC-20022020-Décision-RTL-Dossier-10-19.pdf>)

¹³ Collège d'autorisation et de contrôle, 17 février 2020, en cause la SA RTL Belgium (<https://www.csa.be/wp-content/uploads/2020/02/CAC-20022017-Décision-RTL-Contrôle-annuel-2018.pdf>)

¹⁴ Collège d'autorisation et de contrôle, 24 mars 2020, en cause la SA RTL Belgium (<https://www.csa.be/document/decision-coupures-publicitaires-dans-le-jt-de-rtl-tvi>)

¹⁵ Collège d'autorisation et de contrôle, 17 juillet 2020, en cause la SA RTL Belgium (<https://www.csa.be/wp-content/uploads/2020/07/Décision-RTL-TVi-12-19.pdf>)

¹⁶ Collège d'autorisation et de contrôle, 10 décembre 2020, en cause le SA RTL Belgium ([Décision RTL Belgium : Le CSA adresse un avertissement à RTL Belgium pour non-respect de l'égalité entre les femmes et les hommes – CSA Belgique](#))

¹⁷ Collège d'autorisation et de contrôle, 11 février 2021, en cause le SA RTL Belgium ([Décision: Non remise de rapport annuel par RTL Belgium SA pour ses services télévisuels – CSA Belgique](#))

¹⁸ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 mai 2021, en cause la SA RTL Belgium ([Décision RTL-TVi : identification des communications commerciales – CSA Belgique](#))

¹⁹ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 mai 2021, en cause la SA RTL Belgium ([Décision RTL-TVi : Placement de produit et parrainage – CSA Belgique](#))

²⁰ Collège d'autorisation et de contrôle, 3 juin 2021, en cause la SA RTL Belgium ([Décision RTL TVi : placement de produit et parrainage – CSA Belgique](#))

²¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 1^{er} juillet 2021, en cause la SA RTL Belgium ([Club RTL : amende pour non-respect des règles en matière de protection des mineurs – CSA Belgique](#))

²² Collège d'autorisation et de contrôle, 31 mars 2022, en cause la SA RTL Belgium ([RTL Belgium : non-remise de son rapport annuel au CSA – CSA Belgique](#))

²³ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 juillet 2022, en cause la SA RTL Belgium ([Décision RTL-TVi relative à la protection des mineurs – Agression des métros de Bruxelles – CSA Belgique](#) et [Décision RTL-TVi relative à la protection des mineurs – décès d'une adolescente aux Etats-Unis – CSA Belgique](#))

²⁴ L'éditeur a bien introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Conseil d'Etat, mais il a omis de payer les droits de rôle afférents à son recours. Par un arrêt du 14 février 2022, le Conseil d'Etat a dès lors constaté que la requête en annulation était réputée non accomplie (C.E., 14 février 2022, n° 252.973, SA RTL Belgium et csrts.)

²⁵ C.E., 30 juin 2022, n° 254.180 et 254.183, SA RTL Belgium et csrts.

accepterait de reconnaître la compétence de la Fédération Wallonie-Bruxelles, et donc du CSA, sur ses services ciblant le public belge francophone²⁶.

- 24 Dans ce cadre, la SA RTL Belgium a accompli des démarches afin de déclarer les services en cause auprès du CSA. Le 16 juillet 2020, elle lui a adressé quatre déclarations concernant les services RTL-TV*i*, Club RTL, Plug RTL et RTL Play. Dans son courrier, elle précisait que « *dans le contexte qui préside au présent envoi, les déclarations ont été remplies de la manière la plus diligente, eu égard au délai qui nous a été imparti, et ce indépendamment de notre volonté. Dès lors, certaines informations requises sont en voie de finalisation alors que le recueil d'autres est toujours en cours. A cet égard, nous vous confirmons que celles-ci seront dûment complétées en vue de leur communication au Collège d'autorisation et de contrôle qui en accusera bonne réception de manière officielle lors de sa prochaine réunion, laquelle devrait intervenir à la fin du mois d'août* ».
- 25 Toutefois, le 18 septembre 2020, le conseil d'administration de la SA RTL Belgium a décidé de renoncer à l'aide demandée, au motif que ses difficultés financières s'étaient apparemment avérées temporaires²⁷. En conséquence, le 30 septembre 2020, cette société a écrit au CSA sa « *décision de ne pas compléter les déclarations susmentionnées, lesquelles doivent être considérées par vos services comme nulles et non avenues* ».
- 26 La question de la compétence du CSA pour réguler les services en cause n'a donc pas, à ce stade, été tranchée, que ce soit par le Conseil d'Etat ou par une déclaration volontaire – et définitive – de ceux-ci auprès du CSA par la SA RTL Belgium.
- 27 Entre-temps, le CSA continue donc de traiter, selon sa procédure habituelle, les plaintes qu'il reçoit à l'encontre des services en cause. Il exerce également, à leur égard, ses autres missions de contrôle, notamment par le biais d'un contrôle annuel ainsi que de monitorings ponctuels.
- 28 C'est dans ce contexte que, les 3 et 4 avril 2022, dans le cadre de ses journaux télévisés de 19 heures sur RTL-TV*i*, l'éditeur diffuse des images de la guerre en Ukraine.
- 29 Le journal du 3 avril 2022 s'ouvre, sans avertissement, sur des images de cadavres. Ensuite, le présentateur annonce les titres en commentant d'autres images, parmi lesquelles des images de cadavres. Enfin, après un retour en plateau, il émet un avertissement avant un reportage portant sur la guerre. Après ce reportage et un retour en plateau, un autre reportage est lancé, sans avertissement préalable, avec à nouveau, d'autres images de cadavres. Suit un nouveau retour en plateau et un nouveau reportage avec encore une image de cadavre.
- 30 Quant au JT du 4 avril, il s'ouvre également par un premier sujet sur la guerre en Ukraine. A 19 heures 03, après ce premier sujet, la journaliste reprend la parole et dit : « *Découvrons à présent les premières images de ce massacre : des corps qui gisent le long des rues, des fosses communes et des témoignages qui glacent le sang. Des images insoutenables commentées par Chantal Monet* ». Suit un reportage (jusqu'à 19 heures 06) dans lequel on voit des cadavres couverts ou emballés ou dont le visage est flouté. L'on voit également, en gros plan, des mains de cadavres. Les commentaires et témoignages décrivent des situations très dures.

²⁶ Voir notamment J.-Fr. SACRE, « RTL va redevenir belge », *L'Echo*, 30 juin 2020, <https://www.lecho.be/tech-media/media-marketing/rtl-va-redevenir-belge/10236273.html>

²⁷ Voir notamment J.-Fr. MUNSTER, « RTL renonce à l'aide de la Fédération Wallonie-Bruxelles », *Le Soir*, 19 septembre 2020, <https://plus.lesoir.be/art/d-20200918-GHZ59U?referer=%2Farchives%2Ffrecherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Drtl%2520aide%2520renonce&ga=2.83944665.1721356082.1604572660-1461719402.1602849224>

- 31 Après un retour en plateau, un autre reportage est lancé, annoncé comme suit : « *Côté russe, on dément fermement ces accusations. Moscou parle à nouveau de manipulation. La Russie demande même une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU sur ces événements, mais dans quel but ? Analyse avec Loïc Parmentier et Pierre Alterman* ». L'on voit de nouveau des cadavres dans les rues.
- 32 A 19h08, la journaliste énonce : « *Le Président américain déclare vouloir un procès pour crime de guerre. Joe Biden veut également prendre des sanctions supplémentaires contre la Russie. Alors, Vladimir Poutine risque-t-il des poursuites judiciaires ? Sera-t-il un jour traduit devant la justice ? Réponse avec Chantal Monet et Thomas De Cupper* ». Le reportage qui suit montre des images de cadavres et de mains de cadavres.
- 33 Le 7 avril 2022, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte relative à la diffusion d'images de la guerre en Ukraine dans le journal télévisé de 19 heures, diffusé sur RTL-TVi le 4 avril 2022. La plaignante dénonce plus précisément le fait que les journaux télévisés « *montrent des corps en Ukraine qui commencent à se décomposer sans les flouter. Ce lundi, ils ont à nouveau diffusé des images de corps en partie enterrés sans avertir les téléspectateurs que des images choquantes allaient suivre. Nous étions en plein repas avec nos enfants de cinq et neuf ans, c'est totalement indécent* ».
- 34 Constatant, en réalisant un monitoring, que certaines images diffusées le 4 avril ont également été diffusées dans l'édition du JT du 3 avril sans avertissement, le Secrétariat d'instruction s'autosaisit de ces faits en plus de ceux du 4 avril. Par courriel du 6 mai 2022, il adresse à l'éditeur un courrier d'ouverture d'instruction, estimant que certains éléments sont susceptibles de poser question au regard de la législation audiovisuelle relative à la protection des mineurs.
- 35 Le 25 mai 2022, l'éditeur répond au Secrétariat d'instruction en lui indiquant que le service RTL-TVi ne relève selon lui pas de la compétence du CSA mais de celle de son homologue luxembourgeois, l'ALIA, dès lors que la diffusion du programme RTL-TVi relèverait de la responsabilité éditoriale de la société luxembourgeoise RTL Belux SA & Cie SECS. Il invite dès lors le Secrétariat d'instruction à s'adresser, s'il y a lieu, à cette société.
- 36 Le 17 juin 2022, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport d'instruction dans lequel il propose au Collège de notifier à l'éditeur le grief visé au point 4. Le Collège suivra cette proposition par une décision du 30 juin 2022.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 37 La SA RTL Belgium a exprimé ses arguments dans son courrier au Secrétariat d'instruction du 14 février 2022, ainsi que lors de son audition du 8 septembre 2022.
- 38 Elle s'en réfère à des arguments déjà exprimés par ailleurs, à savoir :
- dans son courrier du 16 avril 2018 écrit dans le cadre des dossiers ayant mené aux deux décisions précitées du 14 juin 2018 ;
 - dans les recours en opposition introduits contre ces deux mêmes décisions.
- 39 D'une part, les arguments issus du courrier du 16 avril 2018 touchent tous à la question de la compétence territoriale à l'égard des trois services du groupe RTL ciblant le public de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
- 40 La SA RTL Belgium n'estime pas être l'éditrice de ces services. Selon elle, c'est une autre société, en l'occurrence, RTL Belux SA & Cie SECS, établie au Luxembourg, qui exerce la responsabilité éditoriale. Dès lors, ce serait le droit luxembourgeois qui s'appliquerait aux services en cause sous contrôle du régulateur luxembourgeois, l'ALIA.

- 41 Sept arguments sont invoqués à l'appui de cette position de principe.
- 42 Premièrement, affirmer la compétence du CSA sur les trois services en cause serait contraire à l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt du Conseil d'Etat précité du 15 janvier 2009. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a considéré que ce service était autorisé par une licence luxembourgeoise et bénéficiait donc de la libre circulation en Fédération Wallonie-Bruxelles sans devoir y être également autorisé. Selon la SA RTL Belgium, aucun élément nouveau de fait ou de droit ne justifierait de revenir aujourd'hui sur une situation tranchée en 2008
- 43 Deuxièmement, affirmer la compétence du CSA sur les trois services en cause reviendrait à méconnaître plusieurs grands principes du droit européen, à savoir ceux de la libre circulation des services, de l'unité de juridiction, du pays d'origine, de l'interdiction des entraves à la réception et de la concertation entre Etats membres.
- 44 Troisièmement, en prétendant réguler les trois services en cause, le CSA méconnaîtrait également plusieurs dispositions du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels. Il s'agit de l'article 2, qui transpose les critères de compétence territoriale prévus dans la directive, et de l'article 159, § 5, qui prévoit une procédure de concertation entre pays d'origine et pays de réception²⁸.
- 45 Quatrièmement, la SA RTL Belgium considère que le CSA commet une erreur de fait en considérant que les décisions éditoriales relatives aux trois services en cause seraient prises en Belgique. Elles sont en effet, selon elle, prises au Luxembourg, et cela n'aurait pas changé depuis 2008.
- 46 Cinquièmement, considérer, comme le fait le CSA, que la situation du ciblage est atypique et constitue un contournement du droit communautaire, témoignerait d'une méconnaissance du contexte européen. En effet, le ciblage par un service du public d'un Etat membre autre que celui de son établissement est une pratique très courante, qui concerne environ un tiers des services établis dans l'Union, et qui est autorisée en vertu du principe de libre circulation.
- 47 Sixièmement, la SA RTL Belgium considère qu'en transmettant autrefois à l'ALIA les plaintes reçues à l'égard de RTL-TV, Club RTL et Plug RTL, le CSA reconnaissait sa compétence. Selon elle, l'ALIA a d'ailleurs assumé sa compétence de contrôle en sanctionnant à plusieurs reprises RTL Belux SA & Cie SECS pour des infractions commises sur ces services, sur la base de plaintes transmises par le CSA, mais également *motu proprio*. Prétendre à nouveau réguler ces services témoignerait donc, dans le chef du CSA, d'une méconnaissance de la compétence et du travail du régulateur luxembourgeois.
- 48 Septièmement, enfin, la SA RTL Belgium qualifie l'attitude du CSA à son égard d' « abus de pouvoir manifeste » et se prévaut de la faible majorité à laquelle le Collège d'autorisation et de contrôle a pris sa décision du 29 juin 2017 pour en contester la légitimité. C'est également pour ce motif qu'elle a décidé de ne pas comparaître à la séance du Collège du 19 avril 2018 à laquelle elle avait été invitée.
- 49 D'autre part, les arguments invoqués par la SA RTL Belgium dans ses recours en opposition contre les deux décisions du Collège du 14 juin 2018 sont rédigés sous forme de deux moyens : la violation du principe d'impartialité, et la motivation erronée des décisions.
- 50 Premièrement, en ce qui concerne la violation du principe d'impartialité, la SA RTL Belgium soulève à la fois un problème de partialité subjective et de partialité objective.

²⁸ Le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels a été abrogé et remplacé par le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, qui reprend la substance de l'article 2 de l'ancien décret dans ses articles 1.1-1 à 1.1-7 et la substance de l'article 159, § 5 de l'ancien décret dans son article 9.2.3-2.

- 51 L'impartialité subjective, qui implique que l'autorité n'exprime pas de parti-pris, serait, selon elle, méconnue par le fait que le CSA aurait déjà, à plusieurs reprises, émis des opinions contre le groupe RTL. Selon l'éditeur, cela s'est d'abord manifesté pendant la période allant de 2006 à 2010, c'est-à-dire la période pendant laquelle le CSA s'est opposé à lui dans différentes procédures juridictionnelles, la dernière s'étant clôturée par un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'opposition du CSA se serait, par la suite, manifestée par une lutte « *contre la situation de réception en Belgique des services de médias audiovisuels de RTL, malgré l'effectivité d'un contrôle de ceux-ci par l'autorité compétente, à savoir l'ALIA (Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel)* ».
- 52 Selon l'éditeur, en tentant d'engranger des éléments favorables à sa position, en décidant unilatéralement, le 29 juin 2017, de cesser de transmettre les plaintes à l'ALIA, et en faisant une interprétation complaisante de futures modifications du cadre européen, le CSA aurait fait preuve d'un « *acharnement assez obsessionnel* » pour aboutir à un seul objectif : mettre fin au contrôle de RTL par l'ALIA.
- 53 Par ailleurs, quant à l'impartialité objective, qui empêche qu'une même personne puisse être juge et partie, l'éditeur estime que le CSA, en ne cessant de plaider pour défendre sa compétence depuis douze ans, s'est placé en position d'adversaire de RTL sur ce point. Et ainsi, en cumulant les fonctions de partie poursuivante, instructrice et sanctionnatrice, a méconnu l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre notamment le principe d'impartialité et qui s'applique aux autorités administratives.
- 54 Deuxièmement, en ce qui concerne la motivation des décisions, l'éditeur la critique à plusieurs égards.
- 55 Tout d'abord, il lui reproche de reposer sur une « *interprétation extensive* » de la position exprimée par la Commission, en 2010, devant la Cour de Justice de l'Union européenne. L'éditeur relève que, non seulement, les faits ont évolué depuis lors sans que le CSA cherche à les investiguer, mais qu'en outre, il se pourrait que la position de la Commission ait été différente si elle avait dû se prononcer en 2018. Il estime également que le droit actuel n'aurait pas la portée que lui donne le CSA.
- 56 Ensuite, l'éditeur reproche aux décisions du 14 juin 2018 de méconnaître le Protocole de coopération conclu le 4 juin 2009 entre la Communauté française et le Grand-Duché du Luxembourg, qui établirait la compétence du Luxembourg sur les services RTL-TVi, Club RTL et Plug RTL, et qui lierait toutes les autorités relevant de la Communauté française, dont le CSA.
- 57 Par ailleurs, l'éditeur soutient que le CSA aurait dû appliquer la procédure de coopération interétatique prévue par l'article 4 de la directive dite « SMA ». Il estime en effet qu'en reprochant au groupe RTL une volonté de « contournement », il vise justement un cas d'application de cette disposition. L'éditeur conteste ainsi l'argument du Collège selon lequel l'article 4 précité ne pourrait être appliqué car il implique qu'Etat membre de réception et Etat membre d'origine soient distincts. Selon lui, ces deux Etats sont bien distincts.
- 58 Enfin, l'éditeur critique l'affirmation, qui est faite dans les décisions du 14 juin 2018, selon laquelle le traitement des plaintes par l'ALIA se serait révélé insatisfaisant en pratique. Il relève que l'ALIA donnait suite aux plaintes qui lui étaient transmises et que les considérations faites par le Collège sur la perte de légitimité des règles de la Communauté française et sur l'éventuelle responsabilité sociétale du CSA ne sont pas pertinentes pour apprécier si l'ALIA a correctement exercé sa mission.
- 59 L'éditeur considère, en conséquence, que le Collège devrait se déclarer incompétent pour réguler les services en cause et, donc, pour statuer dans le présent dossier.
- 60 Il ne soulève, par ailleurs, aucun argument de fond, ne fût-ce qu'à titre subsidiaire.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Sur la compétence du CSA

a) Le droit applicable

61 Selon les articles 1.1-2 et 1.1-3, §§ 1^{er} et 2 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après « le décret SMA ») :

*« **Article 1.1-2.** Sans préjudice des dispositions particulières applicables aux éditeurs de services télévisuels extérieurs, est soumis au présent décret, tout éditeur de services, tout fournisseur de services de partage de vidéos, tout distributeur de services, tout opérateur de réseau, tout fournisseur de services de communications électroniques qui relève de la compétence de la Communauté française.*

Article 1.1-3. § 1^{er}. Relève de la compétence de la Communauté française, tout éditeur de service :

1° qui est établi en région de langue française ;

2° qui est établi en région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui en raison de son activité d'édition d'un service de médias audiovisuels est considéré comme appartenant exclusivement à la Communauté française pour l'édition de ce service en particulier.

§ 2. Est réputé établi en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'éditeur de services :

1° qui a son siège social en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels;

2° dont une partie importante des effectifs qui sont employés aux activités liées aux programmes du service de médias audiovisuels opère dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale :

- a) lorsque son siège social est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale et que le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels est situé dans un État membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ;
- b) ou lorsque le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale et que son siège social est situé dans un État membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ;

3° qui a son siège social en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, lorsque le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels est situé dans un État membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen et alors qu'une partie importante des effectifs qui sont employés aux activités liées aux programmes du service de médias audiovisuels opère d'une part, en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, et d'autre part, dans un État membre de l'Union européenne ou Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ;

4° qui a commencé à émettre légalement en région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles Capitale lorsque le 2° ne s'applique pas dès lors qu'une partie importante de son personnel employé aux activités liées aux programmes du service de médias audiovisuels n'opère pas en région de langue française, en région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans un État visé au 2° et à condition qu'il maintienne un lien économique stable et réel avec la Communauté française ;

5° dont une partie importante des effectifs employés aux activités du service de médias audiovisuels opère dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles- Capitale :

- a) lorsque son siège social est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale et que le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels est situé dans un État non membre de l'Union européenne ou n'étant pas Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen;
- b) ou lorsque le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale et que son siège social est situé dans un État non membre de l'Union européenne ou n'étant pas Partie à l'Accord sur l'Espace économique européen. »

62 Il ressort de ces dispositions que la compétence territoriale d'un Etat membre à l'égard d'un service de médias audiovisuels dépend du lieu d'établissement de son éditeur. Quant à ce lieu d'établissement, il peut être déterminé au moyen de trois critères²⁹ :

- Le lieu du siège social de l'éditeur ;
- Le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à son service de médias audiovisuels ;
- Le lieu où opère une partie importante des effectifs employés aux activités liées aux programmes du service de médias audiovisuels.

63 En conséquence, pour identifier l'Etat membre (et donc le régulateur) compétent à l'égard du service RTL-TVi, il faut répondre successivement à deux questions : qui en est l'éditeur, et où cet éditeur est-il établi ?

b) Qui est l'éditeur des services concernés ?

64 L'article 1.3-1, 13° du décret SMA définit la notion d'éditeur de services comme suit :

« Editeur de services : la personne physique ou morale qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu du service de médias audiovisuels et qui détermine la manière dont il est organisé. »

65 Cette notion est donc indissociable de la notion de responsabilité éditoriale qui est, elle, définie comme suit à l'article 1.3-1, 47° du même décret :

« Responsabilité éditoriale : l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes que sur leur organisation, soit sur une grille chronologique, dans le cas de services linéaires, soit sur un catalogue dans le cas de services non linéaires. »

66 Dès lors, l'éditeur du service RTL-TVi est la personne qui exerce un contrôle effectif sur la sélection et sur l'organisation de ses programmes, en l'espèce dans une grille chronologique puisqu'il s'agit d'un service linéaire.

67 Selon la SA RTL Belgium, c'est RTL Belux SA & Cie SECS qui exercerait cette fonction. Elle ne donne cependant pas, pour étayer cette position, d'arguments nouveaux par rapport à ceux qu'elle avait invoqués lors de sa dernière comparution devant le CSA, en 2009. Au contraire, il ressort de son courrier du 16 avril 2018, que la situation n'aurait pas changé depuis lors.

68 Ce qui est, en revanche, neuf par rapport au débat qui a eu lieu en 2009, c'est l'interprétation que la Commission européenne a donnée de la notion de « responsabilité éditoriale » et, plus précisément, de la notion de « contrôle effectif ». En effet, la Commission a eu l'occasion de s'exprimer sur cette

²⁹ Il existe d'autres critères de rattachement prévus aux §§ 3 et 4 de l'article 11-3 mais ils ne s'appliquent que par défaut, lorsque l'on ne se trouve dans aucune des situations visées au § 2, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

question dans le cadre de la procédure qui a eu lieu devant la Cour de Justice de l'Union européenne à la suite des questions préjudicielles que lui a posées le Collège dans sa décision du 3 décembre 2009.

- 69 Dans les observations qu'elle a déposées auprès de la Cour, la Commission a identifié un certain nombre de critères pour identifier le titulaire du contrôle effectif, et elle a classé ceux-ci en deux catégories : les critères pertinents et les critères non pertinents.
- 70 Au titre des critères **pertinents**, elle cite l'*objet* du contrôle, le *niveau* du contrôle, la *nature* du contrôle, et le *lien avec la responsabilité juridique*.
- 71 S'agissant, tout d'abord, de l'objet du contrôle, la Commission indique que le contrôle à prendre en compte est celui qui porte sur la sélection et l'organisation des programmes. Selon ses mots, « *parmi toutes les activités qu'un grand groupe intégré peut être amené à exercer (production, réalisation, commercialisation d'espaces publicitaires, acquisition de droits d'auteurs, retransmission...), c'est celle relative à la programmation qui compte* ». Ce rôle doit, en outre, explique la Commission, être un rôle actif. Il ne peut se limiter à « *une intervention 'négative' consistant à retirer de la programmation les contenus illicites* ». Le titulaire du contrôle effectif est donc celui qui, « *in fine, fait délibérément le choix d'intégrer ou non certains contenus audiovisuels dans le service qu'il offre et qui détermine les modalités de cette intégration* »³⁰.
- 72 S'agissant, ensuite, du niveau du contrôle, la Commission relève que lorsque les décisions quotidiennes en matière de programmation sont prises par des entités différentes au sein d'une même société ou d'un même groupe de sociétés, « *la responsabilité éditoriale échoit à celle de ces entités qui assume ces décisions en dernier ressort (end or final responsibility) et qui en sera tenue pour responsable (accountable) au regard des objectifs de la directive. Elle vise donc logiquement l'organe de décision le plus haut placé dans la hiérarchie de l'entreprise* »³¹.
- 73 S'agissant, par ailleurs, de la nature du contrôle, la Commission indique que le détenteur du contrôle effectif est celui qui a la *possibilité* de l'exercer, que cette possibilité soit ou non mise en pratique. Autrement, il serait trop facile d'échapper à ses obligations, simplement en n'exerçant aucun contrôle. La Commission précise en outre que la possibilité de contrôle doit être à la fois juridique et matérielle. La possibilité juridique implique que celui qui exerce le contrôle en ait le droit, ce qui doit s'apprécier « *tant en externe (réglementation nationale) qu'en interne (charte de l'entreprise ou du groupe, conventions passées entre les différentes entités de ce groupe...)* ». Quant à la possibilité matérielle, elle implique que celui qui exerce le contrôle ait « *réellement la possibilité de prendre les décisions éditoriales, ce qui suppose qu'il dispose pour ce faire des moyens matériels et humains nécessaires, et ne se contente pas de valider, de façon purement formelle, les décisions prises par d'autres personnes* »³².
- 74 S'agissant, enfin du lien avec la responsabilité juridique, la Commission rappelle que, comme le prévoit la définition de la responsabilité éditoriale à l'article 1, c) de la directive « SMA », on peut être responsable éditorial sans avoir de responsabilité juridique en vertu du droit national à l'égard du contenu ou des services fournis. Elle relève toutefois que « *l'existence d'une telle responsabilité légale peut constituer un indice important de cette responsabilité éditoriale, qui peut se révéler tout particulièrement utile en cas de difficulté à identifier la ou les personnes qui prennent les décisions éditoriales, au vu des critères mentionnés ci-dessus* »³³.
- 75 Face à ces critères, la Commission cite également un certain nombre de critères qu'elle juge **non pertinents** pour identifier l'Etat membre compétent et, partant, le responsable éditorial : l'existence

³⁰ Voir §§ 35 et 36 des observations de la Commission

³¹ Voir § 38 des observations de la Commission

³² Voir §§ 41 et 42 des observations de la Commission

³³ Voir § 44 des observations de la Commission

d'une *licence*, l'existence d'un *protocole d'accord* sur la compétence territoriale, la volonté de *contournement*, et une liste de *critères que le CSA avait invoqués dans sa décision du 3 décembre 2009*.

- 76 S'agissant, tout d'abord, de l'existence d'une licence, la Commission expose que la détention d'une autorisation délivrée par un Etat membre ne signifie pas que cet Etat membre soit territorialement compétent. Un opérateur ne pourrait pas choisir sa juridiction en y demandant une licence et, de même, un Etat membre ne pourrait pas rattacher des services à sa juridiction en les autorisant. Elle ajoute que « *si rien ne prohibe les 'doubles autorisations' volontaires, cela n'entraîne pas de 'double compétence'* »³⁴.
- 77 S'agissant, ensuite, de l'existence d'un protocole d'accord sur la compétence territoriale, la Commission expose que les Etats membres ne peuvent pas négocier entre eux la compétence sur un service et ainsi déroger aux critères de rattachement territorial prévus par la directive.
- 78 S'agissant, par ailleurs, de la volonté de contournement que pourrait avoir un éditeur de services par rapport à la législation de l'Etat de réception de ces services, la Commission indique qu'elle ne peut avoir pour effet l'exercice de la compétence par l'Etat de réception plutôt que par l'Etat d'origine. La compétence territoriale se détermine en effet indépendamment de la volonté de contournement que pourraient avoir certains éditeurs et, si une telle volonté est avérée, elle est régie par d'autres mécanismes prévus par la directive.
- 79 S'agissant, enfin, des autres éléments que le CSA avait invoqués dans sa décision du 3 décembre 2009 à titre d'indices de compétence territoriale, la Commission les a également rejetés. Il s'agissait plus précisément de la réalisation et la production de programmes pour le service, la communication externe en matière de programmation, la localisation des services financiers, juridiques et de ressources humaines, la gestion des infrastructures et autres services relatifs au personnel, et le lieu de prise des décisions quotidiennes relatives aux modifications inopinées de la grille de programmation.
- 80 Selon le Collège, pour déterminer qui, de la SA RTL Belgium ou de RTL Belux SA & Cie SECS est le responsable éditorial du service RTL-TV*i*, il convient d'analyser la situation de ces deux sociétés au regard de la critériologie dégagée par la Commission européenne et, plus précisément, des critères qu'elle a jugés pertinents.
- 81 Premièrement, en ce qui concerne **l'objet du contrôle**, il ressort des comptes et rapports de gestion des sociétés CLT-UFA et RTL Belgium en 2013³⁵ qu'il y aurait un partage de responsabilités entre les deux entités.
- 82 D'une part, d'après la cession d'actif précisée dans les comptes de CLT-UFA, RTL Belux SA & Cie SECS apparaît bien constituer l'entité qui détient les droits sur les programmes et qui attribue les droits de distribution de RTL-TV*i* (et des deux autres services destinés au public de la Fédération Wallonie-Bruxelles).

³⁴ Voir § 47 des observations de la Commission

³⁵ Pour la SA CLT-UFA, voir les « Notes to the annual accounts for the year ended 31 December 2013 » (publié au Registre de commerce et des sociétés de Luxembourg), où il est indiqué, en p. 24, que « *the decrease in 'Net Turnover' in 2013 is mainly due to the fact that the Belgian television programme and broadcasting rights were disposed of to RTL Belux S.A. & Cie S.E.C.S. as of 1 January 2013* ».

Pour la SA RTL Belgium, voir le « Rapport de gestion afférent à l'exercice social clôturé au 31 décembre 2013 » (publié à la Banque nationale de Belgique), où il est indiqué, en p. 37 que « *L'année 2013 a connu la mise en œuvre d'un réalignement des flux des activités de télévision : les régies IP TV, New Media et New Business ont été cédées à dater du 01.01.2013 à IP Plurimedia SA (filiale à 99,9%), qui est ainsi devenue une régie pluridisciplinaire à part entière, tant en radio et presse qu'en télévision, new media et new business (diversification). RTL Belux SA et Cie SECS, société de droit luxembourgeois, titularisant sous les chaînes RTL TVI, CLUB RTL et PLUG RTL, les concessions de programmes radiodiffusés luxembourgeois à rayonnement international, a conclu une convention de régie publicitaire avec IP Plurimedia SA et des conventions de prestations de services (production, services supports, etc) avec RTL Belgium SA* ».

- 83 Mais d'autre part, la SA RTL Belgium paraît héberger l'activité du choix d'intégrer ou non certains contenus et des modalités d'intégration de ceux-ci dans la programmation. En effet, différents éléments factuels attestent que les fonctions essentielles afférentes à l'exercice de ces tâches à un niveau élevé de management sont logées au sein de la société RTL Belgium : la « direction de la télévision et de l'information »³⁶, la « direction de l'information »³⁷, ou encore la « rédaction en chef »³⁸.
- 84 Il ressort de ce qui précède que, malgré les montages juridiques réalisés au sein du groupe RTL pour renforcer officiellement le rôle joué par la société luxembourgeoise RTL Belux SA & Cie SECS en lui confiant un rôle général dans la politique de programmation des services destinés au public belge francophone, l'essentiel des décisions relatives à l'intégration des contenus et aux modalités de cette intégration – critère central défini par la Commission en ce qui concerne l'objet du contrôle – paraît bien relever de la SA RTL Belgium.
- 85 A cet égard, une déclaration du CEO de la SA RTL Belgium, M. Philippe Delusinne, est particulièrement parlante. Dans un article publié sur le site *tuner.be* en 2012 et intitulé « RTL est une société absolument belge », M. Delusinne répondait comme suit à la question d'un journaliste de savoir si le Luxembourg avait « repris la main sur RTL Belgium » : « Pas du tout. Tout ce qui concerne la ligne éditoriale et le contenu sont dirigés et pilotés par Bruxelles. Stéphane Rosenblatt et Eric Adelbrecht ont une liberté absolue pour leurs contenus. Luxembourg n'intervient en rien. La meilleure preuve, c'est qu'il n'y a aucune personne qui est compétente dans le domaine des programmes pour nous aider. Ce sont majoritairement des financiers et des juristes »³⁹.
- 86 A l'appui de la thèse selon laquelle c'est bien la SA RTL Belgium qui sélectionne les programmes et détermine les modalités de leur intégration, on relèvera également une annonce de recrutement, parue en septembre 2016, pour les tâches de « sélection des programmes de fiction »⁴⁰, référant au passage à l'existence d'un département de programmation et d'acquisition au sein de la SA RTL Belgium.
- 87 Dès lors, s'agissant de ce premier critère de l'objet du contrôle, l'on peut conclure que, si l'une et l'autre des sociétés sont amenées à intervenir en matière de choix des contenus et de modalités d'intégration, c'est la SA RTL Belgium qui exerce incontestablement un rôle prépondérant en la matière.
- 88 Deuxièmement, en ce qui concerne **le niveau du contrôle**, il convient tout d'abord de relever que la position de la Commission peut apparaître comme quelque peu contradictoire. En effet, après avoir considéré que la responsabilité éditoriale échoit à l'entité qui assume les décisions en dernier ressort,

³⁶ Voir le profil LINKEDIN de Stéphane Rosenblatt, présenté comme « Directeur de la télévision et de l'information, RTL Belgium S.A., January 2004 – Present (14 years 5 months). Responsabilité de la stratégie de programmes et de production des 3 chaînes de télévision du groupe RTL en Belgique, garant de la ligne éditoriale des rédactions des plateformes TV radio web de RTL Belgium » (<https://be.linkedin.com/in/st%C3%A9phane-rosenblatt-81755751>)

³⁷ Voir le profil LINKEDIN de Laurent Haulotte, présenté comme « News Director at RTL Belgium, Brussels Area, Belgium. Newsroom, journalists, TV and radio programs, websites management - TV sports rights acquisitions - TV news and sports programs production » (<https://www.linkedin.com/in/laurenthaulotte>)

³⁸ Fonction exercée depuis fin 2016 par Philippe Roussel au sein de la SA RTL Belgium (https://www.rtlbelgium.be/rtl_belgium/philippe-roussel-nouveau-redacteur-chef-de-rtl-info/)

³⁹ *Tuner.be*, 9 juillet 2012

⁴⁰ « Chargé/e de sélection de produits de Fiction – RTL Belgium S.A. - Belgique

Your challenge: Au sein du département Programmation et Acquisitions de produits de fiction, le/la chargé/e de sélection de produit de fiction recherche, identifie et visionne des nouveaux produits de fictions (films, téléfilms, séries), pour en rédiger les fiches de visions précises et complètes qui serviront de support aux décisions de programmation des chaînes (RTL TVi, Club et Plug). » (https://be.indeed.com/viewjob?jk=0d6ddf29618d633d&qd=n8doJyrzk79ibqmtEWa3Yez8CNqRhuqT8xKzT7qlr1CUQkecWyEeNOXBjRCH2vtFzfrGUVmo3fcGT0c4sZ6vQFYEGnUjxgbCX6T2536ISoyucEuDKLglBmQ-E9-CQpjYlxzA_j0ueYYlarvFPpdQjVW7hpL10f-2_07Bv4Homs&atk=1at9tbdg95ullf5n&utm_source=publisher&utm_medium=organic_listings&utm_campaign=affiliate)

elle conclut que ladite responsabilité « *vise donc logiquement l'organe de décision le plus haut placé dans la hiérarchie de l'entreprise* ». Or, le rapport entre les deux critères (l'un fonctionnel, l'autre organique) ne paraît pas aller de soi.

- 89 En tout cas, pour déterminer à quel niveau se produit le contrôle, il semble y avoir lieu, d'emblée, de se poser deux questions : qui assume les décisions éditoriales en dernier ressort, et qui est l'organe de décision le plus haut placé dans la hiérarchie de l'entreprise ?
- 90 S'agissant, d'une part, de la prise des décisions éditoriales en dernier ressort, tant la SA RTL Belgium que la CLT-UFA, en son temps, devant le Collège et devant la Cour de Justice de l'Union européenne ont toujours soutenu qu'elle revenait à l'entité luxembourgeoise. Ceci est néanmoins contredit par des éléments factuels énoncés par le management de la SA RTL Belgium dans divers organes de presse, notamment par M. Stéphane Rosenblatt, directeur général de la télévision, qui affirmait en 2015 : « *Ma fierté est de pouvoir lorsque l'évènement l'impose, bouleverser les programmes pour répondre aux questions des belges* »⁴¹.
- 91 En réalité, le critère du « dernier ressort » se réfère pour l'essentiel à la question du lieu final fonctionnel de décision relative au contenu. Une telle décision finale de diffuser ou non certains contenus ne saurait appartenir à une instance occasionnelle, mais davantage à une entité qui exerce, au moyen de compétences managériales (et non d'un simple personnel d'exécution), la décision finale de mettre ou non un contenu « à l'antenne ».
- 92 S'agissant, d'autre part, de l'organe de décision le plus haut placé dans la hiérarchie de l'entreprise, force est de constater que le groupe RTL comporte un certain nombre de sociétés, avec plusieurs « couches » successives de filiales. Faut-il dès lors considérer que l'organe de décision le plus haut placé est la société mère qui se situe tout en haut de la pyramide ? Pas nécessairement, car cette société pourrait ne pas prendre part à l'activité éditoriale du groupe. Il semble plutôt logique de considérer que l'organe de décision le plus haut placé est l'organe *de décision éditoriale* le plus haut placé. Or, actuellement, la SA RTL Belgium et RTL Belux SA & Cie SECS ne se trouvent pas dans un rapport hiérarchique : ce sont des sociétés « sœurs » qui constituent toutes deux des filiales de la SA CLT-UFA (qui détient 66 % de chacune d'elles).
- 93 Cela étant, même à considérer que des conventions entre les deux sociétés – dont le Collège n'a pas connaissance – attribueraient une position hiérarchiquement supérieure à RTL Belux SA & Cie SECS dans la chaîne de décision éditoriale, cette position formelle serait contredite par la pratique, exposée par les responsables de RTL Belgium eux-mêmes dans divers articles de presse, selon laquelle ce sont en réalité eux qui décident de la programmation en dernier ressort.
- 94 Dès lors, si un certain niveau de contrôle existe au sein des deux entités, il faut admettre que le critère du niveau du contrôle ne permet pas d'identifier avec certitude le responsable éditorial.
- 95 Troisièmement, alors, il convient d'examiner le critère de **la nature du contrôle**. A cet égard, comme le Collège le relevait déjà pour le critère du niveau du contrôle, force est de constater que la position de la Commission paraît quelque peu contradictoire. Alors que la Commission estime que le responsable éditorial doit avoir la possibilité juridique et matérielle d'exercer un contrôle, la réunion de ces deux possibilités ne va pas nécessairement de soi.
- 96 Aussi, il semble à nouveau nécessaire, pour identifier le responsable éditorial, de se poser deux questions : qui a le pouvoir juridique de prendre les décisions (critère organique) et qui en a le pouvoir matériel (critère fonctionnel) ?

⁴¹ *Paris Match*, 17 septembre 2015

- 97 S'agissant du pouvoir juridique de décision, le Collège ne dispose pas de tous les documents régissant les rapports entre les deux entités. Il est néanmoins possible qu'ils prévoient de manière formelle que c'est RTL Belux SA & Cie qui endosse le rôle de responsable éditorial. L'on notera cependant que, même dans cette hypothèse, cela ne semble pas avoir empêché la SA RTL Belgium de développer un département de programmation et d'acquisition (voir point 92).
- 98 Quant au pouvoir matériel de décision, divers éléments factuels convergent pour le situer entre les mains de la SA RTL Belgium sachant qu'aux dires de la Commission, ce pouvoir matériel suppose de détenir les « *moyens matériels et humains nécessaires* », et de ne pas se contenter de « *valider, de façon purement formelle, les décisions prises par d'autres personnes* ».
- 99 En effet, tout d'abord, de l'aveu même des dirigeants de la SA RTL Belgium, précédemment évoqué : « *Tout ce qui concerne la ligne éditoriale et le contenu sont dirigés et pilotés par Bruxelles. Stéphane Rosenblatt et Eric Adelbrecht ont une liberté absolue pour leurs contenus. Luxembourg n'intervient en rien. La meilleure preuve, c'est qu'il n'y a aucune personne qui est compétente dans le domaine des programmes pour nous aider. Ce sont majoritairement des financiers et des juristes* »⁴².
- 100 Ensuite, d'autres éléments convergent pour établir que les décisions de programmation ne sont prises que de façon ponctuelle par RTL Belux SA & Cie SECS. Ainsi, il appert des observations déposées par les deux sociétés devant la Cour de Justice de l'Union européenne que la grille des programmes serait approuvée annuellement par un conseil d'administration de CLT-UFA (aujourd'hui, par hypothèse, RTL Belux SA & Cie SECS ?) et que des adaptations saisonnières seraient faites périodiquement à Luxembourg. Toutefois, au vu des effectifs respectivement attachés à la SA RTL Belgium (426,9 ETP pour l'exercice 2016) et à RTL Belux SA & Cie SECS (9 ETP pour l'exercice 2016⁴³), et au vu de ce que les principaux dirigeants et responsables des fonctions attachées à l'exercice de la responsabilité éditoriale travaillent, au jour le jour, à Bruxelles, pour la SA RTL Belgium⁴⁴, il apparaît que seule cette dernière société détient les moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de la responsabilité éditoriale. Dans cette configuration, RTL Belux SA & Cie SECS ne pourrait que valider formellement des décisions prises concrètement par la SA RTL Belgium.
- 101 Cette approche a été suivie récemment par l'avocat général près la Cour de Justice de l'Union européenne, M. Henrik Saugmandsgaard Øe, dans ses conclusions précédant l'arrêt « Baltic Media Alliance » du 4 juillet 2019. S'agissant de l'identification de la personne exerçant la responsabilité éditoriale sur un service de médias audiovisuels, il a relevé qu'« *en toute hypothèse, assumer une telle responsabilité sur une chaîne de télévision nécessite, il me semble, de disposer de certains moyens matériels et humains. La circonstance que BMA emploie ou non suffisamment de personnes chargées de la commande, de la collecte, de l'évaluation, du traitement ou de la validation des programmes de la chaîne constituerait, à mon sens, un bon indicateur à cet égard* »⁴⁵.
- 102 Compte tenu de ce qui précède, même si elle devait détenir la possibilité juridique de prendre les décisions éditoriales (ce qui n'est même pas démontré), RTL Belux SA & Cie SECS n'en détient pas la possibilité matérielle. Et à choisir entre les deux, le pouvoir matériel de décision semble devoir se voir accorder la prépondérance. En effet, lorsque la Commission indique que le responsable éditorial ne peut se contenter de « *valider, de façon purement formelle, les décisions prises par d'autres personnes* », elle donne, *de facto*, la préférence au critère fonctionnel sur le critère organique. Ce qui compte, c'est

⁴² *Tuner.be*, 9 juillet 2012

⁴³ Chiffres de l'exercice 2016 repris dans les comptes annuels des deux sociétés.

Pour la SA RTL Belgium, voir le « Bilan social » (publié à la Banque nationale de Belgique), p. 41.

Pour RTL Belux SA & Cie SECS, voir les « Notes to the annual accounts for the year ended 31 December 2016 » (publié au Registre de commerce et des sociétés de Luxembourg), p. 16, point 4.4.

⁴⁴ Voir notes infrapaginales 14, 15 et 16

⁴⁵ C.J.U.E., 4 juillet 2019, C-622/17, Baltic Media Alliance Ltd. c/ Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Conclusions de l'Avocat général Henrik Saugmandsgaard Øe du 28 février 2019, point 44

qui exerce réellement, effectivement, le contrôle. Et de fait, il paraît raisonnable de considérer que des mécanismes internes purement formels, tels que des conventions entre entités d'un groupe, ne devraient pas être en mesure de contredire à eux seuls une réalité matérielle d'exercice de la responsabilité éditoriale, corroborée par de nombreux éléments factuels.

- 103 A l'appui de cette conception, il faut également citer la définition de la « décision éditoriale », insérée dans le nouveau décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et transposant à la lettre une modification de l'article 1^{er} de la directive SMA telle que révisée en 2018⁴⁶. La « décision éditoriale » est désormais définie par l'article 1.3-1, 11° du nouveau décret comme « *la décision prise régulièrement dans le but d'exercer la responsabilité éditoriale et qui est liée au fonctionnement d'un service de médias audiovisuels au quotidien* ». Cette définition conforte donc l'idée que c'est le pouvoir matériel de prendre des décisions au jour le jour qui doit primer pour déterminer qui exerce la responsabilité éditoriale sur un service.
- 104 Quatrièmement, enfin, reste à se pencher sur le critère du **lien avec la responsabilité juridique**.
- 105 A cet égard, l'on peut noter que la SA RTL Belgium a déjà été mise en cause dans la jurisprudence pour des contenus diffusés sur RTL-TVI et posant question au regard de la législation sur le droit d'auteur. Sans vouloir trancher qui, de la SA CLT-UFA ou de la SA RTL Belgium (toutes deux à la cause), devait être considéré comme responsable éditorial des contenus litigieux, le Tribunal de Première Instance de Bruxelles a relevé que l'action dirigée contre elles était recevable dans leurs deux chefs. Se basant sur une convention de production liant, à l'époque, les deux sociétés, il a constaté que la société luxembourgeoise y était désignée comme responsable de la programmation et la société belge comme coproductrice et responsable de la communication externe. Le demandeur s'estimant victime de contrefaçon avait dès lors un intérêt à agir contre les deux entités⁴⁷. Il en résulte que la SA RTL Belgium assume d'ores et déjà une certaine responsabilité juridique sur les contenus diffusés sur RTL-TVi et, par extension, sur les autres services destinés au public belge francophone.
- 106 En conséquence, il ressort de l'examen des quatre critères jugés pertinents par la Commission européenne pour identifier le responsable éditorial d'un service que les deux entités en cause, RTL Belgium et RTL Belux SA & Cie SECS, jouent un rôle dans le contrôle effectif sur la sélection et l'organisation des programmes diffusés sur RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL, ainsi que leurs déclinaisons non linéaires comme RTL Play, RTL Info et, en période électorale, la page Facebook de RTL Info.
- 107 Parmi les trois premiers de ces critères (qui semblent les plus importants⁴⁸), ceux du niveau et de la nature du contrôle ne paraissent pas en mesure de départager définitivement les deux entités, tant l'approche formelle rattache la responsabilité sous l'angle juridique et hiérarchique à RTL Belux et l'approche fonctionnelle la rattache sous un angle plus pratique à RTL Belgium. Toutefois, le critère de l'objet du contrôle fait incontestablement peser la balance en faveur d'un exercice de la responsabilité éditoriale par la SA RTL Belgium. Toute une série d'éléments factuels témoignent de ce que le choix d'intégrer ou non certains contenus audiovisuels dans les trois services en cause et de déterminer les

⁴⁶ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché

⁴⁷ TPI Bruxelles, 18 décembre 2012

(http://www.csa.be/system/documents_files/2299/original/Jugement%20premiere%20instance_RTL%20IBSR.pdf?1402914039)

⁴⁸ En effet, s'agissant de la responsabilité juridique, si elle peut constituer un *indice* de responsabilité éditoriale, la directive elle-même admet que « *la responsabilité éditoriale n'a pas nécessairement pour corollaire une responsabilité juridique quelconque en vertu du droit national à l'égard du contenu ou des services fournis* » (article 1.1, c) de la directive SMA).

modalités de cette intégration appartient de manière prépondérante à la SA RTL Belgium qui héberge le staff managérial des personnes habilitées à prendre les décisions.

- 108 Il en découle qu'au vu des critères de la responsabilité éditoriale dégagés par la Commission européenne, c'est la SA RTL Belgium qui est l'éditeur des services RTL-TV*i*, Club RTL, Plug RTL, ainsi que de leurs déclinaisons non linéaires.
- 109 L'on relèvera également qu'avant de se raviser le 18 septembre 2020, c'est bien la SA RTL Belgium qui avait, le 16 juillet 2020, déposé auprès du CSA des déclarations pour les services RTL-TV*i*, Club RTL, Plug RTL et RTL Play. Lorsqu'il a envisagé de régulariser la situation de ces services, le groupe RTL a donc lui-même identifié en son sein la société belge RTL Belgium et non la société luxembourgeoise RTL Belux comme regroupant les caractéristiques nécessaires à la qualité d'éditeur.
- 110 En cela, il a probablement été inspiré par l'article 1^{er}, § 1^{er}, bter) de la directive « SMA » telle que modifiée le 14 novembre 2018, qui définit la notion de décision éditoriale comme « *une décision prise régulièrement dans le but d'exercer la responsabilité éditoriale et liée au fonctionnement du service de médias audiovisuels au quotidien* » (c'est le Collège qui souligne). Cette définition vient confirmer l'appréciation de la notion que le Collège avait déjà adoptée depuis longtemps et rend de moins en moins tenable la position défendue par l'éditeur.

c) Où est établi l'éditeur des services concernés ?

- 111 Comme cela a déjà été exposé au point 68 de la présente décision, le lieu d'établissement d'un éditeur peut être déterminé au moyen de trois critères⁴⁹ :
- Le lieu de son siège social ;
 - Le lieu où sont prises les décisions éditoriales relatives à ses services de médias audiovisuels ;
 - Le lieu où opère une partie importante des effectifs employés aux activités de services de médias audiovisuels.
- 112 En outre, selon l'article 1.1-3, § 2, 1° et 2° du décret SMA, dès lors que le lieu du siège social de l'éditeur se trouve en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale, seul l'un des deux autres critères doit également se trouver dans une telle région pour que l'éditeur soit considéré comme établi en Communauté française, le troisième pouvant être localisé dans un autre Etat membre de l'Union européenne.
- 113 En l'occurrence, dès lors que le siège social de la SA RTL Belgium se situe en région bilingue de Bruxelles-Capitale, il convient donc, pour établir à son égard la compétence de la Communauté française et, partant, du CSA, de prouver qu'est également localisé en Communauté française soit le lieu de ses décisions éditoriales, soit le lieu où opère une partie importante de ses effectifs.
- 114 S'agissant, d'une part, du lieu des décisions éditoriales, il convient de se référer au paragraphe 43 des observations déposées par la Commission européenne devant la Cour de Justice de l'Union européenne : « A cet égard, la Commission souligne que le lieu dans lequel les décisions éditoriales sont prises est le lieu habituel de travail des personnes qui les prennent. Il ne peut pas changer au prétexte que ces personnes séjournent temporairement dans un autre Etat membre pour tenir une réunion au cours de laquelle les décisions éditoriales sont officiellement arrêtées. Toute autre interprétation reviendrait à favoriser le phénomène de 'jurisdiction shopping' et irait à l'encontre de l'objectif recherché de sécurité juridique et de mise en œuvre effective des dispositions de la directive ».

⁴⁹ Il existe d'autres critères de rattachement prévus aux §§ 5 et 6 de l'article 2 mais ils ne s'appliquent que par défaut, lorsque l'on ne se trouve dans aucune des situations visées au § 4, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

- 115 Cette position a récemment été relayée par l'Avocat général Saugmandsgaard Øe, dans ses conclusions précédant l'arrêt « Baltic Media Alliance », où il a affirmé que, pour identifier le lieu où sont prises les décisions éditoriales concernant un service, « *il conviendrait, je suppose, de s'attacher au lieu où travaillent habituellement les employés de ladite société ayant le pouvoir d'arrêter les grilles de programmes de cette chaîne. Cette vérification importe dès lors que le législateur de l'Union a prévu, au sein de la directive 2010/13, une disposition vraisemblablement destinée à prévenir l'établissement dans l'Union de sociétés 'boîtes aux lettres'* »⁵⁰.
- 116 Cette position est extrêmement claire : le lieu où sont prises les décisions éditoriales d'un éditeur est le lieu habituel de travail des personnes qui les prennent, même si elles se déplacent temporairement à l'étranger pour les prendre. Elle permet en outre d'établir sans aucun doute que c'est en Région de Bruxelles-Capitale que sont prises les décisions éditoriales de la SA RTL Belgium à l'égard de ses services RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL et de leurs déclinaisons non linéaires. En effet, comme cela a été exposé ci-avant (voir point 89), les fonctions essentielles afférentes aux choix des programmes et de leurs modalités d'intégration dans la grille sont exercées par des personnes employées par la SA RTL Belgium et dont le lieu habituel de travail est situé au siège de cette société. Il s'agit notamment de la direction de la télévision et de l'information, de la direction de l'information et des sports, ou encore de la rédaction en chef.
- 117 Même s'il devait s'avérer que les personnes titulaires de ces fonctions se déplacent périodiquement à Luxembourg (par exemple au siège de RTL Belux SA & Cie SECS) pour participer à des réunions visant à approuver des grilles de programmes, ceci ne suffirait pas à ancrer le lieu des décisions éditoriales dans ce pays.
- 118 Ce qui précède est conforté par la définition de la notion de « décision éditoriale » récemment insérée dans le nouveau décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (voir *supra*, au point 109).
- 119 L'éditeur des trois services en cause ayant son siège social en région bilingue de Bruxelles-Capitale et les décisions éditoriales relatives à ces services étant prises dans cette même région, l'on peut en déduire que cet éditeur, la SA RTL Belgium est établie en Communauté française et relève de la compétence du CSA.
- 120 A titre surabondant, l'on peut également relever, d'autre part, que le lieu où opère une partie importante des effectifs employés aux activités de services de médias audiovisuels se situe également en Région de Bruxelles-Capitale. Le personnel de la SA RTL Belgium opère en effet essentiellement depuis la « RTL House », qui abrite le siège social de la société à Schaerbeek. Et même à prendre en compte les personnes qui, au sein de RTL Belux SA & Cie SECS, contribueraient aux activités de services de médias audiovisuels (ce qui n'est pas certain puisqu'aux dires mêmes du CEO de l'éditeur il n'y a à Luxembourg « *aucune personne qui est compétente dans le domaine des programmes pour nous aider. Ce sont majoritairement des financiers et des juristes.* »), ceux-ci ne pourraient pas être considérés comme une partie *importante* des effectifs puisque, comme exposé plus haut, ils ne représentent que 9 ETP contre 426,9 employés ETP par la SA RTL Belgium.
- 121 Ce ne sont donc pas seulement deux mais même les trois critères légaux qui permettent de rattacher l'éditeur à la compétence de la Communauté française et du CSA.
- 122 Il est d'ailleurs intéressant de noter que, même s'il fallait considérer que l'éditeur des services RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL et de leurs déclinaisons non linéaires est la société RTL Belux SA & Cie SECS – *quod non* –, cette société, bien qu'ayant son siège social au Luxembourg, serait également rattachée à la

⁵⁰ C.J.U.E., 4 juillet 2019, C-622/17, *Baltic Media Alliance Ltd. c/ Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, Conclusions de l'Avocat général Henrik Saugmandsgaard Øe du 28 février 2019, point 45

compétence de la Communauté française et du CSA. En effet, deux des trois critères de rattachement mentionnés plus haut seraient toujours localisés en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale. La compétence du CSA sur ces services est donc solidement établie.

d) Autres éléments

- 123 Bien que les développements qui précèdent suffisent à établir la compétence du CSA à l'égard de la SA RTL Belgium et des services qu'elle édite, il convient également de répondre aux sept arguments spécifiques soulevés par l'éditeur dans son courrier du 16 avril 2018 et repris dans son courrier du 14 août 2018.
- 124 Premièrement, s'agissant de l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 janvier 2009 qui aurait affirmé le droit de libre circulation des trois services en cause sous licence luxembourgeoise, il convient de relever que la législation a changé depuis lors. Alors que, dans le cas qui avait donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat, le grief portait sur la diffusion des services RTL-TVi et Club RTL en Fédération Wallonie-Bruxelles sans autorisation, le décret SMA⁵¹, depuis 2009, n'impose plus d'autorisation et a mis en place un régime purement déclaratif en ce qui concerne les services télévisuels. Le CSA ne prétend dès lors plus, aujourd'hui, exiger de l'éditeur qu'il obtienne une autorisation de sa part. Ce changement de contexte a d'ailleurs été admis par le Conseil d'Etat dans ses arrêts interlocutoires du 30 juin 2022 précités, dans lesquels il relève que « *La question tranchée par l'arrêt n° 189.503, précité⁵², au sujet d'une absence d'autorisation n'est, dès lors, plus d'actualité et son enseignement n'est pas entièrement transposable en l'espèce* ».
- 125 Il faut également noter que, comme l'a souligné la Commission européenne dans les observations qu'elle a déposées devant la Cour de Justice de l'Union européenne, la délivrance d'une licence pour un service ne constitue pas un critère pertinent pour déterminer la compétence territoriale à l'égard de ce service. Plus précisément, « *un Etat membre ne peut pas 'choisir' de rattacher un fournisseur de services de médias audiovisuels à son ordre juridique national simplement en lui délivrant une licence* »⁵³. Dès lors, si RTL Belux SA & Cie SECS souhaite conserver les licences que lui a délivrées le gouvernement luxembourgeois pour les services RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL et leurs déclinaisons non linéaires tels que RTL Play et RTL Info, elle est libre de le faire, mais elle ne pourrait s'en prévaloir pour s'en considérer comme l'éditeur ou pour considérer qu'ils relèvent de la compétence du Grand-Duché du Luxembourg. De même, la SA RTL Belgium ne pourrait pas invoquer une licence obtenue (par une société tierce) pour les services qu'elle édite pour considérer qu'elle n'a pas à se soumettre au droit de l'Etat membre dans lequel elle est établie.
- 126 Cette analyse a récemment été confirmée par la Cour de Justice de l'Union européenne qui, dans son arrêt « Baltic Media Alliance » du 4 juillet 2019, a indiqué ce qui suit :

« S'agissant des différents facteurs dont il convient de tenir compte à cet égard, la circonstance que la personne concernée s'est vu délivrer une licence par l'organisme de régulation d'un Etat membre, bien qu'elle puisse constituer un indice du fait que cette personne a assumé la responsabilité éditoriale sur les programmes de la chaîne diffusée, ne saurait, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 40 de ses conclusions, être décisif, à défaut pour le législateur de l'Union d'avoir harmonisé dans la directive 2010/13 l'octroi de licences ou d'autorisations administratives pour la fourniture de services de médias audiovisuels. Il y a, en outre, lieu d'apprécier si la personne concernée a le pouvoir de décider en dernière instance de l'offre audiovisuelle en tant que telle, ce qui suppose qu'elle ait à sa disposition

⁵¹ Par décret SMA, il faut entendre ici, successivement, le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, puis le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos.

⁵² Il s'agit de l'arrêt du 15 janvier 2009.

⁵³ Voir § 47 des observations de la Commission

suffisamment de moyens matériels et humains pour pouvoir assumer une telle responsabilité, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 43 à 45 de ses conclusions. »⁵⁴

- 127 L'on peut ajouter que, dans ses conclusions précédant l'arrêt précité, l'Avocat général Saugmandsgaard Øe a estimé que les juridictions gardaient le pouvoir d'apprécier la réunion des critères de compétence matérielle sur les services de médias audiovisuels même si ceux-ci avaient déjà été interprétés par une autorité de régulation qui aurait délivré une licence :

« La question de savoir qui assume la responsabilité éditoriale sur la chaîne litigieuse est un point de fait qu'il reviendrait, le cas échéant, à la seule juridiction de renvoi de clarifier. Le fait que l'OFCOM a délivré une licence à BMA tendrait à indiquer qu'il s'agit de cette société. Néanmoins, cette licence ne saurait, selon moi, être décisive. Cette juridiction devrait toujours pouvoir vérifier si les conditions d'application de la directive 2010/13 sont remplies. »⁵⁵

- 128 Dans ses arrêts interlocutoires du 30 juin 2022, le Conseil d'Etat a suivi la Cour de Justice pour considérer également que « les concessions luxembourgeoises obtenues par [RTL Belux SA & Cie SECS] ne constituent pas un indice décisif permettant de déterminer de manière indiscutable que c'est bien elle et non [RTL Belgium SA] qui exerce la responsabilité éditoriale ».

- 129 Deuxièmement, s'agissant des grands principes du droit européen cités par l'éditeur, le Collège n'aperçoit pas en quoi il les méconnaîtrait en affirmant la compétence du CSA sur RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL et leurs déclinaisons non linéaires. Il lui semble au contraire que la clarification opérée dans la présente décision est de nature à contribuer à leur meilleur respect.

- 130 Ainsi, l'affirmation de la compétence du CSA sur les services en cause n'entrave en rien leur libre circulation et leur réception dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Ces services pourront toujours, comme avant, être reçus par le public de la Fédération Wallonie-Bruxelles et n'auront l'exigence de respecter qu'une seule législation, celle de la Communauté française de Belgique. Ils ne devront obtenir aucune nouvelle autorisation et pourront même, à l'avenir, ne pas solliciter de renouvellement de leur autorisation luxembourgeoise puisqu'il a été démontré qu'elle n'était pas nécessaire. Ils seront donc soumis à une juridiction unique qui respectera le principe du pays d'origine (puisque ce pays est la Belgique – et plus précisément sa composante « Communauté française »). Enfin, l'on relèvera que le principe de concertation entre Etats membres soulevé par l'éditeur ne sera pas d'application s'il consiste dans l'application de la procédure prévue à l'article 4 de la directive et transposée à l'article 9.2.3-2 du décret SMA, puisque cette procédure ne s'applique qu'en cas de divergence entre pays d'origine et pays de réception, ce dont il a été démontré que ce n'est pas le cas en l'espèce. S'il est plutôt question d'une coopération plus globale, telle que visée à l'article 30 de la directive, force est de constater qu'elle est rendue difficile dans un dossier où le gouvernement luxembourgeois a déjà pris fait et cause pour la thèse de l'éditeur en intervenant aux côtés de la SA CLT-UFA devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

- 131 Troisièmement, s'agissant de la prétendue violation, par le CSA, des articles 1.1-1 à 1.1-3 et de l'article 9.2.3-2 du décret SMA, il résulte des éléments développés plus haut qu'elle n'a pas lieu. Au contraire, la soumission des trois services en cause à la régulation du CSA découle, comme démontré plus haut, d'une application correcte des critères de compétence territoriale visés à l'article 1.1-3. Quant à l'article 9.2.3-2, il n'impose de concertation entre pays d'origine et pays de réception que lorsque ceux-ci diffèrent, ce dont il a été prouvé que ce n'est pas le cas.

- 132 Quatrièmement, s'agissant de l'erreur de fait que commettrait le CSA en considérant que les décisions éditoriales relatives aux services en cause seraient prises en Belgique, il a été développé plus haut qu'il

⁵⁴ C.J.U.E., 4 juillet 2019, C-622/17, *Baltic Media Alliance Ltd. c/ Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, point 43

⁵⁵ C.J.U.E., 4 juillet 2019, C-622/17, *Baltic Media Alliance Ltd. c/ Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, point 40

ne s'agit pas d'une erreur et que c'est sur la base d'un raisonnement étayé et circonstancié que le CSA localise ces décisions en Communauté française de Belgique.

- 133 Cinquièmement, s'agissant de la supposée méconnaissance du contexte européen dont ferait preuve le CSA en considérant les cas de ciblages comme atypiques et comme constitutifs de contournement du droit communautaire, ce reproche se base sur une analyse pour peu simpliste de la position du CSA. Les cas de ciblage sont effectivement fréquents au sein de l'Union européenne et sont une conséquence normale du principe de libre circulation des services qui fonde la directive SMA. La Fédération Wallonie-Bruxelles est actuellement ciblée par différents services édités depuis l'étranger, et le CSA n'entend pas s'y opposer. Le cas des services RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL et de leurs déclinaisons non linéaires est cependant différent et particulièrement spécifique, en ce qu'il n'a jamais constitué un véritable ciblage mais une délocalisation fictive postérieure à des années d'établissement en Fédération Wallonie-Bruxelles. Dans un tel cas, il est permis de parler de volonté de contournement dans le chef du groupe RTL par une interprétation abusive des critères de juridiction et de vouloir restaurer en droit une situation qui soit conforme aux faits concrets.
- 134 Sixièmement, s'agissant du fait que le CSA aurait reconnu la compétence de l'ALIA en lui transmettant autrefois les plaintes reçues à l'égard de RTL-TVi, Club RTL et Plug RTL, et du fait qu'elle méconnaît aujourd'hui la compétence et le travail du régulateur luxembourgeois, il s'agit là d'un argument qui ne correspond en aucune manière à la réalité. Le CSA a en effet toujours scrupuleusement spécifié, à chaque transfert de plainte, qu'il n'entraînait aucune reconnaissance de la compétence de l'ALIA. Plus précisément, c'est le texte suivant qui était repris dans chaque courrier de transfert :

« Nonobstant l'absence de réponse définitive à la question de savoir qui est compétent pour exercer un contrôle à l'égard des trois chaînes du groupe RTL diffusées à destination du public belge francophone, il appartient au Conseil supérieur de l'audiovisuel de tout mettre en œuvre pour que les plaintes des téléspectateurs puissent recevoir une réponse dans les meilleurs délais.

Dans cette optique, à titre conservatoire et sans aucune reconnaissance préjudiciable d'abandon de compétence, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA a pris la décision de transmettre la plainte relative à l'objet sous rubrique à l'Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel du Grand-duché de Luxembourg pour toute suite utile qu'il pourrait y apporter. »

- 135 Le CSA n'a donc jamais renoncé à sa compétence sur les services concernés mais s'est contenté, face à ses difficultés à obtenir une interprétation claire des règles de compétence territoriale par l'autorité la plus compétente pour ce faire (à savoir la Cour de Justice de l'Union européenne), d'adopter une approche pragmatique et permettant un traitement rapide des plaintes du public.
- 136 Si le Collège est aujourd'hui revenu sur cette pratique, ce n'est pas parce qu'il méconnaîtrait le travail accompli par l'ALIA – il ne lui appartient d'ailleurs pas de juger de la qualité de ce travail – mais simplement parce que cette solution ne s'est pas avérée satisfaisante en pratique, pour de nombreuses raisons.
- 137 En effet, comme le Collège l'exposait dans sa décision du 29 juin 2017 de cesser de transmettre à l'ALIA les plaintes adressées par le public au CSA, plusieurs monitorings réalisés par les services du CSA sur les trois services télévisuels concernés révélaient des indices d'infractions potentielles graves et nombreuses. Il fallait également constater que, plus de dix ans après l'expression par le groupe RTL de sa volonté de se placer sous juridiction luxembourgeoise pour les trois services en cause, le public de ces services continuait encore à n'adresser ses plaintes qu'exclusivement au CSA et jamais à l'ALIA. Par ailleurs, la pratique mise en place par le CSA n'était pas conforme à la législation en vigueur puisqu'elle méconnaissait les règles de compétence territoriale contenues dans la directive SMA. En outre, politiquement, il apparaissait contraire aux valeurs démocratiques que le CSA n'exerce son contrôle que sur les éditeurs ne captant que 30 % de l'audience globale et 30 % du marché publicitaire en Fédération

Wallonie-Bruxelles. Culturellement, la non-régulation des trois services en cause par le CSA entraînait une perte d'investissements dans la production d'œuvres européennes. Sur un plan concurrentiel, la soumission de trois services télévisuels importants à des règles différentes que les services avec lesquels ils entrent en concurrence directe sur le marché de l'audience et des annonceurs entraînait une distorsion incitant au contournement et à la délocalisation. Enfin, la situation dénoncée aboutissait à une perte de légitimité pour les règles de la Communauté française et pour le régulateur chargé de les appliquer, dès lors qu'il pouvait être tenté, en réaction au problème concurrentiel susmentionné, d'en faire une application plus souple à l'égard des éditeurs restés dans le périmètre réglementaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, avec pour conséquence une protection moindre du consommateur et, à la clé, une éventuelle mise en cause de la responsabilité sociétale du CSA.

- 138 Septièmement, enfin, s'agissant de l'« abus de pouvoir manifeste » qu'aurait commis le Collège en prenant cette décision et s'agissant des allégations de l'éditeur relatives à la faible majorité à laquelle le Collège aurait pris cette décision, le Collège ne peut que vivement les contester.
- 139 Il n'aperçoit en effet pas en quoi sa décision, visant à réconcilier la pratique avec le droit, constituerait un abus de pouvoir. Il lui semble non seulement que l'objectif de cette décision était légitime mais qu'elle repose en outre sur des arguments juridiques sérieux exposés ci-avant. Quant à la majorité à laquelle la décision a été adoptée, cette considération est parfaitement irrelevante, dès lors qu'elle respectait les règles de délibération du Collège en vigueur à l'époque, prévues par l'article 148 de l'ancien décret SMA et par le règlement d'ordre intérieur du Collège.
- 140 En conséquence, aucun des arguments soulevés par l'éditeur dans ses courriers du 16 avril et du 14 août 2018 ne permet de remettre en cause le raisonnement juridique effectué aux points b) et c) de la présente section de la présente décision : le CSA est compétent pour statuer sur le grief notifié à l'éditeur.

3.2. Sur l'impartialité du CSA

- 141 S'agissant de l'impartialité du CSA, qui a été mise en cause par l'éditeur dans ses recours en opposition introduits contre les décisions du Collège du 14 juin 2018, et que l'éditeur invoque à nouveau dans le cadre de la présente procédure, elle doit s'analyser sous deux angles : ceux de la partialité subjective et de la partialité objective.
- 142 Au titre de la partialité **subjective**, l'éditeur estime que le CSA a fait preuve de parti-pris à son égard en luttant, depuis 2006, pour asseoir sa compétence sur ses services destinés au public francophone belge, faisant ainsi preuve d'un « *acharnement assez obsessionnel* ».
- 143 Le Collège n'aperçoit cependant pas en quoi le fait, pour une institution publique, de défendre les compétences qui lui ont été légalement attribuées, constituerait une manifestation de parti-pris. Une telle manifestation n'aurait pu exister que si le régulateur avait fait des déclarations ou adopté des attitudes propres à la procédure de sanction ayant mené aux décisions du 14 juin 2018 ou à la présente décision. Mais tel n'est pas le cas ici puisque tous les éléments déployés par le CSA pour établir sa compétence sont sans lien avec l'établissement des infractions reprochées et des sanctions infligées à l'éditeur.
- 144 Quant à la partialité **objective**, qui empêche qu'une même personne puisse être juge et partie, l'éditeur estime d'une part que le CSA s'est placé en position d'adversaire du groupe RTL et, d'autre part, qu'il a, dans les différents dossiers initiés contre ses services ciblant le public de la Fédération Wallonie-Bruxelles, cumulé les fonctions de partie poursuivante, instructrice et sanctionnatrice en violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

145 A cet égard, s'il est vrai que la Cour de Justice de l'Union européenne a considéré, dans son arrêt C-517/09 du 22 décembre 2010 que le Collège d'autorisation et de contrôle n'était pas suffisamment distinct de l'institution poursuivante (le CSA) pour être considéré comme une juridiction indépendante au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il faut noter que l'indépendance requise de la part d'une autorité administrative comme le CSA n'est pas la même que celle requise d'une juridiction. Le Collège n'atteint peut-être pas les standards d'indépendance d'une juridiction mais il atteint parfaitement ceux exigés d'un organe de l'administration active.

146 Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs déjà très clairement reconnu dans un arrêt du 28 mai 2010 dans lequel il expose ce qui suit :

« Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'organise pas de confusion entre les fonctions d'instruction, de poursuite et de sanction des infractions. Il ressort en effet de l'article 158 de ce décret et du règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 8 juin 2004 que c'est le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui a pour mission d'ouvrir une information, lorsqu'une plainte ou un fait susceptible de constituer une violation ou un manquement aux obligations imposées par le décret sur la radiodiffusion sont portés à sa connaissance. Le secrétariat assure ensuite l'instruction du dossier et rédige un rapport d'instruction, qui est transmis au Collège d'autorisation et de contrôle. C'est à partir de ce rapport d'instruction que le Collège décide de notifier ou non les griefs à l'éditeur de services concerné et, éventuellement, rendra une décision motivée prononçant une sanction à charge du contrevenant. Les phases d'instruction, d'une part, et de jugement, d'autre part, sont ainsi menées par des organes différents, quand bien même le Collège se prononce, sur rapport du secrétaire d'instruction, sur l'opportunité d'engager des poursuites. Il en va d'autant plus ainsi que le secrétaire d'instruction ne prend pas part aux délibérations relatives aux sanctions infligées. »⁵⁶

147 L'organisation intrinsèque du CSA ne constitue dès lors pas un obstacle au respect, par ses organes, du principe d'impartialité.

3.3. Sur la motivation de la présente décision

148 Après avoir mis en cause la compétence et l'impartialité du CSA, l'éditeur soulève, ensuite, une salve d'arguments qui critiquent la motivation des décisions du 14 juin 2018.

149 Il sera répondu ici aux éléments de ces arguments susceptibles d'affecter la motivation de la présente décision.

150 Tout d'abord, l'éditeur reproche au Collège de se fonder sur une « *interprétation extensive* » de la position exprimée par la Commission, en 2010, devant la Cour de Justice de l'Union européenne, alors que le contexte a évolué depuis lors sans que le CSA ait cherché à investiguer ces évolutions.

151 Cette affirmation doit être vivement contestée. Au vu de l'absence de coopération de l'éditeur, qui n'a pas répondu aux demandes du Secrétariat d'instruction si ce n'est pour contester purement et simplement la compétence du CSA sans déposer la moindre pièce à cette fin, le CSA a fait le maximum pour se mettre à jour sur la base des sources publiques dont il disposait. En témoignent les nombreuses pièces citées par le Collège dans les notes infrapaginales 15 à 23 de la présente décision. L'on notera en outre qu'il est quelque peu contradictoire, dans le chef de l'éditeur, de reprocher au CSA de ne pas chercher à investiguer les évolutions de sa situation et, en même temps, de s'acharner obsessionnellement à trouver des indices de son établissement en Fédération Wallonie-Bruxelles.

⁵⁶ C.E., 28 mai 2010, n° 204.445, SA Belgium Television

- 152 Quant aux références faites par le Collège aux observations déposées par la Commission devant la Cour de Justice de l'Union européenne, elles se justifient par le fait qu'il s'agit de l'interprétation la plus récente des dispositions de droit européen pertinentes faite par un organe de l'Union européenne. Dans l'attente d'un nouvel arrêt de la Cour qui se prononcerait sur le fond de la question, le Collège n'aperçoit pas sur quelle source plus fiable il aurait pu s'appuyer pour analyser sa compétence vis-à-vis des services concernés.
- 153 Ensuite, l'éditeur reproche aux décisions du 14 juin 2018 de méconnaître le Protocole de coopération conclu le 4 juin 2009 entre la Communauté française et le Grand-Duché du Luxembourg.
- 154 A cet égard, la validité de ce protocole peut être contestée tant sur le fond que sur la forme. En ce qui concerne le fond, comme l'a dit la Commission européenne elle-même, rappelons qu'un tel protocole, visant, pour deux Etats membres, à négocier entre eux la compétence sur des services de médias audiovisuels, n'a aucune valeur s'il déroge aux critères impératifs de rattachement territorial prévus par la directive dite « SMA ».
- 155 Quant à la forme, force est de constater que ce protocole a été signé par une ministre seule, qui n'avait aucun pouvoir de représentation de son gouvernement pour conclure un tel accord international. Par la suite, le protocole n'a en outre jamais été soumis à ratification par le Parlement de la Communauté française, ce qui implique qu'il ne crée donc pas la moindre obligation en droit international.
- 156 Par ailleurs, l'éditeur soutient que le CSA aurait dû appliquer la procédure de coopération interétatique prévue par l'article 4 de la directive dite « SMA ».
- 157 Sur ce point, le Collège renvoie au point 137 de la présente décision, dans lequel il explique que la procédure de coopération en question n'était pas d'application en l'espèce puisqu'elle suppose une divergence entre Etat membre d'origine et Etat membre de réception, ce dont il a été démontré que ce n'est pas le cas en l'espèce.
- 158 Enfin, l'éditeur critique l'affirmation, qui est faite dans les décisions du 14 juin 2018, selon laquelle le traitement des plaintes par l'ALIA se serait révélé insatisfaisant en pratique. Il relève que l'ALIA donnait suite aux plaintes qui lui étaient transmises et que les considérations faites par le Collège sur la perte de légitimité des règles de la Communauté française et sur l'éventuelle responsabilité sociétale du CSA ne sont pas pertinentes pour apprécier si l'ALIA a correctement exercé sa mission.
- 159 A cet égard, il semblerait que l'éditeur n'ait pas compris le raisonnement du Collège. Il n'a jamais été question de déterminer si l'ALIA avait ou non correctement exercé son travail de régulation à l'égard des trois services en cause. Il n'appartient en effet pas au Collège de juger la qualité du travail de son homologue luxembourgeois. Ce qui a été invoqué, en revanche, est que – bien exercée ou non – la régulation opérée par l'ALIA n'a pas permis d'atteindre les objectifs que le CSA ambitionne pour le paysage audiovisuel dont il a la charge. Il n'avait dès lors plus de raison de laisser perdurer une situation illégale mais qu'il avait néanmoins mise en place dans un but d'efficacité, dès lors que ce but n'était pas atteint.

3.4. Sur le grief

- 160 Selon l'article 2.5-1, § 1^{er} du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos :

« Les éditeurs de services ne peuvent éditer des programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf :

1° pour les services linéaires, s'il est assuré notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme ou par le biais d'un code d'accès que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion

ne voient ou n'entendent normalement pas ce programme et pour autant que ce programme soit identifié par la présence d'un symbole visuel dans le guide électronique des programmes lorsqu'un tel guide existe, et que, lorsqu'il n'y a pas de code d'accès, il soit précédé d'un avertissement acoustique ou identifié par la présence d'un symbole visuel tout au long de sa diffusion ;

2° pour les services non linéaires, s'il est assuré, notamment par le biais d'un code d'accès, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient ou n'entendent normalement pas ce programme et pour autant que ce programme soit identifié par la présence d'un symbole visuel dans le guide électronique des programmes.

Le symbole visuel et l'avertissement acoustique visés à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°, doivent donner une information sur la nature potentiellement préjudiciable du contenu du programme.

Le Gouvernement détermine les modalités d'application de l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°. Il est par ailleurs habilité à imposer aux opérateurs de réseau fournissant des ressources associées les obligations qui, lorsqu'il est recouru à un système d'accès par code, sont nécessaires aux fins d'assurer l'effectivité des dispositions visées à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°. Les contenus les plus préjudiciables, tels que la pornographie et la violence gratuite, sont soumis à des mesures de contrôle d'accès les plus strictes. »

- 161 Selon l'article 2, § 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral (ci-après, « l'arrêté du 21 février 2013 ») :

« Dans les journaux télévisés, le présentateur doit faire un avertissement oral en cas de scène susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. »

- 162 L'article 2, § 4 précité exécute, en ce qui concerne les journaux télévisés, l'article 2.5-1, § 1^{er} du décret⁵⁷. Pour cette catégorie particulière de programmes, qui ne font pas l'objet d'une signalisation en vertu de l'article 1^{er}, § 3 de l'arrêté du 21 février 2013, il a été prévu que la protection des mineur.e.s face à des images susceptibles de nuire à leur épanouissement serait assurée par un avertissement oral préalable.

- 163 En l'espèce, le grief notifié à l'éditeur lui reproche d'avoir diffusé les séquences de JT litigieuses sans les avoir fait précéder de l'avertissement requis.

- 164 Il convient donc, ici, de répondre successivement à deux questions : les séquences en cause étaient-elles susceptibles de nuire à l'épanouissement des mineur.e.s et, dans l'affirmative, ont-elles été précédées d'un avertissement approprié ?

- 165 La notion de scène « susceptible de nuire à l'épanouissement des mineur.e.s » n'est pas définie par le décret SMA, ni par l'arrêté du 21 février 2013. Elle relève dès lors de l'appréciation des éditeurs, sous contrôle du CSA.

- 166 A cet égard, le CSA a déjà eu l'occasion de tracer les contours de cette notion dans sa jurisprudence, ainsi que dans sa recommandation du 20 février 2014 relative à la protection des mineurs⁵⁸. En matière de programmes d'information, l'on peut en retirer les lignes directrices suivantes, à suivre au moment d'apprécier si une scène est susceptible de nuire à l'épanouissement des mineur.e.s.

⁵⁷ Plus précisément, il a été adopté sur pied de l'article 9, 2° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, qui a été remplacé par l'article 2.5-1, § 1^{er} du nouveau décret, sachant que l'article 10.2-4, alinéa 1^{er} du nouveau décret dispose que « Les arrêtés du Gouvernement pris en exécution du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels le 26 mars 2009 demeurent en vigueur aussi longtemps qu'ils n'ont pas été abrogés, retirés ou modifiés par un arrêté du Gouvernement ».

⁵⁸ [Recommandation relative à la protection des mineurs – CSA Belgique](#) (voir notamment la partie VII, « Programmes d'information, p. 28 à 32)

- 167 Tout d'abord, il faut bien évidemment prendre en compte **les images qui sont montrées**. Dans la jurisprudence, les images de la mort d'une personne⁵⁹, celles de corps mutilés⁶⁰ ou décédés de mort violente⁶¹ ont toujours été considérées comme susceptibles de nuire aux personnes mineures.
- 168 En l'espèce, les images concernées par l'instruction sont des images de personnes décédées de manière manifestement violente, à Boutcha, dans le cadre de la guerre en Ukraine. Quand leurs visages sont visibles, ils sont floutés, et certains cadavres sont montrés couverts, ou emballés, mais pas tous. Les images montrent parfois justement ce qui dépasse de la bâche, comme des mains rigidifiées, parfois noircies, ou attachées. En outre, les cadavres que l'on voit ne sont pas « arrangés » d'une manière digne, mais gisent ça et là sur la route, laissés là où ils sont tombés. Par exception, certains corps sont montrés emballés et prêts à recevoir une sépulture, mais ils sont placés de manière désorganisée dans une fosse commune, comme si on les y avait lancés.
- 169 Ces images sont donc de la même nature que d'autres images de cadavres ayant déjà été considérées par le Collège comme susceptibles de nuire à l'épanouissement des mineurs.
- 170 Le Collège estime qu'elles sont très explicites quant aux horreurs qui se sont déroulées à Boutcha et susceptibles de choquer les personnes mineures qui viendraient à les voir. Cette opinion semble d'ailleurs partagée par l'éditeur puisque, lors des deux éditions litigieuses de son JT, il les qualifie lui-même de « très dures » et d'« insoutenables ».
- 171 Une fois examinées les images en elles-mêmes, il faut tenir compte de **la manière dont les faits sont traités**. Le sont-ils de manière pondérée ou plutôt d'une manière sensationnaliste de nature à exacerber le ressenti des téléspectateurs les plus jeunes ?
- 172 En l'espèce, le Secrétariat d'instruction relève que les images montrées ne l'ont pas été de manière gratuite ou dans une démarche sensationnaliste. Il relève en effet que, le conflit ukrainien faisant partie de l'actualité depuis plusieurs mois et portant des conséquences visibles et directes dans le quotidien des Belges, il est utile d'en montrer les images, en ce compris les plus dures.
- 173 Il relève néanmoins aussi que certaines images sont montrées à plusieurs reprises, de manière répétitive, entre les deux éditions en cause du JT, mais aussi au sein d'une même édition. L'on constate que certaines images, après avoir été montrées une première et éventuellement une deuxième fois en début de JT, pour illustrer les titres et/ou le premier sujet portant directement sur le massacre de Boutcha, sont rediffusées une troisième voire une quatrième fois par la suite. Il s'agit alors d'illustrer des sujets ultérieurs dont la présentation ne porte pas directement sur le massacre, mais sur les conséquences pour la Russie en termes de responsabilité devant les juridictions internationales, sur les pourparlers entre les deux camps, ou sur les dénégations de Vladimir Poutine.
- 174 Cette répétition des mêmes images pendant plusieurs sujets consécutifs, dont la présentation de certains ne permet même pas de s'attendre à ce qu'elles soient rediffusées, est de nature à renforcer le choc qu'elles peuvent entraîner pour les mineurs qui les voient.
- 175 Il faut ajouter à cela qu'au-delà des images à proprement parler, le traitement des faits passe également par le récit de ce qui s'est passé à Boutcha. Or, ce récit est extrêmement dur. L'on entend notamment

⁵⁹ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 mars 2008, en cause la SA TVi (<http://www.csa.be/documents/790>) ; 8 mars 2018, en cause la RTBF ([RTBF décision Ambassadeur russe.pdf \(csa.be\)](http://www.csa.be/documents/819))

⁶⁰ Collège d'autorisation et de contrôle, 29 mai 2008, en cause la RTBF (<http://www.csa.be/documents/819>)

⁶¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 15 septembre 2011, en cause la RTBF (<http://www.csa.be/documents/1596>) ; 26 janvier 2012, en cause la RTBF (<http://www.csa.be/documents/1694>) ; 28 février 2019, en cause la SA RTL Belgium ([Décision du 28 février 2019 concernant la SA RTL Belgium – CSA Belgique](http://www.csa.be/documents/1694))

le témoignage d'une femme dont le mari a été torturé, des récits de massacres, ou encore des récits de personnes abattues en pleine rue. Indépendamment même des images, ce récit peut avoir un effet traumatisant pour le public mineur. Cet aspect du traitement des faits renforce donc également le caractère choquant des images pour ce public.

- 176 Enfin, il convient aussi d'avoir égard à **l'atténuation éventuelle du caractère choquant des images par le temps et par leur large circulation.**
- 177 En effet, le Collège a déjà considéré que des images à la base susceptibles de nuire aux mineur.e.s pouvaient perdre ce caractère avec le temps si elles avaient circulé au point d'être connues de chacun.e, de ne plus prendre par surprise, et donc de ne plus choquer le jeune public⁶².
- 178 En l'espèce, les images datent du 2 ou du 3 avril, la ville de Boutcha ayant été occupée par l'armée russe jusque-là et les agences de presse n'y ayant eu accès qu'à partir du 2. Ces images ont beaucoup circulé dans les médias, mais seulement à partir du 3 avril. Les diffusions litigieuses ayant eu lieu les 3 et 4 avril, l'on ne peut pas considérer que les images étaient déjà largement connues du grand public, et encore moins du public mineur, dont on peut présumer qu'il est généralement moins exposé qu'un public adulte aux images d'actualité et qu'il met donc davantage de temps pour s'en désensibiliser.
- 179 Il découle de ce qui précède que les séquences litigieuses étaient susceptibles de nuire à l'épanouissement des personnes mineures.
- 180 L'on en vient donc à la seconde question à trancher, qui consiste à déterminer si ces séquences ont bien été précédées d'un avertissement oral approprié.
- 181 En l'occurrence, des images susceptibles de choquer les personnes mineures ont été diffusées à plusieurs reprises dans les deux éditions concernées du JT, parfois avec et parfois sans avertissement préalable.
- 182 Ainsi, dans le JT du 3 avril, la première diffusion d'images intervient dès le tout début du programme, en ouverture de celui-ci, puis pendant les titres. Par la force des choses, elle se fait donc sans avertissement préalable. Ensuite, une fois les titres terminés, l'on retrouve le présentateur en plateau, qui annonce le sujet sur le massacre de Boutcha et prononce l'avertissement suivant : « *attention, les images qui suivent sont très dures* ». S'ensuit un premier reportage comportant, effectivement, des images choquantes. Ce reportage sera suivi de deux autres, avec à chaque fois un retour en plateau avant, mais plus d'avertissement préalable alors que, pourtant, les deux reportages suivants comporteront encore des images choquantes. Il faut en outre noter que la présentation de ces deux reportages suivants ne pouvait pas laisser penser que l'on se trouvait dans la simple continuité du premier reportage et que l'on allait revoir des images de même nature. La présentation des deuxième et troisième sujets évoque en effet des événements annexes au massacre de Boutcha (responsabilité des autorités russes devant les tribunaux internationaux et pourparlers entre les deux camps) mais ne parle plus directement de ce massacre. La réapparition des images de cadavres est donc inattendue.
- 183 Quant au JT du 4 avril, c'est dans le deuxième sujet qu'apparaissent pour la première fois les images choquantes décrites plus haut. Ce sujet est introduit par la présentatrice dans les termes suivants : « *Découvrons à présent les premières images de ce massacre : des corps qui gisent le long des rues, des fosses communes et des témoignages qui glacent le sang. Des images insoutenables commentées par Chantal Monet* ».

⁶² Collège d'autorisation et de contrôle, 26 janvier 2012, en cause la RTBF (<http://www.csa.be/documents/1694>)

- 184 Dans son rapport, le Secrétariat d'instruction estime cet avertissement insuffisant car pas suffisamment clair. Il décrit en effet essentiellement les images qui vont suivre, mais sans préciser spécifiquement qu'elles sont susceptibles de choquer.
- 185 Il est exact que, selon la jurisprudence constante du Collège et sa recommandation du 20 février 2014 relative à la protection des mineurs, l'avertissement ne peut résider dans l'information elle-même mais doit consister en « une information relative à l'information ». Il doit être formulée de manière explicite, claire et appropriée »⁶³.
- 186 En l'occurrence, la présentation du sujet par la présentatrice a essentiellement décrit les images qui allaient suivre et les a qualifiées d'« insoutenables ». Le Collège rejoint le Secrétariat d'instruction pour considérer que cet avertissement n'était pas idéal et aurait gagné à insister davantage sur le fait que les images étaient susceptibles de choquer. Toutefois, il estime qu'en les qualifiant d'insoutenables, la présentatrice a été au-delà de la simple description des images mais a attiré l'attention sur leur dureté. L'avertissement était donc suffisant pour le sujet qui a suivi.
- 187 En revanche, après ce deuxième sujet, deux autres sujets ont suivi qui, comme la veille, étaient présentés comme portant sur la guerre en Ukraine mais plus directement sur le massacre de Boutcha (le premier sur le démenti des Russes et le second sur la responsabilité potentielle de la Russie et de Vladimir Poutine devant les juridictions internationales). De nouveau, ces sujets ont comporté de nouvelles images choquantes sans avertissement préalable et de manière inattendue au vu de la présentation préalable des reportages.
- 188 Comme le Collège a déjà eu l'occasion de l'expliquer, un avertissement énoncé par rapport à un reportage ne peut pas valoir pour tous les reportages qui suivent, surtout s'il y a retour en plateau et si la présentation des sujets ultérieurs ne permet pas d'imaginer qu'ils contiendront également des images choquantes⁶⁴.
- 189 L'on rappellera en effet que le but de l'avertissement préalable est de permettre aux adultes qui regardent un JT en présence de personnes mineures d'éteindre la télévision, de changer de chaîne ou d'écarter les enfants de l'écran pour éviter de les exposer à des images susceptibles de les perturber. Quand un avertissement a eu lieu avant un sujet, que le sujet est terminé et que la présentation du sujet suivant laisse présager des images « inoffensives », le risque existe que les adultes laissent les enfants regarder à nouveau, puis soient pris.e.s au dépourvu par de nouvelles images choquantes. En outre, un avertissement fait à un moment pour un sujet directement subséquent peut ne pas avoir été entendu par des personnes qui prendraient le programme en cours. Dans le doute, il est donc toujours prudent de réitérer l'avertissement si de nouvelles images choquantes sont diffusées plus tard dans un journal.
- 190 Il ressort de ce qui précède que certaines séquences des deux JT litigieux comportant des images choquantes ont été diffusées sans avertissement préalable.
- 191 Le grief est, dès lors, établi pour ces séquences-là.
- 192 L'on rajoutera que l'infraction est d'autant plus regrettable que, le 30 mars 2022, soit moins d'une semaine avant les faits, le Président du CSA avait, dans le contexte de la guerre en Ukraine, adressé à l'éditeur ainsi qu'à tous les autres éditeurs télévisuels établis en Fédération Wallonie-Bruxelles le courrier suivant :

⁶³ Collège d'autorisation et de contrôle, 8 mai 2014, en cause la RTBF ([*RTBF \(La Une\) : décision en matière de protection des mineurs – CSA Belgique*](#))

⁶⁴ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 juillet 2022, en cause la SA RTL Belgium ([*Décision RTL-TVi relative à la protection des mineurs – Agression des métros de Bruxelles – CSA Belgique*](#))

« Cher Monsieur,

Suite à l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie, de nombreuses images de guerre sont désormais disponibles pour être diffusées dans les programmes d'information.

Non seulement, il s'agit bien sûr d'images violentes mais l'impact de cette situation de guerre sur nos propres démocraties (hausse des prix, investissements militaires, 'changements majeurs', menace nucléaire...) est également souvent décrit et évoqué en des termes dramatiques.

Loin de remettre en cause l'autonomie éditoriale et rédactionnelle des services de médias et des procédures en matière de protection des mineurs qui fonctionnent généralement très bien, mon intention est de rappeler que de jeunes enfants assistent souvent dans le cadre familial aux émissions d'information. Je sais que des discussions internes aux rédactions ont déjà eu lieu mais je souhaite à ce stade revenir sur le sujet dans la mesure où il semble que l'information sur les faits de guerre va perdurer pendant encore un long moment et il importe dès lors de garder en tête la lettre et l'esprit de la législation.

Pour rappel, les images susceptibles nuire à l'épanouissement des mineurs dans les journaux télévisés doivent faire l'objet d'un avertissement. Celui-ci doit être distinct du commentaire sur la séquence visée et donner le temps aux parents ou responsables d'éloigner les enfants de l'écran. Les programmes d'information qui contiendraient des images susceptibles de nuire aux mineurs sont soumis à l'application d'une signalétique. Pour plus de détails, le Collège d'autorisation et de contrôle a adopté le 20 février 2014, une recommandation relative à la protection des mineurs (https://www.csa.be/wp-content/uploads/documentscsa/CAC_20140220_recommandation_mineurs.pdf) qui inclut un chapitre sur les programmes d'information. Notamment, l'attention des éditeurs y est attirée sur la perception par les mineurs des images et récits diffusés, lorsqu'ils traitent de faits – divers en l'occurrence – 'dont la nature est susceptible de leur procurer une portée traumatisante', ce qui est bien évidemment le cas de faits de guerre en Europe.

Afin d'assurer la protection des plus jeunes, il est donc nécessaire de prendre en compte leur présence parmi le public et de les accompagner dans la compréhension des faits.

Il va de soi que les équipes du CSA restent à votre écoute en cas de nécessité. »

- 193 Le Collège regrette que l'éditeur n'en ait pas tenu suffisamment compte lors de sa couverture du massacre de Boutcha.
- 194 Par conséquent, considérant le grief, considérant l'absence d'arguments de fond invoqués par l'éditeur et considérant que ce dernier a déjà été condamné pour le même grief dans les cinq dernières années, en ce compris à deux reprises il y a à peine quelques mois⁶⁵, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 9.2.2-1, § 1^{er}, 7° du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos en infligeant à la SA RTL Belgium une amende de 5.000 euros.
- 195 Considérant en effet qu'en vertu de l'article 9.2.2-1, § 1^{er}, 7° du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, le montant de l'amende ne peut excéder 3 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes de l'éditeur (5 % en cas de récidive dans un délai de cinq ans), que l'éditeur n'a pas transmis ce chiffre d'affaires au CSA puisqu'il refuse depuis plusieurs

⁶⁵ Collège d'autorisation et de contrôle, 28 février 2019, en cause la SA RTL Belgium ([Décision du 28 février 2019 concernant la SA RTL Belgium – CSA Belgique](#)) et 6 juillet 2022, en cause la SA RTL Belgium ([Décision RTL-TV relative à la protection des mineurs – Agression des métros de Bruxelles – CSA Belgique](#)) et [Décision RTL-TV relative à la protection des mineurs – décès d'une adolescente aux Etats-Unis – CSA Belgique](#))

années de lui remettre son rapport et ses comptes annuels, mais que ces comptes peuvent néanmoins être consultés dans une source publique, à savoir la Centrale des bilans, et qu'il en ressort qu'il dépasse nettement la somme de 5.000 euros x 20.

- 196 Dès lors, après en avoir délibéré et en application de l'article 9.2.2-1, § 1^{er}, 7° du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, le Collège d'autorisation et de contrôle condamne la SA RTL Belgium à une amende de 5.000 euros.

Fait à Bruxelles, le 13 octobre 2022.

DocuSigned by:
Marie Coomans
E2CF8DD57CC047E...

DocuSigned by:
Karim Bourki
08013E62BA9E470...