

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 6 juillet 2023

(Dossier d'instruction n° 11-22)

- 1 En cause la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et en particulier les articles 9.1.2-3, § 1^{er}, 13^o et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste du 9 mars 2023 :

« d'avoir diffusé en date du 2 novembre 2022 à 20h25, l'œuvre documentaire 'L'empire du silence' avec la signalétique '-12', en infraction à l'article 2.5-1, § 1^{er} du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et aux articles 1, § 1^{er} et 3, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral » ;

- 5 Entendu M. Stéphane Hoebeke, juriste, M. Joffrey Monier, responsable des documentaires à la RTBF, et Mme. Christine Pireaux, productrice indépendante, en la séance du 17 mai 2023 ;

1. Exposé des faits

- 6 Le 2 novembre 2022, la RTBF diffuse, à partir de 20 heures 22, sur la Une, l'émission « Soirée spéciale Congo – 25 ans de crimes et d'impunité ». Plusieurs invité.e.s sont réuni.e.s sur le plateau autour de la journaliste Nathalie Maleux.
- 7 En début d'émission, la journaliste présente l'œuvre documentaire qui va être diffusée et qui sera suivie d'un débat. Il s'agit de « L'empire du silence », réalisé par Thierry Michel, présent sur le plateau parmi les invité.e.s.
- 8 Pour décrire le documentaire, la journaliste évoque « *Un docu coup de poing au cœur d'une guerre (...), la guerre avec des viols, avec des massacres de populations, une guerre qui dure depuis plus de 25 ans à l'est du Congo. Il n'y a pas une mais des centaines de milliers de victimes, il n'y a pas un mais des centaines de bourreaux (...). Honnêtement, le documentaire de ce soir aurait sa place dans les écoles secondaires. Pas avant, c'est trop dur ! Mais il a une fonction pédagogique. De quoi comprendre la spirale de violence qui agite encore et toujours ce pays qui fait partie de notre histoire* ».
- 9 En s'adressant au réalisateur Thierry Michel, elle souligne à nouveau « *ce film est dur, très dur, je dois prévenir les téléspectateurs* » et lui demande s'il faut livrer ces images et témoignages d'atrocités pour faire ouvrir les yeux, bouger les lignes.
- 10 Le réalisateur explique avoir beaucoup épuré par rapport aux images qu'il a pu visionner. Selon lui, il fallait des archives qui jouent le rôle de preuves permettant de « *débloquer la situation* » afin que des « *procédures de justice puissent enfin se mettre en place* ». Il fallait, selon lui, aller « *rechercher des*

témoignages au plus profond des forêts congolaises mais aussi interpeler les grands ténors des grandes institutions internationales » pour comprendre les raisons pour lesquelles ce pays a été oublié des médias. Selon Nathalie Maleux, ce documentaire constitue en quelque sorte un réquisitoire contre l'impunité.

- 11 La journaliste lance alors le documentaire en s'adressant aux téléspectateurs : « *Vous le verrez, il y a vraiment matière à discussion autour de 'L'empire du silence'* ».
- 12 A 20 heures 25, le documentaire commence avec la mention « Déconseillé aux moins de 12 ans » et la signalétique « -12 » en bas à droite de l'écran. Cette signalétique restera incrustée pendant toute la durée du documentaire.
- 13 Le documentaire débute par une vue sur l'immensité de la forêt congolaise et la voix-off du réalisateur qui explique son histoire de vidéaste au Congo. Il se poursuit ensuite par un extrait du discours du Docteur Denis Mukwege lors de la cérémonie de remise du prix Nobel de la paix en 2018.
- 14 Le documentaire se structure ensuite comme suit (l'emphase est mise, dans la description qui suit, sur les scènes les plus dures) :
 - [20:27:50] Diffusion d'images de dépouilles gisant sur le sol (première image d'un corps couvert d'un tissu et seconde image d'un homme qui dévoile le corps et le visage de deux autres dépouilles enveloppées dans leur linceul. [fin 20:27:57]
 - [20:28:03] Nouvelles images de trois corps (peut-être des corps d'enfants) à visage découvert et d'un homme en train de creuser un trou juste à côté des dépouilles, suivies d'images de leur inhumation par un groupe de femmes. Des hommes rebouchent le trou sous les yeux d'une trentaine de personnes. [fin 20:28:56].
 - [20:28:46] Images de soldats en train de tirer et image furtive d'un char. [fin 20:28:48]
 - [20:28:58] Images de populations en fuite et image furtive d'un enfant soldat associées à la voix-off du réalisateur qui parle du déplacement massif de populations, de l'enrôlement d'enfants soldats, du viol comme arme de guerre, et de victimes qui se comptent par centaines de milliers, voire par millions. [fin 20:29 :09]
 - Poursuite du documentaire avec le témoignage du réalisateur lors d'une session aux Nations Unies consacrées aux violations des droits de l'homme. Pendant son témoignage, Thierry Michel s'interroge sur cette impunité face aux crimes commis.
 - Le générique du film débute réellement à [20:30:47].
 - S'en suivent des explications historiques de la genèse du conflit.
 - [20:32:14] Images de nombreux cadavres gisant sur le sol (certains à l'état de squelettes) [fin 20:32:25]
 - Poursuite du documentaire avec notamment des images des camps de réfugié.e.s rwandais hutus au Congo et des extraits de discours/interviews de responsables politiques.
 - [20:35:40] Images de militaires armés [fin 20:36:06] illustrant les propos du réalisateur expliquant l'évolution vers la naissance d'une coalition rassemblant des militaires tutsis rwandais, des membres de l'armée ougandaise et des rebelles zairois.

- Poursuite du documentaire avec des explications du réalisateur et des interviews au sujet du déploiement de l'AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) au Congo. Les images diffusées sont celles des personnalités interrogées ainsi que des images de réfugié.e.s en exil. Certains propos sont particulièrement choquants : [20:38:37] « *En quelques jours, il y a eu des milliers de morts, on ne saura jamais exactement combien (...) les cadavres en putréfaction, les corbeaux ne savaient plus voler tellement ils avaient mangé de chair humaine, les chiens avaient grossi à manger des corps en putréfaction.* » [fin : 20:38:52].
- [20:38:58] Un réfugié rwandais témoigne « *On nous a bombardés toute une nuit et une journée (...). Là il y a beaucoup de morts, parce que les troupes rwandaises ont traversé avec des canots rapides, avec des armes lourdes et ils nous bombardaient dans des tentes pour nous massacrer, pour nous exterminer* ». Pendant la diffusion d'images de réfugié.e.s en fuite, il poursuit « *Et c'est comme cela qu'ils nous ont chassés, ils ont mis le camp en feu et en sang. Alors là, nous avons été obligés de fuir (...)* ». [fin 20:39:41]
- [20:40:08] Images de colonnes de réfugié.e.s [fin 20:40:12]
- [20:40:43] Interview d'un réfugié qui décrit les conditions de vie des réfugié.e.s en déplacement : « *ma mère meurt et je prends son cadavre et je le mets à côté et je continue* ». Diffusion de photos illustrant ses propos [20:41:52] (cadavres, dont un enfant au premier plan, gisant le long des routes et colonnes de réfugié.e.s à perte de vue) [fin 20:42:02]
- [20:42:39] Interview d'un journaliste qui évoque la misère dans laquelle vivaient ces milliers de réfugié.e.s en déplacement. Il précise : « *c'est la première fois dans ma vie que j'avais vu l'enfer en face. (...) et même j'avais vu des bébés (...) couverts de mouches, à telle enseigne que leurs mamans, affaiblies, n'arrivaient même plus à chasser les mouches et les insectes qui s'accumulaient ou s'entassaient sur les corps de ces bébés* ». [fin 20:43:02]
- [20:43:02] Image d'un convoi humanitaire qui découvre la détresse des réfugié.e.s.
- [20:43:37] Images de cadavres, recouverts de mouches [fin 20:43:40]
- [20:43:48] Image en gros plan du pied d'une réfugiée, complètement infesté de vers (plaie profonde visible sur toute la surface supérieure du pied) [fin 20:43:55]
- [20:43:56] Image en gros plan d'un bébé allongé sur le sol. Un autre enfant explique qu'il est abandonné, qu'il ne le connaît pas. Il croit qu'il est vivant [fin 20:44:13].
- Le documentaire se poursuit : l'on voit Emma Bonino, Commissaire européenne à l'aide humanitaire, en visite dans un camp de réfugié.e.s à Tingi-Tingi. On perçoit clairement son émotion lors du discours que lui adresse un jeune enfant. En voix-off, le réalisateur explique que, peu de temps après la visite de cette dernière, le camp a été pris d'assaut. Un intervenant rappelle ensuite que des milliers de réfugié.e.s y ont été massacrés.e.s.
- [20:46:49] Le chef de l'Unité des Droits de l'Homme des Nations Unies entre 2011 et 2014 est ensuite interrogé et explique que des « *Congolais ont témoigné que des corps ont été rassemblés, brûlés, enterrés, afin de dissimuler les preuves* ».
- [20:48:05] Images d'un train en mouvement dans lequel sont entassés.e.s des milliers de réfugié.e.s.
- [20:48:30] Image d'un corps évacué du train pendant que le réalisateur explique que « *pour des centaines de réfugié.e.s, le train n'est plus qu'un cercueil* ». Nous voyons à l'écran d'autres réfugié.e.s visiblement extrêmement affaiblis.e.s ainsi que des corps sans vie. Certaines personnes tentent de

réanimer des réfugié.e.s qui viennent d'être extrait.e.s du train. Sur certaines images, de nombreux corps sont allongés sans que l'on sache véritablement s'ils sont encore en vie ou non. La détresse se lit sur le visage des survivant.e.s.

- [20:49:19] De nouvelles images sont diffusées, dont notamment celle du corps sans vie d'un enfant, déplacé par les pieds sans aucun ménagement parmi de nombreuses autres dépouilles. Suivent encore des images de dépouilles évacuées dans un champ [fin 20:49:28].
- [20:51:05] Après un extrait d'interview de Laurent-Désiré Kabila, le chef de la Rébellion AFDL, sont diffusées des images de réfugié.e.s en déplacement (dont l'image d'un réfugié, épuisé, couché à même le sol).
- [20:52:19] Interview du Docteur Jean-Robert Bompose (Croix-Rouge de Mbandaka), qui explique ce qui est arrivé au port de Mbandaka : des réfugié.e.s qui étaient monté.e.s sur un bateau pour fuir ont été massacré.e.s par les rebelles. Le médecin utilise les termes suivants : « *Ils ne faisaient que tomber dans l'eau. Même ceux qui étaient encore sur le quai ont été massacrés. (...) Il y a avait une maman qui avait son bébé sur le dos, il a arraché le bébé, il a tenu le bébé par ses pieds et il a frappé la tête sur le mur* ». Il finit son récit en expliquant que le militaire a ensuite frappé la mère qui est décédée. [fin 20:53 :18]
- [20:53:25] Un réfugié décrit la violence sur place : « *Ils tiraient des bombes, des grenades, des balles jusqu'à ce qu'il n'y avait (sic) plus de bruit* ».
- [20:53:52] Le Docteur Bompose s'exprime sur la situation à cette époque : « *il y a des cadavres partout, je dis partout (...). Plus de 8.000 qu'on a tués. Ils ont donné comme instruction que personne ne puisse toucher aux corps. Celui qu'on va trouver en train de ramasser un corps, on va le tuer aussi. Il faut qu'on laisse les corps comme cela pourrir, pour que les chiens puissent les manger* ». Il poursuit : « *Maintenant, les corps commencent à se décomposer dans les rues. Cela va mener à une épidémie dans la ville* ». Il poursuit en expliquant comment il a réussi à convaincre un commandant des dangers sanitaires d'une telle situation : « *Nous sommes venus ramasser les corps qui étaient dans la rue, un peu partout dans la ville, mais c'est ici [image d'un espace vert] que nous avons creusé la grande fosse commune et que nous avons enterré tous ces corps (...)* ». A la question de savoir combien de corps ont été enterrés dans cette fosse commune, le médecin se dit incapable de répondre : « *On n'a pas compté (...). On vient, on jette, on n'avait pas le temps de compter* ». [fin 20:55:27]
- [20:55:36] Images de pêcheurs et interview sous-titrée de l'un d'eux : « *Pendant la guerre, on ne pouvait plus travailler. En ce temps-là, il y avait des corps qui flottaient, beaucoup de cadavres sur notre fleuve. Ils flottaient comme des rondins. Si tu voyais un cadavre flotter, tu buvais quand même l'eau. Tu n'avais pas le choix. On ne pouvait même plus pêcher. La faim était trop forte, comment survivre ? C'était une vie très dure* ». Sur une image du fleuve Congo, la voix-off du réalisateur explique qu'il a souvent filmé le fleuve qui, selon ses termes, « *s'est aujourd'hui transformé en linceul* ». Il ajoute qu'on ne connaîtra jamais « *le nombre de corps qu'il a roulé dans ses flots... des réfugiés mais aussi des zaïrois, victimes d'une guerre qui ne les concernait pas, où beaucoup ont payé de leur vie un simple geste de compassion.* » [fin de la séquence sur des images du fleuve associé à un chant chargé d'émotion 20:57:24]
- Le documentaire se poursuit avec quelques images de la prise de contrôle de Kinshasa en mai 1997 (on aperçoit des militaires armés) ainsi que des explications sur la prise de pouvoir de Laurent-Désiré Kabila et sur les entraves à l'enquête des Nations-Unies sur place.

- [21:00:12] Le Docteur Bompose explique avoir reçu l'ordre de Kinshasa « *d'effacer les traces* ». Il évoque son refus d'y obtempérer et les menaces reçues, avant de conclure : « *ils ont déterrés (...) et tous ces corps ont été jetés dans le fleuve* ». [fin 21:02:53]
- Le documentaire se poursuit avec des explications sur la poursuite du conflit et les enjeux liés aux richesses naturelles du pays.
- [21:05:38] Interview d'un journaliste congolais en exil : « *On assiste encore à des maisons pulvérisées par les bombes, les obus, le même scénario que deux ans plus tôt (...). Tous les villages ont été massacrés* ». Images de rebelles armés et diffusion brève du bruit de tirs.
- [21:06:46] image de plusieurs corps allongés sur le sol [fin : 21:07:01]
- [21:07:02] Poursuite de l'interview du journaliste « *Ils ne tuaient pas pour se défendre, on dirait qu'ils voulaient exterminer tout le monde. J'ai vu des villages brûler. Ils ont tué des vieilles femmes, des gamins, des bébés éventrés* ». Image d'une hutte en train de brûler pour soutenir le propos. Le journaliste continue « *ils avaient massacré à la mitraille tout le village (...)* ». Il donne ensuite des explications sur le sort de trois jeunes, poignardés, « *ventre béant comme une chèvre* ». [fin 21:08:04]
- [21:08:06] Pour illustrer les propos du réalisateur qui explique que le Congo n'est plus qu'une mosaïque de milices et de mouvements rebelles, diffusion d'images d'hommes armés et de bruits de mitraillettes. Nouvelles images de populations déplacées (dont de jeunes enfants), fuyant les combats et tentant de s'abriter du feu nourri des tirs d'artillerie. Le public se retrouve plongé au cœur même du combat (images en gros plan et bruit assourdissant continu). [fin 21:09:46]
- [21:11:29] Un prêtre explique les atrocités commises lors d'une fête religieuse en 1998 : « *les militaires rwandais sont venus encercler l'église, et là, ils ont pris avec des haches (sic), ils ont commencé à tuer les gens, et ils ont massacré 139 personnes ici même dans l'église* ». Des images des tombes de victimes et du monument érigé en mémoire de ce massacre sont diffusées pendant que le prêtre continue à expliquer « *des religieuses ont été massacrées (...) après les avoir violées, mutilées (...). Le prêtre a été massacré au presbytère même.* » [fin 21:12:32].
- [21:13:35] Interview d'un coordinateur d'équipes des Nations-Unies en 2008-2009 qui évoque les violences commises pendant cette période. Il parle de l'utilisation du viol comme arme de guerre : « *nous avons listé des viols en masse, des meurtres en masse, des incendies de villages entiers, toutes sortes de massacres que vous pouvez imaginer* ».
- [21:14:40] Pour évoquer les bombardements qui ont frappé Kisangani en juin 2000 en faisant de nombreuses victimes, diffusion d'images de nombreuses tombes et interview d'habitants. « *Parfois, on trouve dans une seule tombe des dizaines de corps enterrés. Parfois même cinquante personnes. On entassait les corps dans des sacs en plastique. Ils se ratatinaient et on venait les jeter dans la fosse commune comme du bois mort.* » [fin 21:15:07]
- La question de l'exploitation des minerais est ensuite abordée (explications des enjeux par le réalisateur et interventions politiques). Le documentaire se poursuit avec des images d'archives en lien avec l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila en janvier 2001 et la montée au pouvoir de son fils Joseph Kabila.
- [21:21:31] Le réalisateur évoque les représailles contre un soulèvement à Kisangani (massacre du pont Tschopo) « *En représailles, les militaires et les policiers congolais restés fidèles au gouvernement vont être arrêtés, ligotés et égorgés. Leur cadavre est jeté du haut de [ce] pont (...). Quelques jours plus tard, ils remonteront à la surface sous les yeux d'une population effarée* ». Un

intervenant poursuit : « *Ils tiraient sur tout ce qui bougeait (...). C'était plus des jeunes gens qui étaient visés, des garçons, et ils tiraient pêle-mêle, et malheureusement aussi il y a eu des femmes aussi, des enfants qui ont perdu leur vie dans ces représailles* » [fin 21:22:31]

- Le documentaire se poursuit en évoquant Laurent Nkunda, poursuivi par la justice congolaise pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, et décrit par le réalisateur comme « *l'archétype du seigneur de guerre* ».
- [21:25:28] Des précisions sont apportées par une représentante de l'Unité des Droits de l'homme de l'ONU au sujet du massacre d'Ituri : « *Il y a eu une attaque sur un village avec des tueries, des viols, des pillages (...). On a pu parler avec à peu près 500 personnes qui étaient dans des camps et pour nous, c'était clair, c'était tuerie massive (sic) de civils, mais aussi, ce qu'on n'attendait pas, c'était des cas de cannibalisme (sic). On a vu des enfants avec des bras coupés (...). On nous a donné des photos de têtes coupées, des montagnes de têtes coupées. Le niveau d'horreur est incroyable.* » [fin 21:26:11]
- [21:28:01] L'intervenante ajoute : « *Ils sont rentrés dans chaque maison et ils ont pillé chaque maison et ils ont violé chaque femme qu'ils ont trouvée sur place* ». [fin 21:28:27]
- Dans la suite du documentaire, le réalisateur se concentre sur la problématique de l'amnistie des anciens rebelles et la nomination de leurs chefs aux plus hautes fonctions de la hiérarchie militaire. La question de l'impunité est au cœur de son propos.
- [21:43:06] Diffusion d'images de cadavres sur la route pendant que le réalisateur évoque la mission des Nations-Unies pour le maintien de la paix (MONUSCO) [fin 20:43:12]
- [21:44:07] Pour illustrer l'impuissance de la MONUSCO, le réalisateur propose le témoignage d'une victime d'un massacre commis par une milice de hutus rwandais, dans un petit village situé à 800 mètres du camp de la mission : « *C'était le lundi, vers 5 heures du matin, les hutus ont cassé la porte. Ils sont entrés dans la maison (...). Ils ont emmené ma fille et son enfant, puis mon fils et sa femme. Ils sont partis avec eux. Ils sont descendus en chantant jusqu'à la route. Et puis ils les ont abattus. Ils les ont tués. L'un est revenu avec une machette là où j'étais couchée. Il a frappé un seul coup avec sa machette. Je n'ai même pas pleuré. Il m'a regardée. Il a vu que ma main ne tenait plus qu'à un morceau de peau (...).* » [gros plan sur l'avant-bras amputé de la victime]. « *Il m'a regardée, a pris sa machette et m'a frappée au visage. Il m'a frappée deux fois mais je n'ai même pas pleuré.* » [fin 21:45:28]
- [21:46:04] Discours d'une avocate : « *Les hommes sont dépiécés, égorgés au vu et au su de tout le monde, en présence des Nations-Unies et personne ne réagit ! Ils sont enterrés... même pas enterrés mais jetés dans des fosses communes (...)* ». [fin 21:46:27]
- [21:46:45] Image d'un véhicule de la MONUSCO incendié à Kinshasa par la population en colère. [fin 21:47:02]
- [21:49:28] Le réalisateur met ensuite le focus sur la révolte de jeunes au Kasai, une province jusque-là épargnée. Images et bruits de tirs et de cadavres de jeunes gisant sur le sol, parfois ensanglantés. [fin 21:49:53]
- [21:50:24] Images filmées par les militaires eux-mêmes des tirs et des victimes, souvent en gros plan, accompagnées de la bande son d'origine : « *Achève-le, achève-le. Achève celle-ci dans son sexe (...). On va les poursuivre jusqu'à l'infini* ». Certaines des victimes gisent dans une mare de sang. [fin 21:51:19]

- [21:53:01] Images d'escadrons lourdement armés (certains hommes sont cagoulés) qui sillonnent les villages pour éradiquer la révolte. [fin 21:53:17]
 - [21:53:44] Interview du chef de l'Unité des Droits de l'Homme des Nations-Unies entre 2014 et 2017 qui explique que ses services ont localisé 89 charniers sur une période d'un an. Il estime entre 5 et 10.000 le nombre de civil.e.s tué.e.s par les forces armées ainsi qu'un déplacement d'un million et demi de personnes.
 - [21:54:16] Alors que le réalisateur explique que des policiers ont été pris en embuscade, désarmés et pris en otage, diffusion des images filmées par les rebelles. Le réalisateur explique que, peu de temps après, presque tous les policiers seront décapités. [fin 21:55:04]
 - [21:55:25] Nouvelles images de militaires armés et discours de l'un des chefs : « *Nous sommes ici pour un travail pour lequel vous êtes déjà rodés, à savoir utiliser vos armes et prendre beaucoup d'initiatives (...). Aussi longtemps que tu n'es pas mort, ton arme devra faire son travail. Après, vous les ramassez comme des poules. C'est juste un jeu, mais un jeu très délicat.* » [fin 21:56:28]
 - [21:56:31] Récit d'un prêtre : « *Une nuit terrible, on est passé de maison en maison (...) tuant tout ce qu'on trouvait dans la maison : vieillards, femmes enceintes, enfants (...). C'est le carnage. Nous avons vécu la terreur* ». Ce récit est illustré par des images de traces de ce carnage (munitions, taches de sang sur un mur et un vêtement, tombes). [fin 21:57:34]
 - [21:57:58] Témoignages et plaintes de victimes, déposés devant des officiers de l'auditorat militaire : « *Ils ont tué beaucoup de gens dans notre village. Ils enterraient les personnes sur les lieux où ils mourraient* ». Une autre victime : « *Ils ont commencé à entrer dans les maisons. Ils cherchaient les garçons pour les tuer. Ils disaient ne plus vouloir la présence de garçons à Nganza* ». En pleurs, la victime poursuit « *mon fils bien-aimé, mon fils bien-aimé...* ». L'officier lui répond « *Ici, on ne pleure pas. Si c'est pour pleurer tu aurais pu rester chez toi* ». On perçoit toute la détresse de cette maman. [fin 22:00:15]
 - [22:00:16] Images d'une foule de victimes qui clament en cœur « *On a beaucoup tué* ». La foule poursuit « *Ils nous ont violées, ils ont violé des filles et leurs mères. Ils ont tué, violé, ils ont tué nos maris. Ils ont saccagé tous nos biens. Ils nous ont fait beaucoup souffrir.* » [fin 22:01:22]
 - Le réalisateur se penche ensuite sur la personnalité d'Eric Ruhorimbere qui, malgré les massacres commis (exécution de militaires, de femmes, d'enfants), a été promu Général dans l'armée congolaise. La question de l'impunité est à nouveau soulevée.
 - [22:04:17] Vidéo (enregistrée par les bourreaux eux-mêmes) montrant des images de deux enquêteurs des Nations-Unies pensant aller à la rencontre d'un chef avant d'être en réalité assassinés, sous l'œil de la caméra. [fin 22:05:47].
 - Le réalisateur se focalise ensuite sur le meurtre de ces deux experts, avant de s'intéresser brièvement à la perte du pouvoir, en 2019, par Joseph Kabila ainsi qu'aux marches pacifistes, menées à l'appel du Docteur Mukwege, pour revendiquer notamment la mise sur pied d'un tribunal international face aux crimes commis au Congo.
- 15 Le documentaire se termine à 22 heures 13 avec son générique de fin. On retourne alors en plateau. Avant de donner la parole à ses invités, Nathalie Maleux commente le documentaire : « *Voilà donc pour ce documentaire très fort, interpellant, et c'est bien là l'objectif* ».
- 16 Le 3 novembre 2022, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte relative au documentaire précité.

- 17 Le plaignant se dit surpris « *de voir des images atroces de pauvres Congolais, hommes comme femmes, agonisant au sol après avoir été blessés par balles et se faisant achever de balles dans la tête* ». Il poursuit : « *De telles scènes particulièrement dures et cruelles auraient, à mon sens, dues (sic) être floutées et nécessitaient, selon moi, un passage en catégorie '-16 ans', voire '- 18 ans'. Autant voir des meurtres dans des fictions est relativement récurrent, mais ici il ne s'agissait pas de fiction mais de vrais meurtres, diffusés sans aucun filtre, sur une chaîne à grand audimat, à une heure relativement accessible* ».
- 18 Le 22 novembre 2022, le Secrétariat d'instruction adresse à l'éditeur un courriel de demande d'informations préalable à l'ouverture d'une instruction, estimant que certains éléments sont susceptibles de poser question au regard de la protection des mineur.e.s et des règles en matière de signalétique.
- 19 Le 8 décembre 2022, l'éditeur fournit ses éléments de réponse au Secrétariat d'instruction. En dépit de ces derniers, le Secrétariat d'instruction lui adresse, le 20 janvier 2023, un courrier d'ouverture d'instruction. Il précise qu'il s'auto-saisit pour ce qui concerne la diffusion sur Auvio.
- 20 Le 6 février 2023, l'éditeur répond en renvoyant aux arguments mentionnés dans son courrier du 8 décembre 2022.
- 21 Le 3 mars 2023, 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, ce que le Collège fera par décision du 9 mars 2023.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 22 L'éditeur a exprimé ses arguments pendant l'instruction ainsi que lors de son audition du 17 mai 2023.
- 23 Il justifie d'abord son choix d'avoir diffusé le documentaire en question et de l'avoir fait un mercredi soir en *prime time*.
- 24 Il explique que le documentaire, qui a été coproduit par la RTBF et par une société de production indépendante, a, dès sa conception, fait l'objet d'une réflexion sur l'opportunité de montrer la violence. Le choix qui a été fait, et qui part d'un point de vue moral, est que certaines images, même très dures, devaient être montrées. C'était le cas notamment pour les images filmées et publiées par les auteurs de violences eux-mêmes. Le fait de les intégrer dans le documentaire permettait de prendre par rapport à celles-ci un recul que n'avaient évidemment pas les perpétrateurs. S'agissant des autres images dures, il a été décidé de ne pas en montrer certaines, mais aussi d'en montrer toute une série d'autres dans un souci d'ouvrir les yeux du public sur la réalité telle qu'elle est.
- 25 L'objectif du documentaire est en effet d'attirer l'attention, au niveau international, sur des faits extrêmement graves qui se déroulent depuis des dizaines d'années dans l'indifférence générale et en toute impunité. Il est donc nécessaire que le documentaire soit vu et qu'il n'édulcore pas la situation dramatique dont il rend compte.
- 26 C'est dans le même objectif que l'éditeur a souhaité, de manière délibérée et assumée, diffuser ce documentaire dans le créneau horaire du mercredi soir en *prime time* sur La Une, qui est un créneau de grande audience réservé aux programmes d'actualités.
- 27 L'éditeur ajoute que la diffusion du documentaire s'inscrit dans une de ses missions de service public, visée à l'article 22.3, a), 2 de son contrat de gestion en vigueur en 2022, qui lui impose de diffuser « *un programme hebdomadaire d'investigation, d'enquête et de reportage, dont au moins dix fois par an, un documentaire commandé à des auteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles, produit par la*

RTBF ou coproduit avec un producteur indépendant ». Le documentaire répond également aux principes généraux, principes fondamentaux, et aux principes légaux, déontologiques et éthiques qui sont dévolus à la RTBF aux articles 5, 6 et 7 de ce même contrat de gestion.

- 28 Enfin, l'éditeur indique que le documentaire a été plusieurs fois primé et qu'il est soutenu par des instances telles que l'Association des journalistes professionnels (AJP) et la Ligue des droits humains (LDH), notamment pour contrebalancer des pressions dont il a fait l'objet au niveau international.
- 29 Tout ce qui précède démontre le grande valeur informative et pédagogique du documentaire et l'opportunité de sa diffusion par la RTBF dans le créneau horaire concerné. L'éditeur estime qu'au lieu d'être poursuivi, il aurait dû être félicité pour avoir diffusé un film d'une telle qualité.
- 30 Selon l'éditeur, une sanction du CSA à son égard ne pourrait être que dommageable pour le film, qui est pourtant remarquable, et il demande dès lors que le CSA en soit conscient lors de son examen du dossier.
- 31 Par ailleurs, en ce qui concerne la signalétique « -12 » apposée sur le programme et en ce qui concerne l'heure de diffusion de celui-ci, l'éditeur développe les arguments suivants.
- 32 Il relève que le critère de distinction entre les programmes déconseillés aux moins de douze ans et ceux déconseillés aux moins de seize ans est celui de la « grande violence ». En effet, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral dispose que les programmes devant être classifiés « -12 » sont ceux dont « *le scénario recourt de façon répétée à la violence physique ou psychologique* » alors que les programmes devant être classifiés « -16 » sont ceux qui « *comprennent des scènes à caractère érotique ou de grande violence* ».
- 33 En l'occurrence, l'éditeur estime que le documentaire en cause correspond à la première de ces deux descriptions. En effet, il relève qu'il faut apprécier la question de la signalétique non pas en se basant uniquement sur les scènes les plus dures du film, mais en tenant compte de son ensemble. Or, si l'on prend le film dans sa globalité, il comporte, certes, des scènes choquantes, mais qui sont diluées parmi d'autres scènes moins dures. En outre, il ne faut pas tenir compte que de l'image mais aussi du son. Or, le documentaire fait l'objet d'un commentaire sous la forme d'une voix-off qui, par l'éclairage qu'elle apporte, permet au public de prendre une certaine distance émotionnelle qu'il n'aurait peut-être pas face à des images présentées de manière brute et non commentée.
- 34 L'éditeur revient sur les exemples de mauvaise signalisation constatés sur ses services et cités dans le rapport d'instruction. Il s'agissait là d'erreurs techniques qu'il reconnaît mais, s'agissant de « L'empire du silence », l'éditeur indique que l'on ne se trouve pas du tout dans un cas similaire d'erreur technique. Au contraire, la signalisation « -12 » qui a été apposée sur le documentaire l'a été de manière réfléchie et délibérée.
- 35 L'éditeur admet que cette décision a été prise sans intervention de son comité de signalétique, mais il explique que ce comité n'est pas saisi pour tous les programmes. Il y a en réalité trois « lignes de vigilance » qui entrent en jeu pour la signalisation d'un programme avant sa diffusion. La première est exercée par le service achat ou production, qui peut déjà décider d'une signalétique. Si celle-ci ne fait aucun équivoque, la question ne se pose plus au deuxième niveau. Par contre, si des doutes subsistent, la deuxième ligne de vigilance est exercée par le service programmation. En l'occurrence, c'est à ce niveau-là qu'a été prise la décision de classer le documentaire comme déconseillé aux moins de douze ans. Et comme il y avait consensus, la question n'a pas été transmise au comité de signalétique qui constitue le troisième niveau de vigilance. Ceci n'est pas inhabituel et est conforme au processus normal de décision sur la signalétique au sein de la RTBF.

- 36 L'éditeur ajoute que son choix est conforté par une comparaison avec d'autres décisions de signalisation prises concernant le documentaire. Il relève ainsi que le documentaire est indiqué comme « -12 » (France) sur IMDB, qu'il est indiqué comme « tous publics » dans le service de VOD de Canal+, et que, de manière générale, la politique des éditeurs télévisuels français est d'appliquer la signalétique « -10 » aux documentaires historiques.
- 37 S'agissant, justement, des documentaires historiques, l'éditeur relève qu'il ne considère pas « L'empire du silence » comme tel, car il aborde des faits qui continuent encore jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit donc, selon lui, d'un documentaire d'actualité. Il relève cependant que, s'il avait été face à un documentaire historique, il y aurait apposé la signalétique « contrôle parental souhaité », qu'il a lui-même développée, et qu'il considère appropriée pour ce genre de programmes afin de protéger le public mineur tout en ne décourageant pas le visionnage de contenus à grande valeur pédagogique. A cet égard, l'éditeur souligne que cette signalétique spécifique, non prévue dans l'arrêté du 21 février 2013 précité, a été intégrée dans son nouveau contrat de gestion 2023-2027.
- 38 Ayant justifié son choix de signaler le documentaire comme déconseillé aux moins de douze ans, l'éditeur ajoute que ce choix n'a nullement été influencé par sa volonté de diffuser le film en *prime time*. En effet, si une classification « -16 » empêche, en principe, de diffuser un programme avant 22 heures, ce n'est pas le cas pour les magazines d'actualités pour lesquels l'arrêté du 21 février 2013 prévoit, par exception, qu'ils peuvent être diffusés à toute heure « à l'appréciation de l'éditeur de services ».
- 39 En revanche, l'éditeur admet que son choix entre la signalétique « -12 » et « -16 » a été influencé (dans le respect des critères prévus par l'arrêté du 21 février 2013) par sa volonté de ne pas décourager le visionnage, par les adolescent.e.s, d'un documentaire ayant pour eux et elles un grand intérêt pédagogique.
- 40 Bien sûr, le documentaire contient des images heurtantes, mais elles le sont au demeurant pour tout le monde, y compris les adultes. Toutefois, cela ne doit pas détourner de celui-ci un public qu'il est important d'éclairer sur les réalités du monde. L'éditeur invoque ainsi les documentaires relatifs à la Shoah, qui comportent également des images extrêmement dures, mais qui, selon lui, doivent pouvoir être montrés à de jeunes adolescent.e.s parce qu'ils peuvent contribuer à forger leur conscience morale. Selon l'éditeur, dans la balance entre permettre aux jeunes de bénéficier de l'effet formateur d'images choquantes dépeignant la réalité, et préserver ces mêmes jeunes contre ces images, c'est l'intérêt formateur des images qui doit primer.
- 41 Or, selon lui, apposer sur « L'empire du silence » une signalétique « -16 » risquait de donner aux jeunes et à leurs parents la mauvaise impression que le film n'était pas approprié pour eux.
- 42 L'éditeur a, dès lors, préféré apposer la signalétique « -12 », qui a pour effet d'alerter le public sur le caractère potentiellement choquant du programme, mais qui, selon lui, a un effet psychologique moins catégorique. Il estime en effet que, face à une signalétique « -12 », le parent d'un.e jeune adolescent.e sera davantage amené à s'interroger et à prendre une décision tenant compte de la sensibilité de son enfant plutôt qu'à se dire d'emblée que le programme est inapproprié pour lui ou elle.
- 43 L'éditeur ajoute que l'indication donnée aux parents avec la signalétique « -12 » était en outre complétée par des avertissements verbaux très clairs, lors de la présentation du film par Nathalie Maleux, quant à la dureté des images qui allaient suivre. Selon lui, la combinaison entre la signalétique « -12 » et les avertissements était la meilleure manière d'avertir sans décourager.
- 44 En ce qui concerne l'adaptation du film à un public adolescent, l'éditeur indique également qu'il a fait l'objet de projections destinées à des groupes scolaires (écoles secondaires) et d'une « valise pédagogique » pour accompagner ces groupes. Il y a donc eu une réflexion sur le fait de montrer le film aux jeunes.

- 45 En réponse à une question du Collège, l'éditeur dément toute tendance à la banalisation de la violence sur ses services. Quand l'actualité est faite d'images violentes, le critère pour les montrer ou non n'est pas de savoir si elles risquent de choquer mais si elles ont un intérêt informatif. Si elles en ont un, il faut les montrer et c'est ce qu'il fait. Bien sûr, il respecte alors les règles de l'avertissement préalable en cas de JT, ou de signalétique pour les autres programmes, et c'est selon lui la meilleure manière de ne justement pas banaliser la violence. En la montrant quand c'est nécessaire mais en l'encadrant de manière appropriée.
- 46 En conclusion, l'éditeur fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui ne permet de limiter la liberté d'expression que si cela se justifie par un besoin social impérieux. Or, en l'espèce, l'on est face à un documentaire dont on peut difficilement contester qu'il soit d'intérêt général. Dès lors, la marge d'appréciation du CSA face à la diffusion de ce documentaire ne peut être que très faible.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 47 Selon l'article 2.5-1, § 1^{er} du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après, « le décret ») :

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

1° pour les services linéaires, s'il est assuré notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme ou par le biais d'un code d'accès que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient ou n'entendent normalement pas ce programme et pour autant que ce programme soit identifié par la présence d'un symbole visuel dans le guide électronique des programmes lorsqu'un tel guide existe, et que, lorsqu'il n'y a pas de code d'accès, il soit précédé d'un avertissement acoustique ou identifié par la présence d'un symbole visuel tout au long de sa diffusion ;

2° pour les services non linéaires, (...).

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

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

- 48 Selon les articles 1^{er}, § 1^{er} et 3, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral (ci-après, « l'arrêté »), qui exécute l'article 2.5-1, § 1^{er} du décret :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Tout éditeur d'un service télévisuel doit classer ses programmes selon les catégories suivantes :

1° catégorie 1 : programmes tous publics ;

2° catégorie 2 : programmes déconseillés aux mineurs de moins de 10 ans dès lors qu'ils comportent certaines scènes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de moins de 10 ans ;

3° catégorie 3 : programmes déconseillés aux mineurs de moins de 12 ans dès lors qu'ils sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de moins de 12 ans, notamment lorsque le scénario recourt de façon répétée à la violence physique ou psychologique ;
 4° catégorie 4 : programmes déconseillés aux mineurs de moins de 16 ans dès lors qu'ils sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de moins de seize ans, notamment lorsqu'ils comprennent des scènes à caractère érotique ou de grande violence ;
 5° catégorie 5 : programmes déconseillés aux mineurs dès lors qu'ils sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment lorsqu'ils comprennent des scènes à caractère pornographique ou de très grande violence.
 (...) »

« **Article 3.** § 1^{er}. Dans un service télévisuel linéaire :

1° l'heure de diffusion d'un programme de catégorie 1 ou 2 est laissée à l'appréciation de l'éditeur de services ;

2° tout programme de catégorie 3 est interdit de diffusion entre 6 heures et 20 heures, sauf la veille de chaque jour de congé scolaire où la diffusion est interdite entre 6 heures et 22 heures ;

3° tout programme de catégorie 4 est interdit de diffusion entre 6 heures et 22 heures ;

4° tout programme de catégorie 5 est interdit de diffusion.

(...) »

- 49 En l'occurrence, le grief qui a été notifié à l'éditeur concerne la manière dont il a classifié le film « L'empire du silence » comme déconseillé aux moins de douze ans plutôt qu'aux moins de seize ans et, conséquemment, la diffusion de ce film avant 22 heures.
- 50 Il convient donc de déterminer, dans un premier temps, si la classification qui a été faite par l'éditeur était conforme à l'arrêté et, dans un second temps, si son heure de diffusion était conforme à l'arrêté.
- 51 Toutefois, avant de s'interroger sur la signalétique et l'heure de diffusion choisies par la RTBF pour le documentaire en cause, le Collège souhaite préciser que la procédure qui a été menée vis-à-vis de la RTBF n'a jamais eu pour intention de critiquer la valeur de ce film, ni de remettre en cause l'opportunité de sa diffusion.
- 52 Le Collège tient à souligner que le film « L'empire du silence » est un documentaire remarquable, qui met en lumière une situation qui doit être dénoncée, et qui présente un grand intérêt informatif et pédagogique. Sa diffusion s'inscrit parfaitement dans les missions de service public de la RTBF, et celle-ci peut effectivement, comme elle le soulève elle-même, être félicitée pour avoir proposé ce documentaire à son public.
- 53 Cela étant, il convient de distinguer, d'une part, l'opportunité de diffuser un programme et, d'autre part, les conditions de diffusion de ce programme. Toute opportune que puisse être la diffusion d'un programme, elle doit s'opérer dans le respect des normes applicables, notamment en matière de protection des mineur.e.s. En effet, la liberté d'expression et le droit d'informer ne priment pas sur le droit des mineur.e.s à être protégés contre les images susceptibles de nuire à leur développement. Il s'agit là de deux préoccupations d'intérêt général qui doivent pouvoir coexister et qui impliquent que la diffusion d'un programme potentiellement choquant ne puisse pas être interdite mais puisse être conditionnée au respect de certaines règles.
- 54 S'agissant, tout d'abord des règles de signalétique, la question se pose donc de savoir si le documentaire en cause pouvait être classifié comme déconseillé aux moins de douze ans ou s'il aurait dû être classifié comme déconseillé aux moins de seize ans.

- 55 A cet égard, l'éditeur estime que le film correspondait à la description faite par l'arrêté du 21 février 2013 d'un programme « -12 ». Pour lui, en effet, le film ne comportait pas de scènes « de grande violence ». Il fait référence à des classifications faites par d'autres éditeurs, et il relève qu'une classification « -16 » aurait risqué de détourner du film une partie du public, alors que ce documentaire est d'utilité publique, en ce compris pour les jeunes adolescent.e.s dont il peut contribuer à forger la conscience morale.
- 56 Le Collège ne peut souscrire à ces arguments. En effet, ce qui est ici en jeu, c'est la protection des mineur.e.s entre douze et seize ans, c'est-à-dire des jeunes adolescent.e.s dont les plus jeunes sont en sixième primaire et les plus âgé.e.s en quatrième secondaire. C'est donc en tentant de déterminer ce qui pourrait heurter une part significative de ces jeunes-là qu'il faut apprécier le programme en cause.
- 57 En l'occurrence, la lecture de l'exposé des faits et du résumé du film fait au point 14 de la présente décision révèle que les images et les témoignages rapportés par le documentaire portent sur des faits de violence extrêmement durs. L'on voit des cadavres entassés de manière indigne et dont on sait qu'ils sont le fait de massacres, l'on voit des soldats tirer sur des civil.e.s pris dans des zones de combat, des soldats s'acharner sur des blessé.e.s, des personnes (dont des enfants) en train de mourir d'épuisement et de mauvais traitements, l'on entend des témoignages effroyables d'actes de barbarie perpétrés contre des civil.e.s (dont, à nouveau, des enfants), l'on voit des enquêteurs des Nations Unies se faire assassiner, et tous ces images et récits se succèdent à une cadence assez soutenue.
- 58 Le documentaire comporte, certes, des passages plus « neutres » d'éclairage historique ou géopolitique, mais sans que l'on puisse considérer que les passages les plus durs soient rares et isolés. De même, la voix-off apporte effectivement un certain recul par rapport aux images et récits montrés, mais sans parvenir, compte tenu de l'atrocité de certains d'entre eux, à désamorcer leur charge émotionnelle. La violence est omniprésente dans le film et l'on peut, sans exagérer, pour plusieurs scènes du film, parler de « grande violence ». En outre, l'on sait que tout est vrai et qu'il ne s'agit pas de fiction. Même pour les adultes composant le Collège, le visionnage du documentaire a été extrêmement poignant et a laissé une impression durable de malaise.
- 59 Il est d'ailleurs intéressant de constater, à la lecture de la « valise pédagogique » attachée au documentaire que celle-ci comporte une partie intitulée « débriefing émotionnel ».
- 60 Le Collège rappelle que, depuis l'adoption de l'arrêté du 21 février 2013, un programme ne doit plus, comme auparavant, constituer *en soi* un programme « à caractère érotique ou de grande violence » pour tomber dans la classification « -16 ». En effet, depuis cet arrêté, il suffit qu'il comporte « des scènes à caractère érotique ou de grande violence » pour tomber dans cette catégorie. La grande violence ne doit donc plus être permanente pour entraîner une classification « -16 », ce que le Collège a d'ailleurs déjà rappelé à l'éditeur dans une précédente décision¹.
- 61 Au vu de ce qui précède, le Collège estime raisonnable de considérer qu'une partie significative des mineur.e.s entre douze et seize ans est susceptible d'être choquée par le film en cause. Parce qu'il comporte de nombreux récits et images terribles, et parce que ces images et récits sont réels.
- 62 A cet égard, le Collège constate d'ailleurs que, sur le site Internet du documentaire lui-même, le film est renseigné comme « 16+ »². Le Collège ne comprend pas pourquoi, en tant que coproductrice du film, la RTBF n'ait pas tenu compte de cette classification au moment de diffuser le documentaire sur ses services.

¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 13 juillet 2018, en cause la RTBF ([Décision – Signalétique -12/ 50 nuances de Grey – CSA Belgique](#))

² [L'empire du silence \(empire-du-silence.com\)](#) : sur ce site, dans l'onglet intitulé « Le film », il est indiqué « Rating : PG-16 » et « Age : 16+ »

- 63 Ce qui précède est suffisant pour considérer que le film aurait dû être classifié comme déconseillé aux moins de seize ans et pour considérer que l'éditeur a commis une erreur manifeste d'appréciation en n'y apposant que la signalétique « -12 ».
- 64 Les autres considérations invoquées par l'éditeur pour justifier son choix, comme la valeur pédagogique du film et la volonté de ne pas décourager son visionnage, ne constituent pas des critères pertinents pour classer un programme. Le Collège l'a déjà expliqué à plusieurs reprises dans des décisions concernant l'éditeur et relatives à des documentaires historiques³. Tout intéressants et pédagogiques que puissent être de tels documentaires, ils sont soumis exactement aux mêmes règles de signalétique que les autres programmes, hormis les journaux télévisés. Ils sont donc tenus d'être signalés en fonction de leur seule susceptibilité à nuire au développement des mineurs, ce qui peut parfaitement être le cas pour un documentaire montrant des images de violence. Et si le Collège prend note de l'introduction, dans le nouveau contrat de gestion de la RTBF, de la « *signalétique spécifique avertissant le public du contrôle parental souhaité* » pour la diffusion de documentaires historiques présentant une valeur pédagogique, il constate également que ceci doit se faire sans préjudice du respect, par la RTBF, des autres règles en matière de signalétique.
- 65 Quant à l'affirmation de l'éditeur selon laquelle un pictogramme « -16 » serait de nature à décourager significativement plus de personnes de regarder un documentaire par rapport à un pictogramme « -12 », le Collège ignore si elle est correcte. Mais il ne s'agit en tout cas que d'une perception subjective de l'éditeur qu'il ne base sur aucune étude réalisée à ce sujet. Ce qui est certain, c'est que le rôle de la signalétique ne doit pas être d'encourager ou de décourager (ni encore moins d'interdire) le visionnage de certains programmes jugés ou non comme édifiants par un éditeur. Elle doit servir d'indication fiable pour les personnes mineures et pour les adultes qui les supervisent afin d'éviter au maximum que des mineur.e.s ne se retrouvent face à un contenu susceptible de les traumatiser. Dûment informé.e.s par la signalétique, la personne mineure et ses parents peuvent, en toute connaissance de cause, toujours prendre librement la décision qui leur convient le mieux. Une signalétique « -16 » apposée sur le documentaire litigieux n'aurait donc pas eu pour effet d'empêcher de le visionner les mineur.e.s de moins de seize ans se jugeant (ou jugés par leurs parents) suffisamment aptes à appréhender émotionnellement des images de grande violence.
- 66 Face à ce qui précède, le Collège peut légitimement se demander si le choix de signalétique opéré par l'éditeur n'a pas été inspiré par sa volonté de diffuser le documentaire en *prime time*, donc avant 22 heures.
- 67 L'éditeur s'en défend en disant que, de toute façon, les magazines d'actualités sont exemptés de toute restriction horaire.
- 68 A cet égard, il faut tout d'abord se demander si le documentaire en cause constituait bien un magazine d'actualités. Cette notion n'est pas définie par l'arrêté du 21 février 2013 mais bien dans la Recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du 22 juin 2016 relative aux programmes d'information où elle est libellée comme suit : « *Par magazine d'actualités, on entend les magazines strictement consacrés à des événements d'actualité tels que les commentaires sur l'actualité, l'analyse des développements et les prises de positions politiques sur les événements d'actualité* ».
- 69 Dans son rapport, le Secrétariat d'instruction estime que tel n'est pas le cas. Il relève en effet que si la diffusion du documentaire s'inscrivait dans le cadre du « Mois du Doc », le documentaire lui-même ne portait pas réellement sur des faits d'actualité dès lors que les faits les plus récents présentés dans

³ Collège d'autorisation et de contrôle, 25 janvier 2016, en cause la RTBF ([RTBF : décision relative à la protection des mineurs – CSA Belgique](#)) ; 24 novembre 2016, en cause la RTBF ([RTBF : décision relative à la signalétique du documentaire « Après Hitler » – CSA Belgique](#))

celui-ci dataient de 2019 et que, par nature, la maturation requise pour réaliser une œuvre documentaire est peu compatible avec la notion d'actualité. Aussi, selon lui, bien que diffusé dans le cadre d'un créneau réservé aux magazines d'actualités, le documentaire n'en était pas un en soi.

- 70 Le Collège entend ces arguments, qu'il juge raisonnables. Toutefois, compte tenu du fait que la situation dénoncée dans le documentaire perdure encore aujourd'hui et qu'il vise justement à attirer l'attention de l'opinion actuelle sur celle-ci, le Collège estime que l'émission encadrant le documentaire, telle qu'elle a été diffusée, c'est-à-dire dans le créneau horaire du mercredi soir et rattachant le documentaire à un débat d'actualité, pouvait également s'analyser comme un magazine d'actualités au sens large.
- 71 Cela étant, cela ne signifie pas que le programme pouvait, comme indiqué par l'éditeur, être diffusé sans restriction horaire. En effet, l'article 3, § 4 de l'arrêté du 21 février 2013 dispose que « *Par dérogation au § 1^{er}, 2^o, l'heure de diffusion d'un magazine d'actualités de catégorie 3 est laissée à l'appréciation de l'éditeur de services* ». Or, les programmes de catégorie 3 sont ceux qui sont déconseillés aux moins de douze ans. Mais les magazines d'actualités de catégorie 4, c'est-à-dire déconseillés aux moins de seize ans ne sont, eux, pas dispensés de restrictions horaires. Le choix entre les signalétiques « -12 » et « -16 » impliquait donc bien un enjeu quant à l'heure de diffusion possible du film.
- 72 Le Collège regrette que l'éditeur ait laissé son choix de signalétique être influencé par des considérations autres que la protection des mineurs. Ceci est d'autant plus interpellant dans le chef d'un éditeur de service public.
- 73 Le Collège se demande également si un tel choix aurait été fait si la question de la classification du film avait été portée devant le comité de signalétique de la RTBF. S'il est vrai que les conditions de saisine de ce comité relèvent de la liberté éditoriale de l'éditeur, elles ne doivent cependant pas aboutir à ce que soient commises des erreurs manifestes d'appréciation dommageables pour les publics les plus vulnérables.
- 74 Cela étant, le Collège note que, si l'éditeur a « sous-signalisé » le documentaire en question pour le diffuser avant 22 heures, ce n'était pas dans un but commercial mais dans un but – plus louable – de donner une grande visibilité à un documentaire d'intérêt public.
- 75 Cette démarche était, certes, contraire à la réglementation, mais elle est compréhensible. Le Collège estime d'ailleurs qu'il pourrait être intéressant de soumettre au Gouvernement une réflexion *de lege ferenda* visant à autoriser la diffusion avant 22 heures de magazines d'actualité signalisés « -16 ». Ceci pourrait permettre aux éditeurs de donner de la visibilité à des contenus d'intérêt public tout en informant clairement le public sur la grande violence de ceux-ci. En effet, mieux vaut la diffusion en prime time d'un magazine d'actualités qui est assumé comme « -16 » plutôt que sa diffusion sous un « -12 » ne reflétant pas la réalité et ne donnant pas aux mineur.e.s et à leurs parents l'information nécessaire pour les protéger.
- 76 Dans le présent dossier, le Collège se doit néanmoins d'appliquer le droit positif et de constater que le documentaire en cause a été non seulement mal signalisé mais également diffusé à une heure à laquelle il ne pouvait pas être diffusé. Le grief est donc établi.
- 77 L'éditeur note que l'information donnée au public a cependant été suffisante compte tenu des avertissements verbaux préalables très clairs formulés par la journaliste Nathalie Maleux lors de l'introduction de l'émission « *Soirée spéciale Congo – 25 ans de crimes et d'impunité* ».
- 78 A cet égard, le Collège ne peut nier les efforts de l'éditeur pour avertir son public et encadrer la diffusion du documentaire. Ces efforts témoignent de sa volonté de ne pas banaliser la violence. Cela étant, de nouveau, si ces efforts sont louables et confirment que l'intention de l'éditeur était avant tout de donner

de la visibilité à un film de grande valeur tout en interpellant le public sur sa dureté, force est de constater que ces efforts n'étaient pas suffisants. Tout d'abord parce que, hormis pour les journaux télévisés, un avertissement préalable, même bienvenu, ne dispense pas les éditeurs d'appliquer la signalétique et les horaires de diffusion appropriés. Et ensuite, parce que le propre d'un avertissement préalable est son caractère, justement, *préalable*, et non permanent. Seule la signalétique permet d'informer le public *en continu* sur la nature potentiellement nuisible pour les mineurs d'un programme. Or, pour la partie du public de la RTBF qui n'a pas regardé l'émission dès son commencement et qui a pris le documentaire en cours de route, la signalétique appliquée n'était pas correcte et ne lui a donc pas donné une information fiable pour l'aider à faire un choix.

- 79 Ceci est d'autant plus le cas pour les personnes qui ont regardé le documentaire sur Auvio puisque, à l'époque des faits, il était proposé dans une vidéo séparée de son introduction et du débat qui s'en est suivi (les trois parties faisant l'objet de trois vidéos distinctes).
- 80 Les limites de l'avertissement, par rapport à la signalétique, sont clairement liées au fait qu'en télévision linéaire, toute une partie du public prend le programme en cours sans avoir bénéficié de l'avertissement préalable. Les choses peuvent être différentes dans d'autres formes de diffusion, comme la diffusion en cinéma ou en classe. Et sur ce point, le Collège peut imaginer que le documentaire ait été montré à certains groupes scolaires de moins de seize ans moyennant un encadrement spécifique. Mais les jeunes qui ont regardé La Une le 2 novembre 2022 en prime time n'ont pas bénéficié d'un tel encadrement « sur mesure ». Tout au plus ont-ils assisté à l'avertissement préalable de Nathalie Maleux, voire à aucun avertissement du tout. Leur protection n'a donc pas été assurée à suffisance.
- 81 Il résulte de ce qui précède que l'éditeur a commis une erreur en appliquant une signalétique et un horaire de diffusion erronés au documentaire « L'empire du silence ». Le Collège regrette que l'éditeur se soit laissé influencer dans ses choix par des considérations étrangères à la protection des mineurs.
- 82 Cela étant, le Collège constate également que l'intention de l'éditeur n'était pas mauvaise et qu'il a avant tout souhaité mettre en valeur un film qui présente un incontestable intérêt dans la conscientisation du public à une situation réelle et dramatique.
- 83 Le Collège estime également que les restrictions horaires qui s'appliquent actuellement aux magazines d'actualités déconseillés aux moins de seize ans sont très strictes et peuvent avoir un effet pervers en incitant les éditeurs à « sous-signaliser » ces derniers. Il ne manquera pas de relayer cette réflexion auprès du Gouvernement qui doit justement, prochainement, modifier ou remplacer l'arrêté du 21 février 2013 à la suite de l'adoption du nouveau décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos.
- 84 Pour les raisons qui précèdent, le Collège décide de ne pas sanctionner l'éditeur.
- 85 Toutefois, à l'avenir, et dans l'attente d'une éventuelle modification de l'arrêté de 2013, le Collège rappelle à l'éditeur son obligation de respecter la réglementation telle qu'elle est et de ne baser ses décisions en matière de signalétique et d'horaires de diffusion que sur des considérations liées à la protection des mineurs.

Fait à Bruxelles, le 6 juillet 2023.

DocuSigned by:
Mathilde Alet
8CA19B3ED537454...

DocuSigned by:
Karim Bourki
08013E62BA9E470...

Opinion minoritaire

de François-Xavier Blanpain, vice-Président

Le grief étant incontestablement établi, les conditions sont réunies en l'espèce pour prononcer et pourvoir à l'exécution d'une sanction et, plus particulièrement, un avertissement. Et ce, à plus forte raison que l'éditeur semble continuer à se méprendre sur la nature, la portée et la substance des règles applicables, son audition publique ayant notamment fait apparaître une méconnaissance de la contrainte de diffusion (horaire) pour les programmes relevant de la catégorie 4 (« -16 »), même lorsqu'il s'agit de magazines d'actualités.

D'autre part, contrairement à ce que soutient l'éditeur, le choix de la signalétique applicable n'est pas une modalité d'exercice de sa liberté éditoriale mais relève de l'application de critères définis par une réglementation qui s'impose à l'éditeur et qui, précisément, balise l'exercice de cette liberté, dans la mesure où d'autres intérêts légitimes doivent être pris en considération et défendus, en l'occurrence, la protection des mineur.e.s. Les images susceptibles de nécessiter l'application d'une signalétique doivent être analysées en tant que telles, au regard des seuls critères réglementaires, sans relativiser leur impact possible au regard de l'objectif éditorial poursuivi, aussi légitime soit-il.

Enfin, la réglementation, avec ses défauts et qualités, crée un cadre de confiance légitime pour les publics, en particulier les parents et les enseignant.e.s, qui auraient pu, sans erreur manifeste d'appréciation, s'attendre à une signalétique « -16 », ce qui, du reste, ne porte pas préjudice à leur entière liberté de prendre ou pas en considération la recommandation d'âge.