

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 16 février 2023

(Contrôle annuel 2021)

- 1 En cause l'ASBL Notélé, dont le siège est établi rue du Follet, 20 à 7540 Tournai ;
- 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^o et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu l'avis du Collège d'autorisation et de contrôle n° 97/2022 du 22 septembre 2022 relatif à la réalisation des obligations de l'ASBL Notélé pour l'édition de son service de média de proximité au cours de l'exercice 2021 ;
- 4 Vu le grief notifié à l'ASBL Notélé par lettre recommandée à la poste du 28 septembre 2022 :

« de ne pas avoir satisfait à son obligation de maintenir un conseil d'administration 'composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel', ce qui constitue une infraction à l'article 3.2.3-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos » ;
- 5 Entendu MM. Grégoire Galand, président, et Manu Guevart, directeur, en la séance du 22 décembre 2022 ;

1. Exposé des faits

- 6 Dans son avis n° 97/2022 du 22 septembre 2022 relatif à la réalisation des obligations de l'ASBL Notélé pour l'édition de son service de média de proximité au cours de l'exercice 2021, le Collège d'autorisation et de contrôle a notamment examiné si l'éditeur avait respecté ses obligations en matière de composition de son conseil d'administration.
- 7 A cet égard, en vertu de l'article 3.2.3-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, le conseil d'administration de l'éditeur devait *« être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel qui ne sont pas des mandataires publics ou des représentants des pouvoirs publics ou des services publics »*.
- 8 Or, le Collège a constaté dans son avis que, sur trente-neuf membres, le conseil d'administration de l'éditeur n'en comportait que dix-neuf démontrant un lien avec les secteurs associatif et culturel tout en n'étant ni mandataires publi.c.que.s, ni représentant.e.s des services publics ou des pouvoirs publics, soit moins de 50 %.
- 9 Le Collège a dès lors décidé de notifier à l'éditeur le grief visé au point 4.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 10 L'éditeur a fait valoir ses arguments dans le cadre du contrôle annuel ainsi que lors de son audition du 22 décembre 2022.

- 11 Il explique avoir une appréciation différente de celle faite par le Collège dans son avis n° 97/2022 en ce qui concerne le statut de l'un de ses administrateurs. Celui-ci a, à l'origine, été comptabilisé parmi les administrat.eur.rice.s représentant les secteurs associatif et culturel. Il s'est toutefois avéré que ce dernier était également membre du cabinet d'un bourgmestre.
- 12 Selon l'éditeur, une personne travaillant dans un cabinet mais désignée en tant que représentant.e d'une association n'est pas un.e mandataire publi.c.que ni un.e représentant.e des pouvoirs publics ou des services publics.
- 13 En effet, la notion de mandataire ne couvre selon lui que les membres d'un Parlement, d'un Gouvernement, d'une assemblée locale ou d'un exécutif local, mais pas les membres de cabinets quel.le.s qu'ils ou elles soient. Quant à la notion de représentant.e des pouvoirs publics ou des services publics, elle impliquerait que la personne en cause ait été spécifiquement désignée par un pouvoir ou service public pour le représenter, ce qui n'est pas le cas ici, l'intéressé ayant été désigné en sa qualité de représentant du secteur associatif et culturel.
- 14 En tout état de cause, l'éditeur souligne que la manière dont sont désignées les personnes ne pouvant être comptabilisées comme des représentant.e.s des secteurs associatif et culturel n'est pas claire dans le décret, car les notions de « mandataire » ou de « représentant.e des pouvoirs publics ou des services publics » ne sont pas définies. Or, il s'agit ici de restreindre la liberté d'association des éditeurs de médias de proximité et, le cas échéant, de les sanctionner s'ils ne se conforment pas. Une telle règle ne peut donc être que d'interprétation restrictive et, à défaut de s'appliquer clairement aux membres de cabinet, il faut considérer qu'ils et elles ne sont pas concerné.e.s par l'interdiction de la « double casquette ».
- 15 En pratique, l'éditeur indique que sa volonté n'a jamais été d'abriter clandestinement un membre de cabinet dans son conseil d'administration sous une étiquette de représentant des secteurs associatif et culturel. C'est une association qui a proposé la personne en cause pour la représenter, et l'éditeur a fait confiance à cette association pour lui proposer un administrateur représentant ses intérêts.
- 16 Il ajoute que ni l'administrateur concerné ni d'ailleurs d'autres administrat.eur.rice.s n'ont tenté d'exercer une influence de nature politique sur les décisions du conseil d'administration.
- 17 Cela étant, tout en n'étant pas convaincu par l'analyse juridique du CSA mais dans l'idée de montrer sa bonne foi, l'éditeur indique qu'il a demandé à l'administrateur concerné de présenter sa démission. Il a depuis lors été remplacé par une administratrice représentant également les secteurs associatif et culturel et n'ayant pas, à sa connaissance, de double casquette de mandataire ou de représentante des pouvoirs publics ou services publics. La composition de son conseil d'administration devrait donc désormais être considérée comme en ordre aux yeux du CSA.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 18 Selon l'article 3.2.3-1, § 1^{er} du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après, « le décret ») :

« Le conseil d'administration du média de proximité doit être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel qui ne sont pas des mandataires publics ou des représentants des pouvoirs publics ou des services publics. »

Il ne peut être composé de membres du Parlement européen, du Sénat, de la Chambre des représentants, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale,

du Parlement de la Communauté française, de la Commission européenne, du Gouvernement fédéral, d'un gouvernement régional ou communautaire, d'un collège provincial, et d'un collège communal, en ce qui concerne les communes de la région de langue française, ou d'un collège des bourgmestre et échevin et d'un président de CPAS, en ce qui concerne les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il ne peut être composé, pour plus de la moitié, de membres d'un conseil provincial, d'un conseil communal, d'un conseil de l'action sociale, ainsi d'un cabinet d'un membre du Gouvernement fédéral, d'un gouvernement régional ou communautaire, d'un collège provincial et d'un collège communal, en ce qui concerne les communes de la région de langue française, ou du collège des bourgmestre et échevin et du président de CPAS, en ce qui concerne les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. »

- 19 Lors de son examen du respect, par l'éditeur, de l'alinéa 1^{er} de cette disposition, le Collège a considéré, dans son avis n° 97/2022, qu'un administrateur comptabilisé par l'éditeur comme un représentant des secteurs associatif et culturel ne pouvait pas être comptabilisé comme tel car il était également membre du cabinet d'un bourgmestre. Cette non-comptabilisation aboutissait, dans le conseil d'administration de l'éditeur, à un pourcentage de moins de 50 % d'administrat.eur.ice.s représentant les secteurs associatif et culturel.
- 20 L'éditeur contestant cette interprétation, il convient ici d'examiner rigoureusement la disposition en cause.
- 21 L'article 3.2.3-1, § 1^{er} du décret constitue la version actuelle de l'article 71 de l'ancien décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, remplacé par l'actuel décret du 4 février 2021. Cet article 71 était libellé comme suit :

« Le conseil d'administration de la télévision locale doit être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel.

Il ne peut être composé de membres du Parlement européen, du Sénat, de la Chambre des représentants, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, de la Commission européenne, d'un Gouvernement fédéral, régional ou communautaire, d'un Collège provincial, communal, ni d'un Président de CPAS.

Il ne peut être composé, pour plus de la moitié de ses membres, de personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels. »

- 22 Tant l'ancienne que la nouvelle disposition comportent en réalité trois règles.
- 23 **Premièrement, une règle d'incompatibilité** (alinéa 2) : certaines personnes ne peuvent tout simplement pas être membres du conseil d'administration d'un média de proximité (ou, anciennement, d'une télévision locale). Ces personnes sont clairement listées à l'alinéa 2 de l'ancienne et de la nouvelle disposition. Il s'agit des membres de parlements, de gouvernements, de la Commission européenne, de collèges provinciaux et communaux, ainsi que des président.e.s de CPAS.
- 24 **Deuxièmement, une règle de quota maximum** (alinéa 3) : il ne peut y avoir au plus que 50 % de membres que l'on appellera ici les membres « politisé.e.s ».
- 25 Dans l'ancien décret, les fonctions concernées par ce quota maximum n'étaient pas listées mais une référence était faite à l'article 1^{er} d'un décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels. Cet article disposait que, « pour pouvoir bénéficier des subsides, les conseils d'administration et de gestion des ASBL ou établissements d'utilité publique, dont l'objet social est relatif

à des matières visées par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, ne peuvent comprendre, pour plus de leur moitié » de membres titulaires de certaines fonctions. Ces fonctions étaient listées et comprenaient notamment celles visées plus haut au point 23, mais également d'autres fonctions, à savoir celles de membre d'un conseil provincial, communal ou de l'action sociale ainsi que celle de membre d'un cabinet (de ministre, de secrétaire d'Etat, de bourgmestre, d'échevin.e ou de député.e permanent.e).

- 26 Dans le nouveau décret, la référence au décret de 1993 (qui a été abrogé) a disparu et a été remplacée par une liste des personnes « politisées » pouvant faire partie du conseil d'administration d'un média de proximité à concurrence de maximum 50 %. Il s'agit des membres d'un conseil provincial, communal ou de l'action sociale ainsi que des membres d'un cabinet (de ministre, de secrétaire d'Etat, de bourgmestre, d'échevin.e, de député.e permanent.e ou de président.e de CPAS).
- 27 En pratique, la règle telle que formulée dans le nouveau décret revient au même que celle de l'ancien décret. Les membres « politisé.e.s » concerné.e.s par le quota maximum de 50 % sont les mêmes, à part pour la fonction de membre de cabinet d'un.e président.e de CPAS qui est ajoutée dans le nouveau décret. Ces personnes, titulaires d'une fonction politique au sens large mais n'étant pas frappées d'incompatibilité sur pied de l'alinéa 2, voient leur présence limitée à maximum 50 % des membres du conseil d'administration.
- 28 Enfin, *troisièmement*, tant l'ancienne que la nouvelle disposition contiennent **une règle de quota minimum** (alinéa 1^{er}) : il faut au moins 50 % de membres qui soient des représentant.e.s du secteur associatif et du secteur culturel.
- 29 Dans l'ancien décret, rien ne précisait que ces personnes ne pouvaient pas également, par ailleurs, être titulaires d'une fonction « politisée » telle que visée à l'alinéa 3.
- 30 Cela a cependant changé avec l'adoption du décret actuel qui précise désormais que, pour pouvoir être comptabilisé dans le quota minimum de 50 % de membres représentant les secteurs associatif et culturel, un.e administrat.eur.rice ne peut pas cumuler ce statut avec celui de « mandataire public » ou de « représentant.e des pouvoirs publics ou des services publics ». Cette règle, que l'on peut appeler l'interdiction de la « double casquette » pour les administrat.eur.rice.s représentant les secteurs associatif et culturel, n'est pas expliquée dans les travaux préparatoires du nouveau décret. L'objectif du législateur paraît cependant assez clair : il s'agit de s'assurer qu'au moins la moitié du conseil d'administration soit composé de personnes issues du monde socio-culturel et n'ayant pas de lien direct avec le monde politique et les autorités publiques.
- 31 Il faut cependant reconnaître que la formule utilisée pour exprimer cette interdiction de la double casquette n'est pas des plus claires. Que faut-il entendre par « mandataire public » et par « représentant des pouvoirs publics ou des services publics » ?
- 32 Selon l'éditeur, la notion de « mandataire public » couvre les personnes ayant une fonction électorale directe ou indirecte mais pas les membres de cabinets. Le Collège partage cette analyse.
- 33 Mais selon l'éditeur, la notion de « représentant.e des pouvoirs publics ou des services publics » ne vise pas non plus les membres de cabinets, du moins lorsque ceux-ci ou celles-ci n'ont pas été désigné.e.s *en cette qualité-là* au sein du conseil d'administration d'un média de proximité.
- 34 Le Collège ne peut pas suivre cette seconde analyse. En effet, ce n'est pas parce qu'une personne est désignée dans le conseil d'administration d'un média de proximité en sa qualité de représentant.e des secteurs associatif et culturel qu'elle ne peut pas également « représenter » d'autres intérêts.

35 Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se pencher sur cette question à l'époque où la législation n'interdisait pas encore la « double casquette » pour les administrat.eur.rice.s représentant les secteurs associatif et culturel. A l'époque, le CSA avait refusé de comptabiliser comme représentant.e.s des secteurs associatifs et culturels des administrat.eur.rice.s ayant un mandat politique au sens large. Mais le Conseil d'Etat a rejeté cette analyse dans les termes suivants :

« en l'espèce, la requérante a indiqué que, sur les 34 membres de son conseil d'administration, 14 sont considérés comme des représentants du secteur associatif ou culturel uniquement, et 12 cumulent cette même qualité avec l'exercice d'un mandat politique ; qu'une personne qui exerce des fonctions dans le secteur associatif ou culturel ne perd pas son aptitude à exprimer les aspirations de ce secteur si elle est par ailleurs aussi titulaire d'un mandat politique ; que rien n'autorise la partie adverse à exclure de la liste des représentants de ces secteurs les titulaires d'un mandat politique (...). »

36 Il a également défini les représentant.e.s des secteurs associatif et culturel comme les personnes « qui présentent avec les milieux associatifs et culturels des liens tels (...) qu'il peut être présumé qu'ils expriment les aspirations »¹.

37 Le raisonnement tenu par le Conseil d'Etat doit pouvoir être appliqué dans les deux sens. Si la qualité de mandataire politique au sens large n'empêche pas une personne d'également représenter les secteurs associatif et culturel, alors, la qualité de représentant des secteurs associatif et culturel n'empêche pas une personne d'également représenter (dans le sens d'« exprimer ses aspirations ») une autorité publique, même si elle n'a pas été désignée directement à ce titre.

38 Si l'on conçoit, par exemple, qu'un.e administrat.eur.rice désigné en tant que membre de cabinet et étant par ailleurs membre d'une ASBL gestionnaire d'une salle de spectacle, porte au sein d'un conseil d'administration sa sensibilité liée à sa présence dans cette ASBL, il faut admettre que la même personne qui serait désignée en tant que représentante de cette ASBL porte au sein du même conseil d'administration sa sensibilité liée à sa fonction de nature publique.

39 En interdisant, à partir de 2021, la « double casquette » pour les administrateurs et administratrices de médias de proximité désignés en tant que représentant.e.s des secteurs associatif et culturel, il paraît assez clair que le législateur a souhaité justement éviter, à l'avenir, que les membres « socio-culturels » des conseils d'administration y défendent, même sans mandat mais par souci d'alignement entre leurs différentes fonctions, des intérêts autres que ceux des secteurs associatif et culturel. L'idée est de garantir qu'au moins la moitié des membres du conseil d'administration soit là pour y défendre un agenda qui ne se conforme qu'aux intérêts des secteurs associatif et culturel et non également à des intérêts politiques au sens large, pouvant parfois entrer en concurrence avec les premiers, ces intérêts politiques au sens large n'étant pas nécessairement illégitimes mais pouvant déjà être portés par d'autres catégories d'administrat.eur.rice.s.

40 A ce titre, même si la notion décrétable de « représentant des pouvoirs publics ou des services publics » n'est pas clairement définie, il semble conforme à l'esprit de la disposition de l'interpréter comme visant toute personne qui, de par la fonction de nature publique qu'elle exerce, est susceptible de défendre des intérêts liés à cette fonction dans le cadre de son mandat d'administrat.eur.rice.

41 Or, les membres de cabinets sont des personnes dont le travail consiste quotidiennement à mettre en œuvre un agenda politique et stratégique, sous l'autorité hiérarchique directe d'un.e mandataire politique. Ils et elles sont donc particulièrement susceptibles de défendre cet agenda de manière transversale, au cabinet dans lequel ils travaillent, mais aussi dans toutes les autres fonctions qu'ils ou elles exercent en dehors.

¹ C.E., 23 mai 2011, n° 213.399, ASBL RTC Télé Liège

- 42 Par conséquent, au vu de l'esprit de la disposition en cause, il faut interpréter la notion de « représentant des pouvoirs publics ou des services publics » comme s'appliquant en tout cas aux membres de cabinets.
- 43 Seule cette interprétation permet d'atteindre l'objectif de la règle de l'interdiction de la « double casquette », qui est de s'assurer qu'au sein d'un conseil d'administration de média de proximité, au moins la moitié des membres ne portent pas des intérêts qui pourraient mener à une ingérence de nature politique dans l'indépendance éditoriale du média. Non que l'éditeur ou les médias de proximité ne soient actuellement pointés du doigt pour un manque d'indépendance, mais justement pour *préserver* une indépendance qui est, par nature, plus fragile dans le cadre d'un média auquel participent des représentants d'autorités publiques².
- 44 Il faut par ailleurs noter que, lors de l'adoption du nouveau décret du 4 février 2021 et de la nouvelle règle instaurant l'interdiction de la « double casquette » pour les administrat.eur.ice.s représentant les secteurs associatif et culturel, le CSA avait spécifiquement, et à plusieurs reprises, attiré l'attention des éditeurs de médias de proximité sur cette nouvelle règle³. A l'époque, personne n'a protesté. Depuis lors, un éditeur a été poursuivi pour non-respect de cette règle en lien avec une membre de cabinet, et il n'a pas contesté l'interprétation du CSA⁴. Ceci renforce la conviction du Collège que son interprétation est conforme à l'esprit du texte et perçue comme telle par la grande majorité des éditeurs concernés.
- 45 Force est d'ailleurs de constater que même l'éditeur a fini par se conformer à cette interprétation (même s'il la conteste toujours de manière théorique) puisqu'il a remplacé l'administrateur en cause par une nouvelle administratrice n'ayant pas, pour sa part, de double casquette. Il n'était pas obligé de le faire puisqu'il aurait pu également désigner une personne supplémentaire dans son conseil d'administration, ayant la qualité de représentante des secteurs associatif et culturel et n'ayant pas de double casquette ou, alternativement, réduire le nombre de ses administrat.eur.ice.s n'ayant pas la qualité de représentant.e des secteurs associatif et culturel. Toujours est-il qu'en pratique, l'infraction a pris fin puisque le conseil d'administration de l'éditeur comporte aujourd'hui vingt membres sur trente-neuf qui représentent les secteurs administratif et culturel sans avoir de double casquette.
- 46 Le grief n'est, dès lors, plus établi. Par conséquent, la régulation ayant atteint ses objectifs, il n'est plus opportun de sanctionner l'éditeur.
- 47 Le Collège l'invite cependant à opérer auprès des membres de son assemblée générale et de son conseil d'administration un rappel de la règle afin que, à l'avenir, chaque nouveau cas de « double casquette » puisse être détecté et, si nécessaire pour respecter la règle décrétales, évité.

Fait à Bruxelles, le 16 février 2023.

DocuSigned by:
Mathilde Alet
8CA19B3ED537454...

DocuSigned by:
Karim Bourki
08013E62BA9E470...

² Il faut d'ailleurs noter que les membres du conseil d'administration de la RTBF sont également soumis.es à des incompatibilités pour limiter l'ingérence du politique dans les décisions éditoriales (voir l'article 12 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF qui exclut notamment du conseil d'administration les membres de cabinets ministériels).

³ Cela s'est fait dans des courriers adressés dans le cadre du contrôle annuel des exercices 2020 et 2021, ainsi que dans l'avis annuel rendu par le Collège au sujet de l'exercice 2020.

⁴ Collège d'autorisation et de contrôle, 9 février 2023, en cause l'ASBL Télésambre ([Composition de Conseil d'administration: décision relative à Télésambre – CSA Belgique](#))