Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 29 juin 2023

(Dossier d'instruction n° 10-22)

- 1 En cause la SA RTL Belgium, dont le siège est établi avenue Jacques Georgin, 2 à 1030 Bruxelles ;
- 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, § 1er, 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 9 décembre 2022 ;
 - « d'avoir enfreint l'article 5.1-1¹ du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos » ;
- 5 Vu le courrier de l'éditeur du 9 janvier 2023 ;
- 6 Entendu Me. François Tulkens, avocat, en la séance du 16 février 2023 ;
- Vu la décision du Collège du 6 avril 2023 de rouvrir les débats et de convoquer l'éditeur à une nouvelle audition ;
- 8 Entendu Mmes. Pauline Steghers, juriste d'entreprise, et Laurence Vandenbrouck, secrétaire générale, en la séance du 1^{er} juin 2023 ;
- 9 Vu le courriel de l'éditeur du 5 juin 2023 ;

1. Exposé des faits

- 10 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.
- 11 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 1er janvier 1997, sont donc arrivées à échéance le 31 décembre 2005.
- 12 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

N

¹ Le grief tel qu'il a été libellé dans le rapport d'instruction ainsi que dans le courrier de notification de grief ne vise que la violation de l'article 5.1-1. Il ressort toutefois clairement du rapport d'instruction que le grief vise en réalité également la violation de l'article 5.3-4 du décret.

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 »².

- 13 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.
- 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.
- 15 La SA TVi a alors attaqué cette décision devant le Conseil d'Etat qui s'est prononcé par un arrêt du 15 janvier 2009³. 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.
- 16 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 »⁴ 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

2

www.csa.be

² Rapport d'activités 2007 du Ministère d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg (https://archive.org/stream/LuxRapportsActiviteEtat/2007-rapport-activite-etat djvu.txt)

³ C.E., 15 janvier 2009, n° 189.503, SA TVi et csrts.

⁴ 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 »)

- 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 (...) »⁵.
- 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 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 »⁶.
- 18 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 question⁷.
- 19 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.
- 20 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 151 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.
- 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 Belgium⁸.
- 22 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).
- 23 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 opposition⁹. Quant aux recours en annulation devant le Conseil d'Etat, ils sont toujours pendants au jour de la présente décision.

gium

www.csa.be

Ł

⁵ Article 1.1, c) de la directive

⁶ Collège d'autorisation et de contrôle, 3 décembre 2009, en cause SA RTL Belgium (http://www.csa.be/documents/1134)

⁷ C.J.U.E., 22 décembre 2010, C-517/09, RTL Belgium SA

⁸ 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)

⁹ 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

- Le Collège a, par la suite, encore rendu dix-sept décisions sanctionnant la SA RTL Belgium : une première le 22 novembre 2018¹⁰, que l'éditeur n'a pas contestée devant le Conseil d'Etat, une deuxième le 28 février 2019¹¹, une troisième le 4 juillet 2019¹², une quatrième¹³ et une cinquième¹⁴ le 17 février 2020, une sixième le 24 mars 2020¹⁵, une septième le 17 juillet 2020¹⁶, une huitième le 10 décembre 2020¹⁷, une neuvième le 11 février 2021¹⁸, une dixième¹⁹ et une onzième²⁰ le 6 mai 2021, une douzième le 3 juin 2021²¹, une treizième le 1^{er} juillet 2021²², une quatorzième le 31 mars 2022²³, une quinzième et une seizième le 6 juillet 2022²⁴, et une dix-septième le 13 octobre 2022²⁵, toutes attaquées devant le Conseil d'Etat et pour lesquelles les procédures sont actuellement toutes pendantes (sauf celle du 3 juin 2021²⁶).
- 25 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 2022²⁷. 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

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*.)

For

¹⁰ Collège d'autorisation et de contrôle, 22 novembre 2018, en cause la SA RTL Belgium (http://www.csa.be/documents/2928)

¹¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 28 février 2019, en cause la SA RTL Belgium (http://www.csa.be/documents/2990)

 ¹² Collège d'autorisation et de contrôle, 4 juillet 2019, en cause la SA RTL Belgium (https://csa.be/documents/3026)
 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-20022020-Décision-RTL-Dossier-10-19.pdf)

¹⁴ 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)

¹⁵ 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)

¹⁶ 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)

¹⁷ Collège d'autorisation et de contrôle, 10 décembre 2020, en cause le SA RTL Belgium (<u>Décision RTL Belgium : Le CSA</u> adresse un avertissement à RTL Belgium pour non-respect de l'égalité entre les femmes et les hommes – CSA Belgique)

¹⁸ Collège d'autorisation et de contrôle, 11 février 2021, en cause le SA RTL Belgium (<u>Décision: Non remise de rapport annuel par RTL Belgium SA pour ses services télévisuels – CSA Belgique</u>)

¹⁹ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 mai 2021, en cause la SA RTL Belgium (<u>Décision RTL-TVI : identification des communications commerciales – CSA Belgique</u>)

²⁰ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 mai 2021, en cause la SA RTL Belgium (<u>Décision RTL-TVI : Placement de produit et parrainage – CSA Belgique</u>)

²¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 3 juin 2021, en cause la SA RTL Belgium (<u>Décision RTL TVI : placement de produit et parrainage – CSA Belgique</u>)

²² Collège d'autorisation et de contrôle, 1^{er} juillet 2021, en cause la SA RTL Belgium (<u>Club RTL : amende pour non-respect</u> des règles en matière de protection des mineurs – CSA Belgique)

²³ Collège d'autorisation et de contrôle, 31 mars 2022, en cause la SA RTL Belgium (<u>RTL Belgium : non-remise de son rapport annuel au CSA – CSA Belgique</u>)

²⁴ Collège d'autorisation et de contrôle, 6 juillet 2022, en cause la SA RTL Belgium (<u>Décision RTL-TVi relative à la protection des mineurs – Agression des métros de Bruxelles – CSA Belgique</u> et <u>Décision RTL-TVi relative à la protection des mineurs – décès d'une adolescente aux Etats-Unis – CSA Belgique</u>)</u>

²⁵ Collège d'autorisation et de contrôle, 13 octobre 2022, en cause la SA RTL Belgium (<u>Diffusion sans avertissement préalable des images du massacre de Boutcha: le CSA condamne RTL Belgium à une amende de 5.000 euros – CSA Belgique</u>)

²⁶ 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.)

²⁷ C.E., 30 juin 2022, n° 254.180 et 254.183, SA RTL Belgium et csrts.

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.

- 26 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 accepterait de reconnaître la compétence de la Fédération Wallonie-Bruxelles, et donc du CSA, sur ses services ciblant le public belge francophone²⁸.
- 27 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-TVi, 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 ».
- 28 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 temporaires²⁹. 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 ».
- 29 Depuis ce revers, le groupe RTL en était donc revenu à sa position initiale de non-reconnaissance de la compétence de la Fédération Wallonie-Bruxelles et du CSA sur les services concernés. Quant au CSA, il continuait de traiter, selon sa procédure habituelle, les plaintes qu'il recevait à l'encontre des services en cause. Il exerçait également, à leur égard, ses autres missions de contrôle, notamment par le biais d'un contrôle annuel ainsi que de monitorings ponctuels.
- 30 C'est dans ce contexte que, le 2 octobre 2022 en soirée, l'éditeur diffuse l'émission « Vu à la télé ». Il s'agit d'une émission de divertissement, sous forme de téléréalité, dans laquelle on voit des gens en train de regarder la télévision. Au début de l'émission, le logo « PP » apparaît pendant dix secondes en bas de l'écran. Au total, l'émission comporte cinq séquences dans cinq foyers différents. Dans chaque séquence, l'on voit un paquet de chips de la marque Lays apparaître entre six et vingt-quatre fois. L'émission est interrompue par deux coupures publicitaires. A la fin de chacune apparaît le logo de l'émission avec, en bas de l'écran, également le logo « PP », pendant quatre secondes après la première interruption et pendant une seconde après la deuxième interruption. Il n'apparaît pas à la fin de l'émission.
- Le même jour, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte dénonçant la mise en avant d'un produit commercial, à savoir les chips de la marque Lays, et l'interrogeant sur une potentielle infraction aux règles en matière de placement de produit.

www.csa.be

Z

²⁸ Voir notamment J.-Fr. SACRE, « RTL va redevenir belge », *L'Echo*, 30 juin 2020, <u>https://www.lecho.be/tech-media/media-marketing/rtl-va-redevenir-belge/10236273.html</u>

²⁹ 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-

<u>GHZ59U?referer=%2Farchives%2Frecherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Drtl%252</u> 0aide%2520renonce&_ga=2.83944665.1721356082.1604572660-1461719402.1602849224

- 32 Le 13 octobre 2022, le Secrétariat d'instruction adresse à l'éditeur un courrier d'ouverture d'instruction, estimant que certains éléments sont susceptibles de poser question au regard de l'article 5.3-4, § 1er du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, qui autorise le placement de produit dans les programmes de divertissement, mais moyennant le respect de certains conditions.
- 33 Le 28 octobre 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.
- 34 Le 30 novembre 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 8 décembre 2022.
- Le 16 février 2023, le Collège a entendu l'éditeur.
- 36 Puis, le 23 mars 2023, alors que le Collège n'avait pas encore rendu sa décision, la SA RTL Belgium a adressé au CSA un formulaire de déclaration de ses services RTL-TVi, Club RTL, Plug RTL et RTL Play. Il s'agit d'un formulaire encore incomplet qui devra être complété par l'éditeur, puis examiné par le Collège avant que ce dernier n'en accuse réception officiellement.
- 37 Le Collège espère bien évidemment que cette initiative aboutira à une reconnaissance durable, par l'éditeur, de la compétence de la Fédération Wallonie-Bruxelles et du CSA. D'ailleurs, le 17 mai 2023, il a adopté une décision selon laquelle les amendes qu'il a prononcées depuis 2018 à l'égard de l'éditeur et que ce dernier a attaquées devant le Conseil d'Etat ne seront pas exécutées pour autant que, pour le 1er septembre 2023 au plus tard, l'éditeur mène à bien toutes les formalités nécessaires à la déclaration des services en cause auprès du CSA et se désiste de tous ses recours introduits depuis 2018. Comme le Collège l'explique dans ladite décision, il s'agit d'un compromis visant à ce qu'une relation de confiance et de coopération puisse être mise en place entre l'éditeur et le CSA dans le respect de l'égalité avec les autres éditeurs de la Communauté française.
- 38 Avant que la déclaration de ses services par l'éditeur ne soit finalisée, c'est avec la même volonté de repartir avec lui sur de bonnes bases que le CSA a décidé, le 6 avril 2023, de rouvrir les débats dans le présent dossier, afin de laisser la possibilité à l'éditeur de se défendre sur le fond et plus uniquement sur la question de la compétence.

2. Arguments de l'éditeur de services

39 La SA RTL Belgium a exprimé ses arguments dans son courrier au Secrétariat d'instruction du 9 janvier 2023, lors de son audition du 16 février 2023, et lors de sa seconde audition du 1er juin 2023.

2.1. Arguments de procédure

- 40 En ce qui concerne la question de la compétence territoriale et les autres questions de procédure (impartialité et motivation), el'éditeur 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.

- 41 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.
- 42 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.
- 43 Sept arguments sont invoqués à l'appui de cette position de principe.
- 44 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
- 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.
- 46 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 réception³⁰.
- 47 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.
- 48 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.
- 49 Sixièmement, la SA RTL Belgium considère qu'en transmettant autrefois à l'ALIA les plaintes reçues à l'égard de RTL-TVi, 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.
- 50 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

*

³⁰ 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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) ».
- 54 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.
- 55 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.
- Deuxièmement, en ce qui concerne la motivation des décisions, l'éditeur la critique à plusieurs égards.
- 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.
- 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.
- 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.

10-

- 60 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.
- 61 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.

2.2. Arguments de fond

- 62 Lors de son audition du 1^{er} juin 2023, l'éditeur a maintenu sa position selon laquelle, au moment des faits (octobre 2022), le service RTL-TVi ne relevait pas de la compétence du CSA. A cette époque, il relève en effet que le service en cause faisait l'objet d'une licence luxembourgeoise et n'était pas déclaré auprès du CSA. Toutefois, compte tenu du fait que le service devrait, selon lui, très prochainement passer sous la compétence du CSA, et pour honorer la proposition de dialogue du régulateur, l'éditeur a exprimé de manière théorique les arguments de fond qui seraient les siens si les faits s'étaient déroulés sous la compétence du CSA.
- 63 L'éditeur explique que l'émission « Vu à la télé » est un programme de flux produit à sa demande et en collaboration avec lui par la société de production NES prod. Il montre des personnes d'horizons divers en train de regarder la télévision chez eux, généralement dans leur salon. Le programme est tourné une semaine seulement avant sa diffusion, ce qui est assez rare.
- 64 Le programme a déjà connu plusieurs saisons dont certaines (mais pas toutes) contenaient du placement de produit. En cas de placement de produit, le produit placé consiste, selon l'éditeur, toujours en un produit pouvant se fondre aisément dans le contexte de gens regardant la télévision (par exemple des boissons).
- 65 L'éditeur indique que, lors de la diffusion du programme, en octobre 2022, le service RTL-TVi se trouvait sous la compétence territoriale du Luxembourg et n'était donc pas soumis aux règles de la Communauté française de Belgique en matière de placement de produit. Il estime cependant que, comme les règles en question sont harmonisées au niveau européen et donc similaires entre le Luxembourg et la Communauté française, il a de facto respecté toutes les règles de la Communauté française, à l'exception d'une règle spécifique à celle-ci, figurant dans la recommandation du Collège du 17 décembre 2009 relative au placement de produit et concernant la durée d'affichage du pictogramme « PP ».
- 66 Il passe ainsi en revue les quatre conditions légales pour pouvoir diffuser du placement de produit.
- Pour deux d'entre elles, à savoir le respect de l'indépendance éditoriale et l'absence d'incitation directe à l'achat, il relève que le Secrétariat d'instruction a lui-même considéré qu'elles étaient remplies.
- 68 Pour la troisième condition, qui est l'absence de mise en avant injustifiée, il avance divers arguments.
- 69 Ainsi, premièrement, il relève que la mise en avant d'un produit est justifiée à chaque fois qu'elle est nécessaire à la production. Or, dans un programme financé par le placement de produit, ce financement est nécessaire à la production. Dès lors, la mise en avant du produit placé est justifiée par les besoins (financiers) de la production.
- Deuxièmement, l'éditeur estime que la fréquence d'apparition du produit placé est bien plus faible que ce que ne considère le Secrétariat d'instruction. Certes, les chips apparaissent une septantaine de fois pendant l'émission, mais en réalité, on ne les voit que dans 1 % des 6.240 plans que compte celle-ci.

di

L'éditeur ajoute qu'en outre, le montage des séquences n'a pas du tout été fait dans l'idée de donner de la visibilité au produit placé. L'équipe de montage a même plutôt coupé les scènes dans lesquelles les chips étaient particulièrement mis en valeur, par exemple lorsque les protagonistes vantaient leur goût. L'éditeur considère dès lors que le produit a été placé d'une manière qui est restée discrète et naturelle. A la demande du Collège, il accepte en outre de lui communiquer copie de sa convention avec l'annonceur, dont il ressort qu'il n'est pas du tout tenu de montrer le produit un nombre spécifique de fois mais conserve sa liberté éditoriale quant à ces apparitions à l'écran.

- Troisièmement, l'éditeur explique que, si les chips Lays étaient effectivement le seul produit placé dans l'émission, cette absence de pluralisme dans les marques n'était pas délibérée. La raison pour laquelle ce sont les chips Lays, et aucun autre produit, qui ont été montrés dans l'émission, est en réalité assez circonstancielle. Selon l'éditeur, il n'y a pas eu de recherche active de placeur de produit pour le programme. Mais c'est l'annonceur lui-même qui lui a fait une proposition parce qu'il lui restait un budget publicitaire à dépenser. L'éditeur lui a donc proposé un placement de produit dans « Vu a la télé », un peu en dernière minute. Mais il n'a certainement pas été question de concevoir l'émission autour du produit placé à l'exception de tout autre. L'éditeur ajoute que d'autres produits alimentaires apparaissent d'ailleurs dans l'émission, mais sans qu'il ne s'agisse de placement de produit. L'on voit par exemple une famille qui mange des bonbons.
- 72 Quatrièmement, enfin, l'éditeur relève que le produit placé s'inscrit naturellement dans le contexte de l'émission puisqu'il est courant que des gens mangent des chips en regardant la télévision. L'on aurait pu placer d'autres produits correspondant à d'autres activités que les gens pratiquent devant la télévision (par exemple faire du repassage ou du vélo d'appartement), mais il a été décidé de ne pas placer des produits aussi « imposants » qu'un fer à repasser ou un vélo, justement pour éviter que le placement n'apparaisse pas comme naturel.
- L'éditeur estime donc qu'il n'y a pas eu de mise en avant injustifiée du produit placé.
- Quant à la quatrième et dernière condition du placement de produit, qui est l'identification de celui-ci, l'éditeur admet ne pas avoir identifié la pratique de la manière préconisée par la recommandation du Collège du 17 décembre 2009 relative au placement de produit. En effet, cette recommandation impose de faire figurer un pictogramme « PP » pendant dix secondes au début, à la fin du programme, et après chaque interruption publicitaire. Or, le droit luxembourgeois, qui s'appliquait à l'époque selon l'éditeur, n'imposait de mentionner le même pictogramme que pendant quatre secondes. L'éditeur a donc respecté le droit luxembourgeois, moins exigeant sur ce point. Il indique toutefois que, depuis la décision qui a été prise de reconnaître la compétence de la Communauté française et du CSA sur le service RTL-TVi (entre autres), une formation a eu lieu en interne pour sensibiliser les équipes aux règles propres à la Communauté française. Le problème ne devrait donc plus se reproduire à l'avenir.
- L'éditeur estime donc avoir respecté toutes les règles qui s'imposaient à lui en octobre 2022 et toutes les règles de la Communauté française à l'exception d'une seule.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Sur la compétence du CSA

- Le droit applicable
- 76 Selon les articles 1.1-2 et 1.1-3, §§ 1er 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 ») :

4N

« 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. § 1er. 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. »

Lu

- 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 critères³¹: 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.
- 77 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 ?
- 78 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. »
- 79 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. »
- 80 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.
- 81 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.
- 82 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 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.
- 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.
- 84 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*.

7

www.csa.be

³¹ 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.

- S'agissant, tout d'abord, de <u>l'objet du contrôle</u>, 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 »³².
- S'agissant, ensuite, du <u>niveau du contrôle</u>, 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 »³³.
- 87 S'agissant, par ailleurs, de la <u>nature du contrôle</u>, 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 »³⁴.
- S'agissant, enfin du <u>lien avec la responsabilité juridique</u>, 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 »³⁵.
- 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 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.
- 90 S'agissant, tout d'abord, de l'existence d'une <u>licence</u>, 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' » ³⁶.



³² Voir §§ 35 et 36 des observations de la Commission

³³ Voir § 38 des observations de la Commission

³⁴ Voir §§ 41 et 42 des observations de la Commission

³⁵ Voir § 44 des observations de la Commission

³⁶ Voir § 47 des observations de la Commission

- 91 S'agissant, ensuite, de l'existence d'un <u>protocole d'accord</u> 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.
- 92 S'agissant, par ailleurs, de la <u>volonté de contournement</u> 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.
- S'agissant, enfin, des autres <u>éléments que le CSA avait invoqués dans sa décision du 3 décembre 2009</u> 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.
- 94 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-TVi, 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.
- 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 2013³⁷ qu'il y aurait un partage de responsabilités entre les deux entités.
- 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-TVi (et des deux autres services destinés au public de la Fédération Wallonie-Bruxelles).
- 97 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

In-

www.csa.be

³⁷ 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 in 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 ».

- de management sont logées au sein de la société RTL Belgium : la « direction de la télévision et de l'information »³⁸, la « direction de l'information »³⁹, ou encore la « rédaction en chef »⁴⁰.
- 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.
- 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 »⁴¹.
- 100 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 »⁴², référant au passage à l'existence d'un département de programmation et d'acquisition au sein de la SA RTL Belgium.
- 101 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.
- 102 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, 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.

³⁸ 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)

³⁹ 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)

⁴⁰ 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/)

⁴¹ Tuner.be, 9 juillet 2012

⁴² « 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=n8doJyrzk79ibqmtEWa3Yez8CNqRhuqT8xKzT7qlr1CUQkec

WyEeNOXBjRCH2vtFzfrGUVmo3fcGT0c4sZ6vQFYEgnUjxgbCX6T2536ISzoyucEuDKLglBmQ-E9-

CQpjYlxzA_j0ueYYlarvFPpdQjVW7hpL10f-

 $^{2\}_O7Bv4Homs\&atk=1 at 9tbdg 95 ullf 5n\&utm_source=publisher\&utm_medium=organic_listings\&utm_campaign=affiliate_number 2_O7Bv4Homs\&atk=1 at 9tbdg 95 ullf 5n\&utm_source=publisher\&utm_source=$

- 103 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 ?
- 104 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 »⁴³.
- 105 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 ».
- 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).
- 107 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.
- 108 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.
- 109 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.
- 110 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) ?
- 111 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

M

⁴³ Paris Match, 17 septembre 2015

- 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 100).
- 112 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 ».
- 113 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 »⁴⁴.
- 114 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 2016⁴⁵), 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 Belgium⁴⁶, 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.
- 115 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 »⁴⁷.
- 116 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 qui exerce réellement, effectivement, le contrôle. Et de fait, il paraît raisonnable de considérer que des

⁴⁴ *Tuner.be*, 9 juillet 2012

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Voir notes infrapaginales 14, 15 et 16

⁴⁷ 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

- 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.
- 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 2018⁴⁸. 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.
- 118 Quatrièmement, enfin, reste à se pencher sur le critère du lien avec la responsabilité juridique.
- 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 entités⁴⁹. 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.
- 120 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.
- 121 Parmi les trois premiers de ces critères (qui semblent les plus importants⁵⁰), 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

M

www.csa.be

⁴⁸ 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

⁴⁹ TPI Bruxelles, 18 décembre 2012

⁽http://www.csa.be/system/documents_files/2299/original/Jugement%20premiere%20instance_RTL%20IBSR.pdf?1402914_039)

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.
- 122 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-TVi, Club RTL, Plug RTL, ainsi que de leurs déclinaisons non linéaires.
- 123 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-TVi, 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.
- 124 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 <u>au quotidien</u> » (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 ?

- 125 Comme cela a déjà été exposé au point 76 de la présente décision, le lieu d'établissement d'un éditeur peut être déterminé au moyen de trois critères51 :
 - 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.
- 126 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.
- 127 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.
- 128 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 ».

2

www.csa.be

⁵¹ 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.

- 129 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' »⁵².
- 130 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 ciavant (voir point 97), 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.
- 131 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.
- 132 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 117).
- 133 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.
- 134 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.
- 135 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.
- 136 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

p

www.csa.be

e

⁵² 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

non –, cette société, bien qu'ayant son siège social au Luxembourg, serait également rattachée à la 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

- 137 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.
- 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 SMA⁵³, 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, précité⁵⁴, 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 ».
- 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 »⁵⁵. 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.
- 140 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, <u>la circonstance que la personne concernée s'est vu délivrer une licence par l'organisme de régulation d'un État membre</u>, bien qu'elle puisse constituer un indice du fait que cette personne a assumé la responsabilité éditoriale sur les programmes de la chaîne diffusée, <u>ne saurait</u>, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 40 de ses conclusions, <u>être décisif</u>, à <u>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</u>

Dr

⁵³ 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.

⁵⁴ Il s'agit de l'arrêt du 15 janvier 2009.

⁵⁵ Voir § 47 des observations de la Commission

en dernière instance de l'offre audiovisuelle en tant que telle, ce qui suppose qu'elle ait à sa disposition 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. »⁵⁶

141 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. »⁵⁷

- 142 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 ».
- 143 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.
- 144 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.
- 145 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.

Jh.

⁵⁶ C.J.U.E., 4 juillet 2019, *C-622/17, Baltic Media Alliance Ltd. c/ Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, point 43

⁵⁷ C.J.U.E., 4 juillet 2019, C-622/17, Baltic Media Alliance Ltd. c/ Lietuvos radijo ir televizijos komisija, point 40

- 146 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 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.
- 147 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.
- 148 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 Grandduché de Luxembourg pour toute suite utile qu'il pourrait y apporter. »

- 149 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.
- 150 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.
- 151 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,

9

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 régulatoire 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.

- 152 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.
- 153 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.
- 154 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. Il l'était déjà à l'époque des faits, malgré l'absence de déclaration du service concerné par l'éditeur. La déclaration complète de son service par l'éditeur, attendue très prochainement, ne viendra que confirmer formellement une situation de fait établie de longue date.

3.2. Sur l'impartialité du CSA

- 155 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.
- 156 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* ».
- 157 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.
- 158 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-

Jr

www.csa.be

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.

- 159 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.
- 160 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. »58

161 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

- 162 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.
- 163 Il sera répondu ici aux éléments de ces arguments susceptibles d'affecter la motivation de la présente décision.
- 164 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.
- 165 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

m.

⁵⁸ C.E., 28 mai 2010, n° 204.445, SA Belgium Television

- 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.
- 166 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.
- 167 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.
- 168 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 ».
- 169 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.
- 170 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 ».
- 171 Sur ce point, le Collège renvoie au point 145 de la présente décision, dans leguel 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.
- 172 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.
- 173 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

174 Selon l'article 5.1-1, 6° du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après, « le décret ») :

« Au sens du présent Livre, il faut entendre par : (...)

10-

6° « Placement de produit » : insertion d'un produit, d'un service ou de leur marque, ou référence à ce produit, ce service ou à leur marque, dans un programme ou une vidéo créée par l'utilisateur, moyennant paiement ou autre contrepartie ; (...) »

175 Selon l'article 5.3-4 du même décret :

- « § 1er. Le placement de produit est interdit dans les programmes d'actualités, les programmes d'information du consommateur, les programmes religieux et philosophiques non confessionnels et les programmes pour enfants.
- § 2. Les programmes qui comportent du placement de produit répondent aux conditions suivantes : 1° Leur contenu et leur organisation au sein d'une grille, dans le cas de services linéaires, ou au sein d'un catalogue, dans le cas de services non linéaires, ne doivent en aucun cas être influencés de manière à porter atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale de l'éditeur de services ; 2° Ils n'incitent pas directement à l'achat ou à la location de biens ou de services, notamment en faisant des références promotionnelles spécifiques à ces produits ou services ;
- 3° Ils ne mettent pas en avant de manière injustifiée le produit en question ;
- 4° Ils sont clairement identifiés comme comportant du placement de produit par des moyens optiques au début et à la fin de leur diffusion, ainsi que lorsqu'ils reprennent après une interruption publicitaire, afin d'éviter toute confusion de la part du téléspectateur. Cette dernière condition s'applique uniquement aux programmes qui ont été produits ou commandés par l'éditeur de services ou par une société qui est directement ou indirectement son actionnaire ou dans laquelle il est directement ou indirectement actionnaire.
- § 3. Le présent article s'applique aux programmes produits après le 19 décembre 2009. »
- 176 De l'article 5.3-4 ressortent donc deux choses. Premièrement, le placement de produit n'est autorisé que dans certains types de programmes et, deuxièmement, s'il est autorisé, il doit néanmoins respecter quatre conditions.
- 177 En l'occurrence, il n'est pas contesté que le programme en cause contient du placement de produit, pour les chips de la marque Lays.
- 178 Il convient donc tout d'abord d'examiner si le placement de produit était autorisé dans le programme. En l'occurrence, il s'agit de l'émission « Vu à la TV » qui constitue manifestement un programme de divertissement. Il n'entre dans aucune des catégories de programmes dans lesquelles le placement de produit n'est pas permis. Le placement de produit dans le programme en cause n'est donc pas fondamentalement interdit.
- 179 Il faut dès lors, dans un second temps, vérifier si le placement de produit, tel qu'il a été mis en œuvre, respecte les quatre conditions de l'article 5.3-4 précité.
- 180 Tout comme le Secrétariat d'instruction, le Collège se propose d'examiner ces quatre conditions l'une après l'autre.
- 181 La <u>première condition</u> implique que ni le contenu ni l'organisation du programme dans la grille horaire ne soient influencés par l'annonceur (ce qui constituerait une atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale de l'éditeur).
- 182 A cet égard, la Recommandation du Collège du 17 décembre 2009 relative au placement de produit souligne que « l'indépendance éditoriale de l'éditeur de services peut être compromise lorsque les

A

- exigences de l'annonceur vont au-delà de la visibilité et de la lisibilité du produit et portent sur les modalités pratiques d'insertion du produit dans un programme ».
- 183 En l'espèce, le produit placé est bien visible dans le programme, mais l'influence de l'annonceur semble se limiter à cela. Le programme ne paraît pas avoir été spécialement conçu pour y placer ce produit ni programmé à une heure spécifique en lien avec le produit placé. La manière dont le produit est inséré dans le programme paraît en outre normale : les chips sont posés sur une table ou dans les mains d'une personne qui en mange, c'est-à-dire là où n'importe quelle personne les mettrait naturellement dans son salon pour les manger en regardant la télévision. Elle ne semble donc pas avoir été spécialement influencée par l'annonceur.
- 184 Par ailleurs, le Collège, qui a pu prendre connaissance du bon de commande matérialisant le contrat entre l'éditeur et l'annonceur, constate que ce bon ne détaille en rien les modalités selon lesquelles le produit doit être placé dans le programme. Il n'est pas question d'un nombre d'occurrences à respecter, ou de gros plans à montrer. L'indépendance éditoriale de l'éditeur apparaît donc comme préservée.
- 185 La première condition est, dès lors, respectée.
- 186 La <u>deuxième condition</u> implique que le programme n'incite pas directement à l'achat ou à la location de biens ou de services, notamment en faisant des références promotionnelles spécifiques à ces produits ou services.
- 187 Sur ce point, la Recommandation précitée du 17 décembre 2009 précise « qu'un placement de produit n'incite pas directement à l'achat ou à la location lorsqu'il n'y a pas d'incitation intentionnelle, claire et directe effectuée par exemple par l'animateur, le présentateur ou le réalisateur de l'éditeur de services, et visant à acheter ou louer un produit ». Elle ajoute que « l'incitation indirecte par visibilité, citation ou référence du produit, sans incitation verbale ou visuelle à acheter ou louer le produit, n'est pas une incitation directe ». Par contre, elle indique « qu'un placement de produit comporte une référence promotionnelle s'il se réfère, sans justification éditoriale ou rédactionnelle raisonnable, à des aspects 'promotionnels' d'un produit, tels qu'une campagne publicitaire en cours, les qualités et avantages d'un produit, sa disponibilité, son prix, dans le but de le faire acheter ou louer ».
- 188 Dans le programme en cause, les chips sont montrés mais, au-delà de leur simple visibilité qui est inhérente au placement de produit il n'y a pas de référence promotionnelle faite au produit. Personne ne dit que les chips sont délicieux, en promotion, ou que le public devrait en acheter.
- 189 La deuxième condition est, donc, également respectée.
- 190 L'on en vient à la <u>troisième condition</u> qui implique que le programme ne mette pas le produit en avant de manière injustifiée.
- 191 Dans la Recommandation précitée du 17 décembre 2009, le Collège a eu l'occasion de préciser qu'il considérait comme une mise en avant injustifiée « une présentation de produits ou de marques aisément identifiables par un téléspectateur non averti et moyennement attentif qui n'est pas justifiée au regard des besoins éditoriaux de l'émission ».
- 192 Le Collège y a également indiqué qu'il fonderait son appréciation « sur un faisceau d'indices comprenant notamment :
 - la complaisance affichée envers un produit, un service ou une marque ;
 - l'absence de pluralisme dans la présentation des biens, services ou marques ;
 - la fréquence de la citation et/ou de la visualisation d'un produit ou d'une marque ;
 - l'indication de l'adresse et/ou des coordonnées téléphoniques ou télématiques d'un annonceur;
 - l'absence de regard critique. »

Ju

E

- 193 Enfin, il a ajouté que « d'autres indices peuvent ponctuellement être retenus afin de tenir compte des spécificités des différents types de programme : fiction, émission de jeu, émission culinaire, etc. ».
- 194 En l'occurrence, le produit placé était aisément identifiable par le grand public. Le placement était-il également injustifié au regard des besoins éditoriaux de l'émission? Cette question appelle une réponse nuancée. Selon l'éditeur, à partir du moment où un placement de produit est nécessaire au financement d'une émission, le placement dans l'émission est toujours justifié au regard de ses besoins éditoriaux. Il ajoute qu'en tant qu'éditeur privé, les revenus provenant des annonceurs sont nécessaires à toutes ses activités.
- 195 A cet égard, si les revenus publicitaires sont effectivement indispensables pour un éditeur privé et si les pratiques publicitaires d'un tel éditeur doivent dès lors s'analyser avec plus de clémence que celles d'un éditeur bénéficiant d'un financement public, le Collège ne peut toutefois pleinement souscrire à l'analyse de l'éditeur. En effet, elle revient à confondre besoins financiers et besoins éditoriaux, et présence justifiée et mise en avant justifiée. Certes, lorsqu'un placement de produit est nécessaire aux besoins financiers d'un programme, sa présence dans l'émission est justifiée, mais encore faut-il qu'il réponde aux besoins éditoriaux de l'émission et, pour ce faire, il faut que la présence du produit soit susceptible de se matérialiser sans une mise en avant injustifiée.
- 196 En l'occurrence, le Collège peut admettre que la présence de chips dans l'émission était nécessaire à son financement mais il semble raisonnable d'affirmer que les paquets de chips qui ont été montrés n'étaient pas nécessaires à ses besoins éditoriaux. L'émission aurait pu être réalisée sans chips. Cela étant, ils n'y apparaissaient pas non plus comme totalement incongrus : il est fréquent que des gens mangent des chips en regardant la télévision, et la présence de paquets de chips dans les foyers où étaient tournées les séquences apparaissait donc comme plutôt naturelle. A cet égard, le Collège partage d'ailleurs l'avis de l'éditeur selon lequel des produits plus « imposants » auraient pu sembler moins à leur place et apprécie que ce dernier s'en soit tenu à placer des produits alimentaires plus discrets. Qualifier le placement de produit d'injustifié au regard des besoins éditoriaux de l'émission reviendrait donc sans doute à s'immiscer dans l'indépendance éditoriale de l'éditeur.
- 197 S'agissant de la complaisance affichée, cet indice ne semble pas présent. Les chips sont simplement montrés, sans autre commentaire. L'affirmation de l'éditeur selon laquelle il a veillé à faire couper au montage les scènes trop « flatteuses » pour le produit placé semble donc bien avérée.
- 198 S'agissant de l'absence de pluralisme, force est de constater que cet indice est bien présent. En effet, à part les chips Lays, aucun autre aliment (de marque identifiable) n'est montré pendant l'émission. Il n'y a donc aucun pluralisme de marques. Le Collège entend bien que ceci n'était pas délibéré de la part de l'éditeur et n'entend donc pas accorder trop d'importance à cet indice pouvant témoigner d'une mise en avant injustifiée, mais il convient néanmoins d'avoir égard aux autres indices.
- 199 S'agissant de la fréquence de la citation ou visualisation, il faut également constater que cet indice est présent. Comme le souligne le Secrétariat d'instruction dans son rapport, sur les cinquante-et-une minutes d'émission, (dont cinq minutes de communication commerciale), l'on voit une septantaine de fois un produit Lays. Il s'agit d'une fréquence très importante. Les chips sont presque constamment à l'image.
- 200 Selon l'éditeur, plutôt qu'au nombre d'occurrences du produit dans l'émission, il faut avoir égard au pourcentage de plans dans lesquels ce produit apparaît. Le Collège prend note de cet autre mode de comptabilisation de la fréquence d'apparition d'un produit placé, mais il doute qu'il soit aussi pertinent pour déterminer l'impact que le produit placé peut avoir sur le public. En effet, la durée des plans, dans un programme, peut être très variable et, un produit, même montré dans peu de plans, peut s'avérer fort visible s'il se retrouve systématiquement dans les plans les plus longs. Le critère du nombre

h

d'occurrences du produit apparaît donc comme plus parlant pour évaluer l'exposition du public au produit. Si un produit est montré une septantaine de fois sur cinquante-et-une minutes, l'on en déduit facilement que le produit apparaît très régulièrement.

- 201 En l'occurrence, et comme souvent avec le placement de produit, le produit n'est pas à chaque fois montré de manière appuyée mais apparaît plutôt comme une présence répétée en arrière-plan, Toutefois, il faut noter qu'avec un produit au logo bien connu du grand public, même une telle exposition en arrière-plan peut avoir un effet psychologique et presqu'inconscient sur le public, à force de répétition. En l'espèce, le Collège estime que la fréquence d'apparition du produit est significative et peut être considérée comme un indice de mise en avant injustifiée.
- 202 S'agissant de l'indication de l'adresse et/ou des coordonnées de l'annonceur, elles ne sont pas visibles. Toutefois, face à une marque très connue du public, une telle mention n'apporterait aucune plus-value.
- 203 S'agissant de l'absence de regard critique, cet indice n'est pas non plus présent, puisque les chips ne sont à aucun moment commentés, ni dans un sens ni dans un autre.
- 204 Enfin, s'agissant des autres indices que le Collège pourrait retenir au vu des spécificités du programme, le Collège rejoint le Secrétariat d'instruction lorsqu'il relève que, face à une émission de télé-réalité consistant à montrer des gens en train de regarder la télévision, il y a un fort potentiel d'identification dans le chef du public. Si une personne regarde, dans son salon, une émission montrant d'autres personnes regardant la télévision dans leur salon, elle aura inconsciemment tendance à s'identifier à ces personnes et à calquer son attitude sur les leurs. Si les protagonistes de l'émission sont constamment montré.e.s avec un paquet de chips, cela peut d'autant plus inciter le public à manger des chips. Le haut potentiel d'influence du placement de produit compte tenu de son contexte peut donc être retenu comme un indice renforçant les autres indices déjà présents de mise en avant injustifiée.
- 205 Au vu de ce qui précède, le Collège estime que la troisième condition du placement de produit n'est pas respectée.
- 206 Enfin la <u>quatrième condition</u> du placement de produit concerne son identification par des moyens optiques au début et à la fin du programme, ainsi que lorsqu'il reprend après une interruption publicitaire, afin d'éviter toute confusion de la part du téléspectateur. Elle n'est d'application que pour les programmes qui ont été produits ou commandés par l'éditeur de services ou par une société qui est directement ou indirectement son actionnaire ou dans laquelle il est directement ou indirectement actionnaire.
- 207 En ce qui concerne la provenance du programme, il faut noter que, s'il n'a pas été produit par l'éditeur lui-même, il a été commandé par ce dernier a la société de production NES prod avec laquelle il collabore régulièrement.
- 208 En ce qui concerne l'identification à proprement parler du programme comme comportant du placement de produit, la condition décrétale doit se lire à la lumière de la Recommandation précitée relative au placement de produit qui précise les modalités de l'identification. Elle prévoit un pictogramme « PP » qui doit apparaître « seul en bas d'écran au minimum pendant dix secondes au début et à la fin des programmes, ainsi qu'à la suite des interruptions publicitaires ».
- 209 Or, comme le relève le Secrétariat d'instruction dans son rapport, le pictogramme « PP » apparait :
 - En début d'émission pendant dix secondes ;
 - Après la première interruption publicitaire pendant quatre secondes ;
 - Après la seconde interruption publicitaire pendant une seconde ;
 - Pas du tout à la fin de l'émission.

X

- 210 A part au début de l'émission, le pictogramme n'apparaît donc pas suffisamment longtemps, voire pas du tout aux autres moments requis. La quatrième condition du placement de produit n'est, dès lors, pas non plus respectée.
- 211 Le Collège entend bien l'argument de l'éditeur selon lequel le service en cause ne relevait pas de la compétence de la Communauté française et du CSA au moment des faits et n'était donc pas soumis à la recommandation précitée mais, comme il l'a longuement expliqué ci-avant, le Collège ne partage pas cette analyse et estime que le service en cause et l'éditeur n'ont jamais cessé de relever de sa compétence depuis leur autorisation en 1987.
- 212 Il en découle que l'éditeur a diffusé une émission comportant du placement de produit ne respectant pas deux des quatre conditions prévues par le décret. Le grief est donc établi.
- 213 Cela étant, le Collège prend acte de la bonne volonté de l'éditeur, qui s'est manifestée d'une part par son intention de déclarer les services qu'il édite auprès du CSA et, d'autre part, par une attitude constructive depuis lors. Le Collège apprécie notamment que l'éditeur soit venu exposer ses arguments de fond devant lui et qu'il ait pris l'initiative d'organiser en interne des formations visant à informer ses équipes sur les règles propres à la Communauté française.
- 214 Pour les raisons qui précèdent, le Collège estime que la régulation est en passe d'atteindre ses objectifs et qu'il serait inopportun d'interrompre ce processus vertueux par une sanction.
- 215 Il encourage l'éditeur à poursuivre ses formations en interne afin que ses équipes soient parfaitement informées de la législation propre à la Communauté française et puissent, à l'avenir, configurer leur communication commerciale en combinant optimalement leurs besoins financiers et le respect des règles.

Fait à Bruxelles, le 29 juin 2023.

- Dallall