

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 29 août 2025

(Dossier d'instruction n° 05-25)

- 1 En cause l'ASBL Boukè., dont le siège est établi rue Eugène Thibaut, 1 à 5000 Namur ;
- 2 Vu le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et en particulier les articles 9.1.2-3, § 1^{er}, 13° et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu les griefs notifiés à l'ASBL Boukè par lettre recommandée à la poste du 14 avril 2025 :

« d'avoir enfreint :

- L'article 12 du règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, adopté par le Collège d'avis du CSA le 25 octobre 2023 et approuvé par l'arrêté du 14 décembre 2023 en organisant un débat ne rassemblant pas l'ensemble des listes candidates à l'élection alors que les raisons pratiques d'organisation des débats n'exigeaient pas de limitation et en appliquant des critères d'invitation des listes trop restrictifs au regard de l'obligation d'inviter le maximum de listes possible ;
- L'article 10 du même règlement en omettant de prouver dans quelle mesure Défi Citoyens+ (ainsi que Collectif Citoyen) a pu bénéficier d'une visibilité dans la programmation globale de la chaîne afin d'assurer l'équilibre et la représentativité des listes ;
- L'article 13 du même règlement en omettant de prouver les efforts pour donner de la visibilité à Défi Citoyens+ (ainsi que Collectif Citoyen) notamment dans les journaux télévisés.

- 5 Entendu M. Grégory Anciaux, rédacteur en chef, et Mme. Valentine Lissoir, directrice générale, en la séance du 3 juillet 2025 ;
- 6 Vu le courriel de l'éditeur du 16 juillet 2025 ;

1. Exposé des faits

- 7 Le 6 janvier 2025, le Secrétariat d'instruction du CSA a reçu une plainte émanant d'un candidat aux élections communales du 13 octobre 2024 pour la Ville de Namur. Ce candidat, qui était tête de liste sur la liste Défi Citoyens+, dénonçait la couverture médiatique de sa liste par Boukè à l'occasion du scrutin communal. Celle-ci s'est avérée, selon lui, inéquitable et en contradiction avec les principes fondamentaux de pluralisme et d'équité en période électorale. La plainte consistait en un transfert d'un courrier adressé à une date inconnue au rédacteur en chef de Boukè, et resté sans réponse selon le plaignant.
- 8 S'agissant des débats électoraux, le dispositif électoral de l'éditeur prévoyait ce qui suit¹ :

« Un débat sera organisé pour chaque commune et pour la Province. Ces 23 débats seront diffusés en direct, en linéaire et sur Facebook, à partir du lundi 2 septembre, du lundi au jeudi (à l'exception du lundi 16 septembre). (...) »

¹ [DISPOSITIF PARTICULIER À BOUKÈ MÉDIA EN VUE DES LOCALES](#)

Chaque liste communale démocratique présentant plus de 50 % de candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir au Conseil communal sera invitée à fournir deux candidat.e.s, un homme et une femme, pour le débat.

Considérant que le grand plateau permet à un maximum de 8 personnes d'être présentes en même temps, l'organisation des débats différera en fonction du nombre de listes concernées :

- *Dans le cas où le nombre de listes concernées est de 4 ou moins, les deux candidats seront présents en permanence durant toute la durée du débat ;*
- *Dans le cas où le nombre de listes concernées dépasse 4, un.e seul.e candidat.e sera présent.e sur le plateau, il.elle sera remplacé.e par l'autre candidat.e à la moitié du débat (le 'switch' se déroulera en direct). (...) »*

- 9 Pour la Ville de Namur, les sept listes suivantes étaient en lice :
- Cinq d'entre elles étaient complètes : PS, MR, Les Engagés, Ecolo, PTB (quarante-sept candidat.es chacune) ;
 - Deux étaient incomplètes : Défi Citoyens+ (treize candidat.es) et Collectif Citoyen (un candidat).
- 10 Lors du débat consacré à la capitale wallonne, cinq candidat.es étaient présents sur le plateau pendant la première partie : M. Maxime Prévot (tête de liste Les Engagés), M. Philippe Noël (deuxième sur la liste Ecolo), Mme Anne Barzin (tête de liste MR), M. Fabian Martin (tête de liste PS) et M. Robin Bruyère (tête de liste PTB). Pour respecter la parité femmes-hommes, cinq autres candidat.es des mêmes partis leur ont succédé en seconde partie de débat : Mme Charlotte Bazelaire (deuxième sur la liste Les Engagés), Mme Charlotte Mouget (tête de liste Ecolo), M. Loïc Demarteau (deuxième sur la liste MR), Mme. Marine Chenoy (deuxième sur la liste PS) et Mme. Farah Jacquet (deuxième sur la liste PTB).
- 11 La liste Défi Citoyens+ et la liste Collectif Citoyen n'ont donc pas été conviées à participer au débat, que ce soit en première ou en seconde partie. Une précision a d'ailleurs été apportée à ce sujet par l'un des deux animateurs du débat, qui a expliqué qu'en vertu du dispositif électoral de l'éditeur, les listes ne présentant pas plus de la moitié des candidat.es par rapport au nombre de siège à pourvoir au conseil communal n'étaient pas invitées.
- 12 Le 21 janvier 2025, le Secrétariat d'instruction a adressé à l'éditeur un courrier d'ouverture d'instruction.
- 13 Le 10 février 2025, l'éditeur a fourni ses éléments de réponse au Secrétariat d'instruction.
- 14 Le 3 avril 2025, le Secrétariat d'instruction a clôturé son rapport d'instruction, dans lequel il a proposé au Collège de notifier à l'éditeur le grief visé au point 4 de la présente décision. Le Collège a suivi cette proposition le 10 avril 2025.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 15 L'éditeur a fait valoir ses arguments dans le cadre de l'instruction, lors de son audition par le Collège du 3 juillet 2025, et dans un courriel complémentaire du 16 juillet 2025.
- 16 Il explique avoir couvert les élections locales d'octobre 2024 via différents contenus :
- Vingt-trois débats télévisuels diffusés en direct ;
 - Divers reportages télévisuels portant sur des listes et des personnes candidates ;
 - Divers articles écrits publiés sur son site web.
- 17 Le choix des sujets abordés et du format pour le faire a été opéré par la rédaction en fonction de critères éditoriaux.

- 18 L'éditeur indique que la couverture de la campagne a nécessité un surcroît de travail important pour ses équipes, qui ont dû assurer la réalisation des programmes et autres contenus électoraux tout en continuant à couvrir l'actualité « générale » et les événements propres à la période de septembre et octobre 2024 comme les Fêtes de Wallonie et le Festival international du film francophone (FIFF). Ainsi, la réalisation et la diffusion en direct des débats électoraux ont nécessité, pendant plusieurs semaines, la présence de huit à neuf personnes chaque soir en studio. Ce surcroît de travail a en outre perduré au-delà du scrutin car les équipes, qui avaient moins travaillé sur certains programmes non électoraux pendant la campagne, ont dû ensuite rattraper leur retard sur ces programmes pour s'assurer de bien respecter les quotas de diffusion applicables à l'éditeur sur l'ensemble de l'année 2024.
- 19 A cette pression en termes de productivité s'est ajoutée une autre pression pour les équipes, qui est celle de ne pas commettre d'impair en termes d'équilibre et de représentativité des différentes tendances, sachant que les médias de proximité sont particulièrement scrutés sur ce point dans le cadre d'élections locales.
- 20 A cet égard, l'éditeur indique n'avoir disposé de toutes les listes définitives qu'à la mi-septembre, ce qui lui a laissé peu de temps pour s'organiser à l'avance.
- 21 Tout ceci explique que les équipes sont ressorties de la campagne avec une certaine fragilité émotionnelle et que la plainte qui fait l'objet de la présente procédure apparaît comme un élément de détail sur la base duquel il serait injuste de juger l'ensemble de leur travail.
- 22 En outre, l'éditeur n'estime pas que cette plainte soit fondée.
- 23 Conformément au Règlement du Collège d'avis du CSA du 25 octobre 2023 relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale (ci-après, « le Règlement élections »), il a adopté un dispositif électoral pour définir la manière dont il allait couvrir la campagne et respecter ledit Règlement. Ce dispositif a été élaboré de manière collaborative au sein de la rédaction, sous l'égide du rédacteur en chef. Il n'a pas été invalidé par le CSA qui en a reçu copie. L'intention qui a présidé lors de la rédaction de ce dispositif était de proposer au public une couverture de la campagne qui soit lisible et accessible.
- 24 C'est dans cette optique que, pour les débats (et les débats uniquement), le choix éditorial a été pris de ne convier que les listes (démocratiques) au moins à moitié complètes. En effet, il a paru justifié à la rédaction de « *ne pas exposer de la même manière une liste comportant une poignée de candidats à des listes complètes* ». Le but était de présenter la plus grande pluralité possible de tendances, à condition qu'elles représentent « *une force politique suffisante* ».
- 25 S'agissant du premier grief (violation de l'article 12 du Règlement élections qui impose d'inviter aux débats l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection sauf s'il est nécessaire de limiter le nombre d'invités pour des raisons pratiques d'organisation), l'éditeur estime qu'il n'est pas fondé. En effet, l'article 12 permet de fixer des critères d'exclusion pourvu qu'ils soient objectifs, raisonnables et proportionnés. Or, le critère prévu par le dispositif, visant à exclure les listes n'étant pas au moins à moitié complètes, était un critère objectif. Le CSA a d'ailleurs déjà admis, dans une décision antérieure relative à Télésambre, qu'un critère excluant certaines listes incomplètes était objectif². Ce critère était en outre transparent et avait été publié à l'avance par l'éditeur. Il ne visait pas à exclure spécifiquement certains partis mais, avant tout, à assurer la lisibilité des débats par les citoyens. L'éditeur relève ainsi que, s'agissant par exemple du débat consacré à la Ville de Namur, il a duré 1 heure 26 et a offert six minutes de temps de parole à chaque candidat.e invité.e. S'il avait fallu inviter les deux listes exclues sur la base des critères susmentionnés et donner également six minutes de temps de parole à leurs

² Collège d'autorisation et de contrôle, 6 juin 2025, en cause l'ASBL Télésambre T.E.A.C. ([Télésambre: décision relative à la couverture des élections – CSA Belgique](#))

candidat.es, le débat aurait dû être rallongé de vingt-quatre minutes supplémentaires et aurait atteint 1 heure 50. Et si l'on avait souhaité maintenir sa durée à 1 heure 26, chaque candidat.e n'aurait alors plus disposé que de quatre minutes de temps de parole. Ceci n'aurait pas bénéficié à la lisibilité du débat.

- 26 L'éditeur indique également que son dispositif prévoyait un mécanisme visant à assurer la parité entre hommes et femmes dans ses débats. En effet, s'il y avait au maximum quatre listes participantes, il était prévu que chaque liste envoie au débat deux candidat.es de sexe différent qui seraient alors présent.es en plateau pendant toute la durée du débat. En revanche, s'il y avait plus de quatre listes participant.es, celles-ci devaient également envoyer au débat deux candidat.es de sexe différent, mais là, il était prévu que la moitié des candidat.es seraient présent.es en plateau pendant la première moitié du débat et serait remplacée, à mi-parcours, par l'autre moitié des candidat.es. Un débat à quatre listes ou moins permettait donc une meilleure visibilité des deux sexes pendant l'ensemble du débat.
- 27 Enfin, l'éditeur assure qu'il a appliqué le critère d'exclusion prévu dans son dispositif de manière cohérente à l'ensemble des débats qu'il a organisés, et pas seulement au débat consacré à la Ville de Namur. Ainsi, à Jemeppe-sur-Sambre, le critère a entraîné l'exclusion d'Ecolo dont la liste ne comportait que sept candidat.es pour vingt-cinq places à pourvoir ; à Sambreville, c'est le PTB qui a été exclu, avec une liste de trois candidat.es pour vingt-neuf places à pourvoir ; et à Cerfontaine, ce sont les Engagés qui ont été exclus avec une liste de quatre candidat.es pour quinze places à pourvoir.
- 28 S'agissant des deuxième (violation de l'article 10 du Règlement élections qui impose aux éditeurs d'assurer l'équilibre et la représentativité des différentes tendances dans leur programmation globale pendant la période pré-électorale) et troisième griefs (violation de l'article 13 du Règlement élections qui impose aux éditeurs d'assurer la visibilité des « petites » listes), l'éditeur les estime également non fondés. Il relève en effet que l'objectif de ces règles n'est pas d'octroyer à chaque parti ou candidat.e une tribune d'exactly la même durée mais d'atteindre un équilibre dont les modalités peuvent être définies par chaque éditeur dans le cadre de sa liberté éditoriale.
- 29 En ce qui concerne la liste Défi Citoyens+, l'éditeur indique avoir voulu – faute de la recevoir dans son débat – lui consacrer un reportage télévisuel et avoir pris contact, à cette fin, avec ses représentant.es. Toutefois, malgré plusieurs appels téléphoniques, la liste n'a pas repris contact avec l'éditeur. En outre, l'éditeur n'a pas pu être présent à la conférence de presse organisée par le parti pour présenter sa liste namuroise car celle-ci se tenait justement le jour du débat télévisé relatif à la Ville de Namur (et deux semaines seulement avant le scrutin). Ses équipes étaient donc mobilisées ailleurs. C'est pour cette raison que l'éditeur a finalement fait le choix de présenter cette liste via un article écrit sur son site web. Il estime que la réalisation d'un reportage télévisuel était pour lui une obligation de moyen et non de résultat et que, compte tenu des circonstances, il a fait le maximum pour donner une visibilité à cette liste.
- 30 En ce qui concerne la liste Collectif Citoyen, également exclue du débat namurois, l'éditeur indique lui avoir consacré un reportage audiovisuel accompagné d'un article écrit.
- 31 De façon générale, l'éditeur explique avoir rassemblé tous ses contenus électoraux (audiovisuels et écrits) sur une page dédiée de son site web, ce qui leur a donné une visibilité équitable vis-à-vis du public.
- 32 L'éditeur pointe une contradiction qui existe, selon lui, entre le principe de liberté éditoriale, dont doivent bénéficier les éditeurs et tout particulièrement les rédactions, et la manière stricte dont le CSA interprète son Règlement élections, et notamment son article 12. Il comprend la volonté du CSA que la parole soit donnée au plus grand nombre pendant les campagnes électorales, mais il estime que les éditeurs doivent pouvoir décider pour des motifs éditoriaux – et pas seulement organisationnels – de

ne pas inviter dans leurs débats certaines « petites » liste pour lesquels ils estiment que l'intérêt éditorial (par exemple pour la lisibilité du débat) impose de leur donner la parole d'une autre manière.

- 33 Il se demande s'il n'a pas été pénalisé d'ouvrir son studio à huit invité.es, ce qui l'a en quelque sorte obligé (selon l'interprétation du CSA) à inviter des candidat.es n'ayant pas la même légitimité que d'autres à participer au débat. Peut-être aurait-il dû, comme d'autre éditeurs, limiter son studio à seulement quatre places. Il avait prévu une configuration de plateau large afin de favoriser la représentativité de candidat.es des deux sexes, mais si c'était à refaire, il ne le referait peut-être plus.
- 34 Quoi qu'il en soit, il note que la plainte ayant donné lieu au présent dossier est la seule plainte dont il a fait l'objet pour des questions de pluralisme pendant les débats, et ce malgré la diffusion de vingt-trois débats.
- 35 Enfin, l'éditeur relève que, saisi d'une demande d'avis de sa part, le Conseil de déontologie journalistique (CDJ) a estimé qu'il avait respecté les règles déontologiques et que le débat en cause avait assuré la représentativité et l'équilibre des forces en présence à Namur³.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Sur le premier grief : participation aux débats de l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection

- 36 Selon l'article 12 du Règlement du Collège d'avis du CSA du 25 octobre 2023 relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, approuvé par l'arrêté du 14 décembre 2023 (ci-après « le Règlement élections ») :

« Les débats électoraux revêtent un caractère contradictoire, soit par la diffusion de séquences portant sur diverses listes, soit par la mise en présence de plusieurs candidats de listes différentes ou de candidats et de journalistes, soit par la confrontation de candidats et de citoyens non candidats.

En principe, les débats rassemblent l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection.

Si, pour des raisons pratiques d'organisation des débats, il est nécessaire de limiter le nombre de participants à ceux-ci, cette limitation sera fixée sur base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7.

Les éditeurs ne diffuseront pas de débats la veille du scrutin, sauf cas d'urgence dûment motivé par des circonstances extraordinaires. »

- 37 En l'occurrence, l'éditeur a fait l'objet d'une plainte dénonçant notamment l'exclusion d'un parti (Défi Citoyens+) d'un débat organisé pour couvrir le scrutin communal à Namur.
- 38 S'agissant des modalités d'organisation de ses débats électoraux, l'éditeur avait prévu ce qui suit dans son dispositif électoral, adopté conformément à l'article 7 du Règlement élections :

« Un débat sera organisé pour chaque commune et pour la Province. Ces 23 débats seront diffusés en direct, en linéaire et sur Facebook, à partir du lundi 2 septembre, du lundi au jeudi (à l'exception du lundi 16 septembre). (...)

³ Conseil de déontologie journalistique, avis du 23 avril 2025 ([CDJ-25-11-demande-davis-de-Bouke-debat-electoral-Namur-avis-23avril2025.pdf](#))

Chaque liste communale démocratique présentant plus de 50 % de candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir au Conseil communal sera invitée à fournir deux candidat.e.s, un homme et une femme, pour le débat.

Considérant que le grand plateau permet à un maximum de 8 personnes d'être présentes en même temps, l'organisation des débats différera en fonction du nombre de listes concernées :

- *Dans le cas où le nombre de listes concernées est de 4 ou moins, les deux candidats seront présents en permanence durant toute la durée du débat ;*
- *Dans le cas où le nombre de listes concernées dépasse 4, un.e seul.e candidat.e sera présent.e sur le plateau, il.elle sera remplacé.e par l'autre candidat.e à la moitié du débat (le 'switch' se déroulera en direct). (...) »*

- 39 Ces extraits du dispositif électoral de l'éditeur constituent donc la manière dont il avait prévu d'appliquer l'article 12, alinéa 3 du Règlement élections :
- Pour des raisons pratiques d'organisation, il allait limiter ces débats à huit invité.es présent.es en plateau ;
 - Pour déterminer qui seraient ces invité.es, il allait inviter chaque liste communale démocratique présentant plus de 50 % de candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir à envoyer au débat deux candidat.es de sexe différent (qui, selon le nombre d'invité.es, seraient chacun.e présent.es en plateau pendant soit la totalité soit la moitié du débat).
- 40 S'agissant du débat relatif à la Ville de Namur, sept listes étaient en lice, soit moins que le nombre maximal de places en plateau. L'éditeur n'a cependant invité que cinq de ces sept listes à lui envoyer deux candidat.es pour le débat. Les listes Défi Citoyens+ et Collectif Citoyen n'ont, elles, pas été conviées au motif qu'elles n'étaient pas au moins à moitié complètes.
- 41 La question qui doit être tranchée ici est donc la suivante : dans un cas où il y avait suffisamment de place en plateau pour accueillir toutes les listes candidates à un scrutin, l'éditeur pouvait-il malgré tout ne pas en inviter certaines, ou devait-il toutes les inviter ?
- 42 La position de l'éditeur revient à dire qu'il pouvait décider de ne pas inviter toutes les listes candidates à un scrutin. Il convient donc d'analyser cette position, et les arguments sur lesquels elle repose.
- 43 Il y a, tout d'abord, l'argument du dispositif électoral. Celui-ci prévoyait la possibilité d'exclure des débats certaines listes ne remplissant pas un certain nombre de critères, à savoir être une liste démocratique et être au moins à moitié complète. Il s'agissait, selon l'éditeur, de critères objectifs, transparents et communiqués à l'avance au public et aux partis politiques. En outre, l'éditeur a communiqué ce dispositif au CSA, et ce dernier n'y a rien trouvé à redire.
- 44 A cet égard, le Collège tient d'abord à préciser que ce n'est pas parce qu'il reçoit copie d'un dispositif électoral qu'il en approuve le contenu. Comme le précise l'article 7 du Règlement élections, « *Avant l'ouverture de la campagne, les éditeurs adoptent des dispositions spécifiques en matière électorale. (...) Les dispositions seront transmises pour information au Conseil supérieur de l'audiovisuel* ». L'obligation des éditeurs de transmettre leur dispositif électoral au CSA en amont de chaque campagne constitue donc une obligation formelle, qui vise à vérifier que chacun a bien mené une réflexion sur la manière dont il allait couvrir le scrutin, et mis cette réflexion par écrit. Toutefois, compte tenu du nombre d'éditeurs contrôlés par le CSA, et des moyens de ce dernier, il n'aurait pas été possible de mettre en place une vérification systématique du contenu de chaque dispositif électoral. En outre, même si le CSA souhaitait valider à l'avance les dispositifs des éditeurs, il s'agirait là d'une tâche extrêmement délicate car une disposition peut, sur papier, apparaître conforme au Règlement élections mais, à l'épreuve de son interprétation et de sa mise en pratique par l'éditeur, se révéler contraire à ses objectifs. La validation *a priori* des dispositifs n'est donc même pas réellement souhaitable, ce qui n'empêche pas,

en revanche, que les éditeurs qui se posent des questions lors de la rédaction de leur dispositif puissent les adresser aux services du CSA pour leur demander leur avis.

- 45 En l'espèce, c'est le second critère d'exclusion prévu par le dispositif qui est en cause, à savoir celui excluant les listes n'étant pas au moins à moitié complètes. Si le CSA avait pris connaissance du dispositif de l'éditeur avant le début de la campagne, il aurait pu constater que ce critère d'exclusion était effectivement objectif. En effet, identifier les listes n'étant pas au moins à moitié complètes ne nécessite aucune appréciation et repose sur une situation de pur fait. Il aurait également pu constater que ce critère était raisonnable en ce qu'il privilégiait les listes étant parvenues à attirer un nombre suffisant de candidat.es, permettant de présumer de leur part un certain sérieux et une certaine capacité à fédérer un électorat. Mais ce critère était-il également proportionné ? Cela dépend de la manière dont on l'interprète.
- 46 Si l'on a égard à la manière dont l'éditeur l'a appliqué, il l'a interprété comme un véritable critère d'exclusion automatique : qui ne le remplissait pas n'était pas convié aux débats, même si aucune considération pratique ne l'empêchait.
- 47 Cette application faite par l'éditeur était prévisible compte tenu de la manière dont était rédigé le dispositif. Il stipulait en effet que « *chaque liste communale démocratique présentant plus de 50 % de candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir au Conseil communal sera invitée à fournir deux candidat.es, un homme et une femme, pour le débat* ». Cette formulation sous-entendait que, *a contrario*, chaque liste ne remplissant pas ce critère ne serait pas invitée à fournir deux candidat.es pour le débat. Toutefois, compte tenu du paragraphe suivant qui précisait qu'il y avait de la place pour huit invité.es en plateau, l'on aurait également pu imaginer que l'éditeur n'appliquerait pas son critère d'exclusion s'il n'y avait pas plus de huit listes démocratiques en lice.
- 48 Une telle interprétation aurait été conforme à l'article 12, alinéa 3 du Règlement élections qui dispose que « *En principe, les débats rassemblent l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection. Si, pour des raisons pratiques d'organisation des débats, il est nécessaire de limiter le nombre de participants à ceux-ci, cette limitation sera fixée sur base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7* ». Dans cette rédaction, il est clair que l'objectif de la règle est de remplir toute la place en plateau et que les critères d'exclusion à prévoir par chaque éditeur dans son dispositif ne doivent normalement servir qu'au cas où il n'y aurait pas suffisamment de place pour accueillir tout le monde.
- 49 Le Collège estime donc que, si sa *rédaction* était déjà quelque peu douteuse en soi, le dispositif électoral de l'éditeur a en tout cas posé problème dans son *interprétation* faite par ce dernier. Cette interprétation, qui a mené à systématiquement exclure des débats toutes les listes qui ne remplissaient pas le critère, même lorsqu'il y aurait eu suffisamment de place en plateau pour les accueillir, a fait du critère d'exclusion prévu par l'éditeur un critère disproportionné par rapport à l'objectif de l'article 12 qui consiste à ouvrir les débats électoraux au maximum de listes possibles, dans le respect de contraintes techniques à fixer par chaque éditeur.
- 50 L'éditeur défend néanmoins la manière dont il a appliqué son dispositif, non seulement parce qu'elle y était inscrite mais également parce que, selon lui, elle relevait de sa liberté éditoriale. C'est son deuxième argument pour justifier le fait de ne pas avoir invité les sept listes en lice au scrutin communal namurois. Il pointe d'ailleurs une contradiction entre la notion de liberté éditoriale, qui est reconnue aux éditeurs, et l'interprétation que le Collège fait de l'article 12 du Règlement élections, et qui imposerait à ces derniers d'inviter toutes les listes démocratiques en lice à chaque scrutin, sans pouvoir en exclure certaines sur la base de critères éditoriaux (seuls les critères organisationnels étant admis).

- 51 Le Collège peut comprendre cet argument, car la liberté éditoriale – qui dérive de la notion plus large de liberté d'expression – est effectivement un concept cardinal en droit des médias. Cette liberté n'est cependant pas absolue et, comme lors de toute application d'une règle légale s'imposant aux éditeurs de médias audiovisuels, il faut la mettre en balance avec l'objectif qui a été poursuivi par le législateur.
- 52 En l'espèce, le législateur a, via l'article 9.1.2-1, § 1^{er}, 2^o du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, habilité le Collège d'avis du CSA à « *rédiger et tenir à jour des règlements portant sur (...) l'information politique en périodes électorales* ». C'est sur cette base que le Collège d'avis a adopté le Règlement élections, qui a ensuite été rendu obligatoire par le Gouvernement par arrêté du 14 décembre 2023.
- 53 Dans ce Règlement, le Collège d'avis a fixé une règle de manière très claire :

« *En principe, les débats rassemblent l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection.*

Si, pour des raisons pratiques d'organisation des débats, il est nécessaire de limiter le nombre de participants à ceux-ci, cette limitation sera fixée sur base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7. »

- 54 Il y a donc un principe, qui consiste à devoir inviter toutes les listes démocratiques candidates au scrutin, et la possibilité d'y appliquer des exceptions, mais seulement pour des raisons pratiques d'organisation des débats.
- 55 Il semble raisonnable d'en déduire que la volonté du législateur (ou, en l'occurrence, du Collège d'avis du CSA, habilité par le législateur) a été de garantir une participation aux débats du plus grand nombre possible de listes, dans un but de représentativité démocratique. En effet, même si les petites listes peuvent se voir donner une visibilité via d'autres programmes que les débats, le débats restent néanmoins un rendez-vous médiatique particulièrement suivi pendant les campagnes électorales et gardent, sans doute plus que les autres programmes, une capacité à influencer le vote du public. L'enjeu démocratique de pouvoir y participer est donc particulièrement important.
- 56 Face à cela, la liberté éditoriale de l'éditeur doit-elle s'incliner ? Non, mais elle doit être modulée. Comme le Collège le soulevait déjà dans une décision de 2019 portant sur un enjeu similaire⁴ :

« L'éditeur relève qu'un débat comportant trop de participants peut nuire à son intérêt. Le Collège peut parfaitement entendre cet argument. Trop de listes présentes peuvent rendre un débat incompréhensible. Cela relève même des 'raisons pratiques d'organisation des débats', telles que visées dans le règlement. De même, certaines 'petites' listes bien que démocratiques, peuvent difficilement être intégrées dans un débat sur le même pied que les listes plus représentatives au niveau local. L'on rappellera d'ailleurs que l'article 10 du Règlement élections n'impose pas d'accorder une visibilité totalement égale à toutes les listes candidates mais le respect d'un certain équilibre lié à une certaine représentativité.

Le Collège estime néanmoins qu'il est toujours possible d'intégrer les plus 'petites' listes dans des débats sans en réduire la lisibilité, pour autant que ceci soit fait avec créativité. Ainsi, comme le relevait le Secrétariat d'instruction dans son rapport, il est possible, par exemple, d'organiser des débats spéciaux pour 'petites' listes, ou de diffuser des séquences contradictoires dans les débats où les listes non présentes sur le plateau peuvent s'exprimer. »

⁴ Collège d'autorisation et de contrôle, 25 avril 2019, en cause l'ASBL TéléSambre ([TéléSambre : décision 25 avril 2019 – constat d'une infraction au règlement électoral, relative à la visibilité des petites listes – CSA Belgique](#))

- 57 L'éditeur aurait donc pu, en l'espèce, faire participer aux débats les « petites » listes qui n'y ont pas été invitées sans pour autant compromettre sa liberté éditoriale de manière disproportionnée. Il aurait en effet pu les y intégrer d'une manière créative qui ne les aurait pas nécessairement mises sur un même pied que les listes plus établies mais qui aurait mieux poursuivi l'objectif d'ouvrir les débats au plus grand nombre possible de tendances, au vu de leur enjeu démocratique. Ceci aurait pu se faire sans nécessairement rallonger démesurément le débat ou réduire excessivement le temps de parole des listes complètes.
- 58 Une telle approche aurait permis de concilier à la fois les objectifs clairs de l'article 12 du Règlement élections et la volonté de l'éditeur de garder des débats « lisibles » pour le public et ne donnant pas une importance disproportionnée aux listes ne comportant, selon ses propres dires qu'une « *poignée de candidats* ».
- 59 L'éditeur invoque également, en troisième argument, les efforts qu'il a accomplis pour rendre ses débats paritaires et accorder une visibilité identique à des candidat.es des deux sexes.
- 60 Le Collège salue ces efforts qui s'inscrivent dans le cadre de l'article 17 du Règlement élections qui dispose que « *dans le cadre de sa liberté éditoriale, [l'éditeur] veille en outre au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Ils ne peuvent cependant pas justifier de méconnaître l'article 12. Qui plus est, le Collège n'aperçoit pas en quoi, en l'espèce, l'invitation de deux listes supplémentaires au débat namurois aurait entraîné une moins bonne visibilité aux candidat.es des deux sexes. Si sept listes, plutôt que cinq, avaient été invitées à fournir chacune deux candidat.es (un homme et une femme), il y aurait eu en plateau – à configuration égale de débat – sept hommes et sept femmes qui auraient chacun.e pu intervenir pendant la moitié du programme. Et même en changeant la configuration du débat pour faire participer les plus petites listes d'une manière différente que les listes complètes, il aurait été parfaitement possible de veiller à la représentativité des deux sexes. En réalité, ceci n'aurait posé problème que dans le cas très spécifique de la liste Collectif citoyen, qui ne comportait qu'un seul candidat, en l'occurrence un homme. Mais à l'impossible nul n'est tenu et personne n'aurait pu reprocher à l'éditeur de ne pas inviter pour cette liste de candidate féminine s'il n'y en avait pas.
- 61 L'éditeur invoque enfin, à titre de quatrième argument, qu'il a appliqué son dispositif de manière identique pour tous les débats qu'il a organisés et qu'il n'a donc pas mené qu'à l'exclusion de deux listes à Namur. Des listes ont également été exclues dans d'autres débats parce qu'elles n'étaient pas à moitié complètes, et ce sans que cela n'entraîne des plaintes.
- 62 Sur ce point, le Collège estime que ce n'est pas parce que l'éditeur a appliqué son dispositif de manière constante que celui-ci en est pour autant acceptable. Dans les autres communes où le dispositif a mené à l'exclusion de listes bien qu'il y ait eu suffisamment de place en plateau pour les accueillir, l'éditeur a en réalité également appliqué son critère d'exclusion de manière disproportionnée à l'objectif poursuivi par l'article 12 du Règlement élections, qui est que l'ensemble des listes en lice au scrutin soient représentées au débat, dans la limite des contraintes organisationnelles. Le fait que ceci n'ait pas donné lieu à des plaintes ne prouve en rien que l'éditeur aurait respecté le Règlement élections.
- 63 A cet égard, le Collège entend bien que l'éditeur semble regretter à demi-mot ne pas s'être fixé des contraintes organisationnelles plus strictes et avoir limité son plateau à six voire quatre sièges.
- 64 Il est vrai que d'autres éditeurs l'ont fait et ont donc pu exclure davantage de « petites » listes de leurs débats pour des motifs d'organisation. Ceci était une possibilité laissée par l'article 12 et certains éditeurs ont peut-être été plus réalistes dans leur appréciation du nombre de participant.es à un débat qu'ils s'estimaient techniquement capables de gérer en même temps.

- 65 A cet égard, tout est réellement une question d'appréciation à faire par chaque éditeur lorsqu'il mène sa réflexion sur la rédaction de son dispositif. A ce moment, *in tempore non suspecto* et sur la base de son expérience passée, il convient qu'il se demande combien de participant.es à un débat il estime pouvoir correctement gérer en même temps pour délivrer au final un débat lisible et accessible pour le public. Cette appréciation peut se faire en tenant compte de la taille du studio, mais aussi du nombre de techniciens et de journalistes disponibles et de la durée qui sera consacrée au programme. Sur la base de tous ces facteurs, l'éditeur doit fixer un nombre de sièges en sachant que, s'il y a moins ou autant de listes que de sièges, il devra toutes les inviter.
- 66 En l'espèce, l'éditeur a peut-être surestimé sa capacité à gérer huit invité.es en même temps, y compris des politicien.es moins expérimenté.es issu.es de « petites » listes. Mais dès lors qu'il avait prévu huit places dans son dispositif, c'est qu'il estimait une configuration à huit comme étant « lisible », et il devait s'y tenir et accepter de recevoir jusqu'à huit listes différentes. En ne le faisant pas, l'éditeur a méconnu l'article 12 du Règlement élections.
- 67 Le premier grief est donc établi.

3.2. Sur le deuxième grief : équilibre et représentativité des différentes tendances dans la programmation globale du service

- 68 Selon l'article 10 du Règlement élections :

« Les éditeurs assurent l'objectivité, ainsi que l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans les programmes d'information et les débats électoraux qu'ils diffusent.

Lorsqu'un éditeur diffuse des programmes qui, pris individuellement, ne présentent pas toutes les tendances idéologiques, philosophiques et politiques de manière équilibrée, il doit assurer l'équilibre et la représentativité dans la programmation globale de son service, sur l'ensemble de la période électorale. A cette fin, il précise, dans les dispositions électorales visées à l'article 7, la manière dont l'équilibre et la représentativité seront assurés, en tenant compte du caractère linéaire ou non linéaire de son service. »

- 69 Le Collège a déjà interprété cette disposition en ce sens que « même si un programme ne donne de la visibilité qu'à une seule tendance présente dans une commune, l'éditeur peut encore rééquilibrer la situation en donnant de la visibilité aux autres tendances de la même commune dans d'autres programmes. C'est ce que signifie l'alinéa 2 de l'article 10 du Règlement élections. Mais il faut alors bien que ces autres programmes permettent d'atteindre un équilibre et une représentativité commune par commune »⁵.
- 70 En l'occurrence, il a déjà été établi ci-avant que l'éditeur n'avait pas assuré la représentativité des différentes tendances se présentant pour le scrutin namurois dans le débat consacré à cette ville.
- 71 A-t-il néanmoins rééquilibré la situation en donnant aux tendances exclues du débat une visibilité dans d'autres programmes d'information, de telle sorte que l'équilibre et la représentativité des différentes tendances a à tout le moins été atteint de manière globale ?
- 72 Sur ce point, le Secrétariat d'instruction dénonçait, dans son rapport, un extrait du dispositif électoral de l'éditeur selon lequel « Boukè Média ne poursuit pas l'objectif de donner une tribune ou une visibilité à un maximum de candidat.e.s ou de listes mais de permettre au public de se forger une opinion la plus

⁵ Collège d'autorisation et de contrôle, 20 février 2025, en cause la SA RTL Belgium ([RTL Belgium SA: décision relative à la couverture des élections – « 48 heures des Bourgmestres » – CSA Belgique](#))

large, objective et pertinente possible ». Il en déduisait que l'éditeur n'avait pas l'intention de présenter toutes les tendances en lice dans chaque commune, ce qui est contraire à l'article 10 du Règlement élections.

- 73 A cet égard, il apparaît qu'au final, l'éditeur a bien présenté l'ensemble des listes se présentant au scrutin communal namurois sur ses différents services.
- 74 S'agissant de la liste Défi Citoyens+, il a souhaité lui consacrer un reportage télévisuel mais il n'en a pas eu la possibilité car cette liste n'a été finalisée qu'à une date très tardive dans la campagne et car, une fois cette date passée, il n'a pas réussi à obtenir une réponse positive de ses membres à ses demandes d'interview, malgré plusieurs appels. Il s'est donc rabattu sur un article écrit consacré à cette liste.
- 75 S'agissant de la liste Collectif Citoyen, il lui a consacré un reportage télévisuel accompagné d'un article écrit.
- 76 L'éditeur indique que ces deux contenus ont été postés sur son site web, sur une page spécifiquement dédiée aux élections, qui rendait facile, pour le public, de s'informer sur toutes les tendances en présence.
- 77 Tout comme l'éditeur, le Collège estime que l'article 10 du Règlement élections n'impose pas de donner la même visibilité à chaque parti. La notion d'équilibre est en effet plus subtile que celle d'égalité et permet de donner plus de visibilité aux listes plus établies et moins de visibilité aux « petites » listes. Tout le monde doit néanmoins obtenir une certaine visibilité. Ceci aurait gagné à être exprimé plus clairement dans le dispositif de l'éditeur qui aurait pu, également, par souci de transparence, être plus précis sur le type d'exposition qu'il allait donner à chaque type de liste.
- 78 Cela étant, en pratique, le Collège estime que la visibilité qui a été donnée aux listes Défi Citoyens+ et Collectif Citoyen était suffisante – si pas idéale – au regard de l'objectif d'équilibre poursuivi par le Règlement élections. Une liste comme celle de Défi Citoyens+, non complète mais composée de davantage de membres que Collectif Citoyen et affiliée à un parti ayant des élus au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et au Parlement fédéral, aurait dû obtenir une représentation au moins équivalente à celle donnée à la « micro-liste » de Collectif Citoyen ne comportant qu'un seul membre. Elle aurait donc dû se voir au moins consacrer un reportage télévisuel mais, compte tenu des circonstances particulières de la cause, à savoir une finalisation de la liste très tardive et une absence de réponse positive de celle-ci aux demandes d'interview de l'éditeur, il ne peut être reproché à l'éditeur de s'être rabattu sur un simple article écrit.
- 79 Le deuxième grief n'est donc pas établi.

3.3. Sur le troisième grief : visibilité pour les « petites » listes

- 80 Selon l'article 13 du Règlement élections :

Afin de fournir une information complète au public, les éditeurs veillent à assurer la visibilité, selon des modalités dont ils ont l'appréciation :

- *des listes qui se présentent pour la première fois,*
- *des listes qui n'avaient pas d'élus à la suite des élections précédentes,*
- *des listes qui, sur la base des critères objectifs, raisonnables et proportionnés définis par l'éditeur, n'auraient pas accès aux débats visés à l'article 12. »*

- 81 Sur ce point, il résulte de l'examen du deuxième grief que l'éditeur a assuré une visibilité suffisante, compte tenu des circonstances, aux deux « petites » listes candidates à Namur non invitées à participer au débat, à savoir Défi Citoyens+ et Collectif Citoyen.

82 Le troisième grief n'est, dès lors, pas établi.

3.4. Sur l'avis du Conseil de déontologie journalistique

- 83 Enfin, l'éditeur a soulevé, lors de son audition, que le CDJ avait, à sa demande, rendu un avis dans lequel il avait estimé qu'il n'avait pas commis de faute déontologique en n'invitant pas dans ses débats les partis ne répondant pas aux critères prévus dans son dispositif électoral et qu'il avait également suffisamment porté à la connaissance du public les listes non invitées au débat.
- 84 Sur ce point, le Collège prend acte de l'avis rendu par le CDJ le 23 avril 2025. Il note cependant que l'examen du CDJ s'est fait sur la base de dispositions déontologiques qui n'ont pas le même objet que les dispositions réglementaires sur la base desquelles il doit lui-même se prononcer. Or, les plaintes à l'origine de la présente décision portaient exclusivement sur des dispositions réglementaires fixant le cadre de l'information politique en période électorale. Elles n'évoquaient aucune question déontologique relative au traitement de l'information, et ne recouvraient donc pas de disposition déontologique au sens de l'article 4, § 2, du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique.
- 85 Le Collège prend également acte du fait que, dans son avis, le CDJ estime que le CSA aurait dû, dans le présent dossier, actionner la procédure dite « conjointe » prévue à l'article 4 du décret du 30 avril 2009 précité. Le CDJ estime en effet que les plaintes à l'origine du dossier recouvraient à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information.
- 86 Le Collège ne partage pas cet avis. En effet, s'agissant du Règlement élections, il considère que toutes les règles qu'il contient sont des règles *formelles* qui visent à encadrer la couverture des campagnes de manière à ce qu'elles soient les plus équitables possibles. Aucune de ces règles ne porte sur le *fond* du traitement de l'information, qui demeure, lui, de la compétence exclusive du CDJ. Le contenu respectif de ces deux types de règles ne se recoupe pas, de sorte qu'une plainte portant exclusivement sur le respect des règles formelles applicables aux campagnes électorales relève exclusivement de la compétence du CSA.
- 87 Par exemple, l'article 12 impose aux éditeurs d'inviter dans leurs débats tous les partis candidats, sauf si cela est impossible pour des raisons pratiques d'organisation, auquel cas ils peuvent prévoir des critères d'exclusion. Cette disposition ne s'immisce en rien dans la manière dont les éditeurs doivent gérer le fond de leurs débats, qui relève, elle, de la déontologie. Un autre exemple est celui de l'article 10 du Règlement élections qui dispose que les éditeurs doivent assurer l'équilibre et la représentativité des différentes tendances dans l'ensemble des programmes qu'ils diffusent. Le Règlement fixe une obligation formelle, ou quantitative, qui impose au CSA de vérifier que tous les partis se voient représentés de manière équilibrée dans la programmation des éditeurs, mais il ne spécifie en rien comment cette obligation doit être atteinte sur le fond, ce qui relève de la liberté éditoriale des éditeurs et ne peut être contrôlé que par le CDJ.
- 88 En réalité, comme le CDJ l'explique lui-même dans sa Recommandation de 2023 relative à la couverture des campagnes électorales dans les médias⁶, « *il est légitime que le législateur, répondant à un souci démocratique, fixe dans le champ strict de ses compétences des règles précises pour les périodes électorales, notamment dans le but d'assurer l'indépendance de l'information, l'équité entre les candidats, le libre choix de l'électeur ou la régularité d'un scrutin* ».

⁶ [11-Carnet-Elections-version-2023.pdf](#)

- 89 Le Collège valide donc la décision du Secrétariat d’instruction de ne pas avoir transmis au CDJ les plaintes à l’origine du présent dossier. Ceci n’empêche pas le CDJ de s’autosaisir, comme il l’a fait à la demande de l’éditeur, des faits visés dans ces plaintes et de les traiter sous un angle déontologique, mais son avis ne peut avoir pour effet d’épuiser la compétence réglementaire du CSA. Les deux instances pouvaient, en l’espèce, chacune examiner les faits de leur côté sous l’angle de leurs propres compétences. En effet, les deux compétences étaient en l’espèce exclusives, et les plaintes reçues par le CSA ne portaient que sur les règles réglementaires confiées à sa garde.
- 90 Ceci explique également en quoi l’appréciation faite par le CDJ selon laquelle l’éditeur n’a pas méconnu de norme déontologique n’emporte pas nécessairement qu’il n’a pas méconnu de norme légale (ou de norme réglementaire dérivée d’une règle légale), comme en l’occurrence l’article 12 du Règlement élections.

3.5. Synthèse

- 91 En conclusion, il apparaît que l’un des trois griefs notifiés à l’éditeur est fondé. Le Collège ne pourrait pas constater le contraire au vu du libellé de l’article 12 du Règlement élections et de sa jurisprudence antérieure relative à cette disposition.
- 92 Le Collège souhaite cependant préciser que ce constat de grief établi ne doit pas être interprété comme une remise en cause globale du travail considérable accompli par l’éditeur pour couvrir les élections locales d’octobre 2024. Le Collège est en effet bien conscient de l’effort que couvrir un tel scrutin représente, tous les six ans, pour les médias de proximité, et de l’intérêt précieux, en démocratie, des programmes électoraux produits par ces médias et qu’aucun autre éditeur ne produit de manière comparable.
- 93 Le Collège souhaite également préciser que ce constat d’infraction ne doit pas non plus être compris comme une remise en question de la liberté éditoriale de l’éditeur et de la manière dont il l’exerce. Le CSA est bien conscient de la nécessité de préserver la liberté éditoriale des éditeurs face à tous les types de pression qui peuvent s’exercer sur eux. Mais certaines valeurs sociétales nécessitent parfois que cette liberté fasse l’objet de limitations, que ce soit par exemple la lutte contre les discours de haine, la protection des mineurs ou encore, comme ici, le caractère équitable des élections en démocratie. C’est pour veiller au subtil équilibre entre la liberté éditoriale et ces différentes valeurs que le contrôle du respect des règles qui les défendent est confié à un régulateur indépendant et à la composition pluraliste.
- 94 En l’espèce, l’éditeur a commis une infraction et celle-ci a été constatée par le régulateur. Le régulateur, via son Collège, constate néanmoins que cette infraction n’apparaît pas comme motivée par une intention d’exclure spécifiquement certaines tendances mais découle plutôt d’une mauvaise compréhension de l’article 12 du Règlement élections et de ce qu’il permet de faire.
- 95 Le Collège a en outre donné des pistes à l’éditeur pour que, à l’avenir, il puisse organiser ses débats d’une manière qui concilie à la fois sa liberté éditoriale et la représentativité des différentes tendances candidates à un scrutin.
- 96 Le Collège estime que les explications et les pistes qu’il a données dans la présente décision sont suffisantes pour permettre à la régulation d’atteindre ses objectifs, sans qu’il soit nécessaire, en plus, d’infliger une sanction à l’éditeur.
- 97 Le Collège restera cependant attentif, lors des prochaines campagnes électorales couvertes par l’éditeur, au respect, par ce dernier, du Règlement élections, et tout particulièrement des dispositions visant à assurer la représentativité de toutes les tendances en lice de manière équilibrée.

Fait à Bruxelles, le 29 août 2025.

DocuSigned by:
Mathilde Alet
8CA19B3ED537454...

DocuSigned by:
Karim Bourki
08013E62BA9E470...