

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 4 juillet 2019

(Dossier d'instruction n° 21-18)

- 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 coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1^{er}, 12° et 159 à 161 ;
- 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 30 avril 2019 :
« d'avoir appliqué des critères de participation non objectifs et non proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratique au débat « Moi, Bourgmestre », diffusé le 10 octobre 2018 sur La Une, en infraction à l'article 12 du règlement du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 janvier 2018 » ;
- 5 Entendu M. Simon-Pierre De Coster, directeur juridique, M. Thomas Gadisseux, journaliste, et M. Jean-Pierre Jacqmin, directeur de la thématique info/sports, en la séance du 6 juin 2019 ;

1. Exposé des faits

- 6 Le 10 octobre 2018, la RTBF diffuse, sur La Une, dans le cadre de son opération « Moi, Bourgmestre », un débat électoral consacré au scrutin communal à Schaerbeek. Alors que neuf listes sont candidates pour cette commune, cinq d'entre elles sont représentées sur le plateau, à savoir les listes PS-S.pa, MR, CDH, Ecolo et la Liste du Bourgmestre (Défi).
- 7 Le même jour, le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel reçoit, en copie, un courriel adressé au premier titre à la RTBF. Ce courriel dénonce l'absence d'un.e représentant.e du PTB dans le débat susmentionné. Son auteur estime également que l'éditeur exclut de manière généralisée les petites listes indépendantes de ses débats.
- 8 Dès lors que ce courriel dénonce des faits susceptibles de constituer un manquement aux dispositions contrôlées par le CSA, le Secrétariat d'instruction le qualifie en tant que plainte.
- 9 A la suite de celle-ci, le Secrétariat d'instruction examine le dispositif électoral de l'éditeur et sa conformité avec le règlement du Collège d'avis relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale (ci-après « le règlement élections »), tel qu'approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française le 31 janvier 2018. Il visionne également le programme concerné et constate que ce dispositif suscite plusieurs interrogations concernant les critères de participation aux débats électoraux.

- 10 Le 5 novembre 2018, le Secrétariat d'instruction adresse à l'éditeur une demande d'information préalable. Il l'interroge sur les raisons de l'absence du PTB au débat « Moi, Bourgmestre » du 10 octobre 2018. Il sollicite également des éclaircissements concernant l'article D.2, c) du dispositif électoral de la RTBF.
- 11 Le 22 novembre 2018, la RTBF adresse ses observations au Secrétariat d'instruction.
- 12 Le 20 décembre 2018, le Secrétariat d'instruction accuse bonne réception des réponses circonstanciées de l'éditeur. Jugeant néanmoins ces informations insuffisantes pour trancher sur le fond, il informe la RTBF de l'ouverture d'une instruction. Après examen de la composition des débats « Moi, Bourgmestre » diffusés sur La Une, le Secrétariat d'instruction estime que le dispositif électoral de l'éditeur et son application pour certains débats, dont le cas d'espèce, posent question au regard de l'article 12 du règlement élections. Il apporte à l'éditeur certaines précisions sur le prescrit du règlement élections tel que modifié en 2018 et sur la jurisprudence du Collège d'autorisation et de contrôle. Il lui demande de lui faire part de son appréciation de l'article 12 du règlement élections dans le contexte spécifique du scrutin local et de ses remarques éventuelles dans le cadre de l'instruction.
- 13 Le 10 janvier 2019, l'éditeur fait part de ses observations supplémentaires au Secrétariat d'instruction.
- 14 Le 22 mars 2019, les services du CSA transmettent un rapport de monitoring au Secrétariat d'instruction.
- 15 Le 18 avril 2019, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport, au terme duquel il propose au Collège de notifier à la RTBF le grief visé au point 4.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 16 L'éditeur a exprimé ses arguments dans ses courriers au Secrétariat d'instruction, ainsi que lors de son audition par le Collège le 6 juin 2019.
- 17 Il explique que l'opération « Moi, Bourgmestre » a couvert de manière spécifique quinze communes wallonnes et bruxelloises, choisies par la rédaction de la RTBF (et non par son conseil d'administration) en tenant compte de différents éléments, et notamment des majorités en place. Ensuite, le choix des listes invitées lors de chaque débat télévisé a également été effectué par la rédaction, de manière réfléchie, et en collaboration avec le CRISP.
- 18 Selon l'éditeur, le caractère éminemment journalistique des choix qui ont été posés aurait dû entraîner l'application de l'article 4, § 2, alinéa 3 du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, selon lequel, « *dans le cas où une plainte déposée au CSA recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information notamment pour les questions relatives à l'objectivité, ou nécessite une interprétation d'une disposition figurant au Règlement d'ordre intérieur relatif à l'information pris par les éditeurs de services* », le CSA doit solliciter l'avis du Conseil de déontologie journalistique (CDJ).

- 19 La RTBF reproche donc au CSA de ne pas avoir saisi le CDJ en l'espèce. Elle estime en outre qu'à défaut d'une décision préalable du CDJ par laquelle celui-ci se déclarerait incompétent, le CSA ne peut lui-même être compétent pour connaître des faits visés dans la plainte.
- 20 Elle invoque donc, à titre principal, l'incompétence du CSA pour connaître de ces faits.
- 21 A titre subsidiaire, elle développe cependant une argumentation sur le fond du dossier.
- 22 Elle renvoie à son dispositif électoral qui fixe les règles d'accès à l'antenne pour les différents partis démocratiques francophones. Ce dispositif distingue trois catégories de partis :
- Premièrement, ceux qui sont représentés au Parlement de la Communauté française en groupe politique reconnu (concrètement, le PS, le MR, le CDH et Ecolo). Ceux-ci ont, par principe, accès à l'ensemble des débats locaux pour autant qu'ils y présentent une liste (article C).
 - Deuxièmement, ceux qui, sans être représentés au Parlement de la Communauté française en groupe politique reconnu, ont néanmoins des élu.e.s à la fois au Parlement de la Communauté française et dans des conseils provinciaux et communaux de Wallonie et de Bruxelles (concrètement, Défi et le PTB). Ceux-ci ont accès aux débats locaux auxquels ils présentent une liste « *selon les modalités fixées par le présent règlement¹ et par la rédaction* » (article D.1, e).
 - Troisièmement, enfin, ceux qui n'ont pas d'élu.e.s à la fois au Parlement de la Communauté française et dans des conseils provinciaux et communaux de Wallonie et de Bruxelles. Ceux-ci ont accès aux débats locaux auxquels ils présentent une liste « *pour autant qu'ils présentent, soit une liste complète de candidats dans la commune concernée par le débat, soit une liste comportant au moins un élu sortant dans la commune concernée par le débat* », sachant que chaque débat sera limité à six participant.e.s maximum et que, dans l'hypothèse où les listes « éligibles » pour participer au débat dépasseraient le nombre de six, la priorité sera accordée selon une série de critères à appliquer successivement (article D.2, c).
- 23 En l'occurrence, neuf listes étaient candidates pour le scrutin communal à Schaerbeek, et la RTBF n'en a invité que cinq en plateau : les listes PS-S.pa, MR, CDH, Ecolo et la Liste du Bourgmestre (Défi).
- 24 Deux listes étaient exclues car purement néerlandophones (NVA et Vlaams Belang) et une liste était exclue car faisant partie de la troisième catégorie de partis, n'étant pas complète et ne présentant pas d'élu.e sortant.e (Citoyens d'Europe M3E).
- 25 S'agissant de la neuvième liste, celle du PTB, la RTBF explique l'avoir exclue sur pied de l'article de son dispositif selon lequel ce parti (et Défi) ont accès aux débats locaux « *selon les modalités fixées par le présent règlement et par la rédaction* » (article D.1, e).
- 26 Elle reconnaît que cette formulation est elliptique et devrait probablement être améliorée en vue des scrutins ultérieurs, mais elle précise cependant deux choses.
- 27 Tout d'abord, les « modalités fixées par le présent règlement » sont en fait celles fixées à l'article D.2, c, qui prévoit l'exclusion des débats locaux des listes incomplètes ou ne comportant pas au moins un.e élu.e sortant.e pour la commune concernée.

¹ Le « présent règlement » vise le dispositif électoral de la RTBF

- 28 Ensuite, les « modalités fixées par la rédaction » n'équivalent pas, selon la RTBF, à un pouvoir arbitraire. Elle relève en effet que le pouvoir d'appréciation confié à la rédaction l'est par un texte – le dispositif électoral – approuvé par son conseil d'administration, composé de manière pluraliste et regroupant les différents partis représentés au parlement de la Communauté française. En outre, ce pouvoir d'appréciation constitue une « soupape » nécessaire pour apporter à la rédaction une certaine flexibilité afin de rencontrer d'autres objectifs que l'accès des partis les plus représentatifs. En l'occurrence, ces autres objectifs seraient de trois ordres.
- 29 Il s'agirait, *primo*, de laisser à la rédaction un pouvoir d'appréciation quant à l'intérêt éditorial, journalistique et informatif d'inviter certains partis et pas d'autres dans certains contextes communaux. L'éditeur donne ainsi certains exemples de débats dans lesquels il a préféré inviter des « petites » listes par préférence au PTB et/ou à Défi parce que leur présence était jugée éditorialement plus pertinente. Il relève en outre que c'est aussi sur cette base que, dans certains cas, il a limité le nombre de participant.e.s au débat à quatre ou cinq personnes, malgré la présence de six places en studio. En effet, lorsque cela lui semblait possible, il a préféré privilégier des débats avec moins de participant.e.s car, selon lui, cela permettait à chacun.e d'approfondir un peu plus son discours et de rendre le débat plus intéressant. Le nombre de six invité.e.s n'a donc pas été appréhendé comme un idéal mais bien comme un maximum.
- 30 Il s'agirait, *secundo*, de laisser un accès aux débats aux plus « petits » partis, même lorsque les six partis les plus représentatifs présentent une liste dans la commune concernée. Le règlement élections du Collège d'avis encourage en effet les éditeurs à leur donner de la visibilité.
- 31 Il s'agirait enfin surtout, *tertio*, de tenir compte d'un objectif de pluralisme et d'équilibre défini de manière plus générale qu'au niveau de chaque commune, en tenant compte du poids politique des différents partis sur l'ensemble de la population de la Fédération Wallonie-Bruxelles. A cet égard, la RTBF relève que si le PTB et Défi avaient dû être invités à l'ensemble des débats communaux où ils présentaient une liste, ils auraient été globalement surreprésentés au regard de leur représentativité au Parlement de la Communauté française. C'est ainsi que le PTB a été invité à cinq débats sur quinze et Défi à sept.
- 32 S'agissant, plus particulièrement, de cet objectif d'équilibre plus général, la RTBF indique qu'il s'appuie sur l'article 20 de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel, qui dispose ceci :
- « Une représentation équilibrée, à l'antenne, des différentes tendances et des mouvements d'opinion constitue un des fondements de l'objectivité. Cet équilibre ne doit pas nécessairement s'établir à l'intérieur de chaque émission, mais il peut au besoin ressortir d'une série d'émissions, soit de l'ensemble de l'information au cours d'un certain laps de temps. Les journalistes doivent tenir compte du poids relatif des opinions, de leur intérêt journalistique ou de leur signification éventuelle. S'ils se trouvent dans l'impossibilité de recueillir un avis significatif ou si un interlocuteur se refuse à tout commentaire, cela doit être explicitement signalé à l'antenne. »*
- 33 La RTBF admet que ce règlement d'ordre intérieur n'a pas, en soi, la même force que le règlement élections du Collège d'avis, rendu obligatoire par arrêté du Gouvernement, mais relève que son existence est consacrée à l'article 7 de son décret organique ainsi que dans son contrat de gestion.
- 34 Quant au respect de l'article 12 du règlement élections du Collège d'avis, plus spécifiquement visé dans le grief, l'éditeur relève que son deuxième alinéa est formulé comme suit : « *En principe, les débats rassemblent l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection* ». Il en déduit deux choses.

- 35 Tout d'abord, puisque ce n'est qu'« *en principe* » que les débats doivent rassembler l'ensemble des listes, c'est que ce principe admet des exceptions. L'alinéa 3 de l'article 12 du règlement élections prévoit à cet égard que la limitation du nombre de participants doit être fixée sur la base de critères « *objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques* ». Or, la RTBF estime que c'est sur la base de tels critères qu'elle a, dans certains débats, exclu des listes candidates présentées par le PTB ou par Défi. C'était en effet clairement le cas des critères visés à l'article D.2, c (présenter une liste complète ou avoir un élu sortant) mais aussi des critères retenus par la rédaction, à savoir l'article 20 susmentionné de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel, qui constitue, selon elle, un texte clair, poursuivant des objectifs raisonnables et qui est une norme connue de tous et accessible sur son site web. Elle ajoute que, selon les termes mêmes de l'article 12, son but n'est pas de donner la parole à *toutes* les tendances démocratiques mais à *un maximum* d'entre elles, compte tenu des contraintes techniques mais aussi, affirme-t-elle, éditoriales.
- 36 Ensuite, la RTBF relève que, selon l'article 12 du règlement élections, ce sont « *les débats* », pris en général, qui doivent rassembler l'ensemble des listes, et non chaque débat pris isolément. Elle ajoute d'ailleurs que l'obligation de pluralisme qui s'impose à elle sur la base de divers textes, tels que la loi sur le Pacte culturel, son décret organique ou encore son contrat de gestion doit s'apprécier sur l'ensemble des programmes d'une période déterminée et non sur un élément particulier de cette période. Ceci est d'ailleurs clairement rappelé à l'article 20 susmentionné de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel qui dispose que l'« *équilibre ne doit pas nécessairement s'établir à l'intérieur de chaque émission, mais il peut au besoin ressortir d'une série d'émissions, soit de l'ensemble de l'information au cours d'un certain laps de temps* ».
- 37 Au surplus, la RTBF tire également argument de l'« universalité » de certains enjeux communaux comme la mobilité, la sécurité, la propreté, etc. Elle relève que le scrutin local d'octobre 2018 constituait le premier scrutin depuis mai 2014 et présentait une valeur de « test national » pour les partis qui ont proposé des programmes ne différant pas énormément d'une commune à l'autre. De ce fait, elle estime que chacun des quinze débats organisés dans le cadre de l'opération « Moi, Bourgmestre » a pu attirer un public plus large que le simple public de la commune concernée et que, de ce fait, il était pertinent d'apprécier la représentation des partis sur une base plus large que purement communale.
- 38 La RTBF indique qu'elle a également, et de toute façon, veillé à présenter sur son site web l'ensemble des listes candidates dans l'ensemble des communes de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
- 39 Elle ajoute qu'au terme du scrutin, le PTB a finalement réalisé un excellent score dans la commune de Schaerbeek où il est passé d'un.e à six élu.e.s, ce qui prouve que son traitement par la RTBF n'a pas été dommageable.
- 40 Enfin, et de façon très générale, elle met en garde le Collège contre une appréciation trop stricte de l'article 12 du règlement élections, qui aboutirait à un cadencage des débats et de la liberté rédactionnelle. Ceci pourrait avoir, selon elle, un effet contreproductif et nuire, *in fine*, au pluralisme des programmes électoraux. Elle appelle donc le Collège à faire confiance aux rédactions.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Sur la compétence du CSA

- 41 Selon l'article 4, §§ 2 et 3 du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique (ci-après, « le décret du 30 avril 2009 ») :

« § 2. Le CSA renvoie au CDJ toutes les plaintes relatives à l'information qui sont sans rapport avec ses attributions décrétales.

Le CDJ renvoie au CSA les plaintes relatives à l'audiovisuel qui sont sans rapport avec ses propres attributions.

Dans le cas où une plainte déposée au CSA recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information notamment pour les questions relatives à l'objectivité, ou nécessite une interprétation d'une disposition figurant au Règlement d'ordre intérieur relatif à l'information pris par les éditeurs de services :

- *le CSA sollicite immédiatement l'avis du CDJ qui l'examine selon la procédure prévue en son sein ;*
- *le CDJ communique au CSA son avis, accompagné de ses éventuelles recommandations ;*
- *le CSA communique au plaignant l'avis du CDJ ;*
- *si le CDJ se déclare incompétent, il renvoie la plainte au CSA qui statue à son tour sur la recevabilité de la plainte ;*
- *si le CDJ constate une ingérence de l'éditeur de service de média audiovisuel dans l'indépendance journalistique, le CSA, sur la base de ses missions décrétales et dans le respect de l'intérêt public, instruit la plainte en se fondant notamment sur l'avis remis par le CDJ.*

Si le CSA entend ne pas se conformer à l'avis du CDJ, il se consulte préalablement avec lui dans le cadre d'une procédure d'audition, avant de prendre sa décision, et motive les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis du CDJ.

§ 3. Par dérogation au § 2 et dans le cadre de ses compétences décrétales, le CSA peut traiter directement une plainte qui recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information lorsqu'elle porte sur la responsabilité de l'éditeur de service de média audiovisuel, soit :

- *lorsque, à la suite d'un premier avis remis par le CDJ sur une plainte traitée selon la procédure décrite au § 2, le CSA reçoit, endéans les 12 mois, une nouvelle plainte similaire, considérée par le CDJ comme concernant le même éditeur et comportant les mêmes griefs ;*
- *lorsqu'une plainte est adressée au CSA par trois chefs de groupes politiques démocratiques reconnus du Parlement de la Communauté française et qu'elle entre dans le champ de ses attributions décrétales.*

Le CSA sollicite un avis du CDJ dans ces cas de figure.

Si le CSA entend ne pas se conformer à l'avis du CDJ, il se consulte préalablement avec lui dans le cadre d'une procédure d'audition, avant de prendre sa décision, et motive les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis du CDJ.

- 42 Ces dispositions visent à organiser la répartition des compétences entre CSA et CDJ.

- 43 La RTBF a déjà eu l'occasion, dans d'autres dossiers, de faire part au CSA de son interprétation de celles-ci. Pour résumer, elle considère que l'article 4 du décret du 30 avril 2009 a pour effet de soustraire à la compétence du CSA toutes les plaintes recouvrant à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information, sauf lorsque le CDJ s'est déclaré incompétent pour les traiter ou dans trois cas de figure exceptionnels.
- 44 De son côté, le Collège a également déjà eu l'occasion de répondre à cette position en affirmant qu'en réalité, l'intervention du CDJ n'épuise la compétence du CSA que *sur l'aspect déontologique* des plaintes recouvrant à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information. Pour le reste, le législateur ne peut avoir souhaité retirer à une institution créée par décret la compétence de contrôler le respect de règles également créées par décret (ou par arrêté) pour transférer cette compétence à une instance d'autorégulation, certes reconnue par décret mais créée par des éditeurs et dépourvue de tout pouvoir contraignant.
- 45 Le Collège maintient cette position et renvoie, pour plus d'arguments à ce sujet, à sa décision rendue le 8 mars 2018 à l'égard de la RTBF².
- 46 Il ne peut donc pas suivre l'argument invoqué par la RTBF selon lequel le CSA ne pourrait être compétent dans le présent dossier que si, après avoir sollicité l'avis du CDJ, il s'avérait que le CDJ se déclare incompétent.
- 47 Au surplus, il convient de souligner l'étrangeté de la thèse de la RTBF selon laquelle le CSA pourrait être incompétent pour appliquer un règlement adopté en son sein même. L'on rappellera déjà que, par principe, et sur pied de l'article 136, § 1^{er}, 12° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège d'autorisation et de contrôle est compétent pour « *constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel* ». En outre, le règlement élections, adopté par le Collège d'avis (comportant des représentants du CDJ et de la RTBF), confère au CSA un rôle central d'accompagnement, d'information et de contrôle :
- Il doit se voir transmettre le dispositif électoral que les différents éditeurs doivent adopter (article 7) ;
 - Il peut être consulté par les éditeurs en cas de question relative à la mise en œuvre du règlement (article 23) ;
 - Il doit assurer l'information des éditeurs sur le règlement, selon les moyens qu'il juge les plus appropriés (article 24) ;
 - Il doit recevoir la traduction des programmes électoraux que certains éditeurs diffusent dans une langue autre que le français (article 19).
- 48 Ce qui précède démontre donc, si besoin en était encore, que c'est bien au CSA qu'il appartient de contrôler le respect du règlement élections.
- 49 Ceci d'autant plus que, dans le présent dossier, il n'y avait même pas matière à solliciter l'avis du CDJ.
- 50 En effet, l'article 4, § 2, alinéa 3 du décret du 30 avril 2009 n'impose au CSA de solliciter l'avis du CDJ que « *dans le cas où une plainte déposée au CSA recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information notamment pour les questions relatives à l'objectivité, ou nécessite une interprétation d'une disposition figurant au Règlement d'ordre intérieur relatif à l'information pris par les éditeurs*

² Collège d'autorisation et de contrôle, 8 mars 2018, en cause la RTBF (<http://www.csa.be/documents/2801>)

de services ». Or, en l'espèce, la plainte ne recouvrait pas de disposition déontologique en matière d'information ni ne nécessitait d'interpréter une disposition du règlement d'ordre intérieur relatif à l'information pris par la RTBF.

- 51 Comme le Secrétariat d'instruction l'a relevé dans son rapport, « *le travail journalistique, la qualité de celui-ci ou le traitement de l'information par des journalistes, notamment pour les questions relatives à leur objectivité, ne sont nullement questionnés. Aucune interprétation, par le CDJ, d'une disposition figurant au règlement d'ordre intérieur relatif à l'information de l'éditeur n'est en l'occurrence nécessaire* ».
- 52 A cet égard, l'on notera en effet que l'article 12 du règlement élections, qui porte sur la composition des plateaux des débats électoraux, doit être lu à la lumière des règles d'équilibre et de représentativité énoncées à l'article 10 du même règlement : « *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 (...)* ». Or, cet article distingue clairement les questions d'objectivité des questions d'équilibre et de représentativité.
- 53 Il n'y avait dès lors pas lieu d'appliquer, en l'espèce, la procédure dite conjointe prévue à l'article 4 du décret du 30 avril 2009.

3.2. Sur le grief

- 54 Selon l'article 12 du 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. »

- 55 Cet article, et plus précisément ses alinéas 2 et 3, énonce un principe et une exception :
- Le principe est que les débats doivent rassembler l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection ;
 - L'exception est que les débats peuvent ne pas rassembler l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection lorsqu'il est nécessaire de limiter le nombre de participants pour des raisons pratiques d'organisation. Dans ce cas, le choix des listes invitées devra reposer sur des critères de sélection objectifs, raisonnables, proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques, et inscrits dans le dispositif électoral de l'éditeur.
- 56 Selon l'éditeur, les critères sur la base desquels il a exclu certaines listes candidates du débat « Moi, Bourgmestre » consacré à la commune de Schaerbeek répondaient aux conditions susmentionnées.

- 57 Telle n'est cependant pas l'opinion du Secrétariat d'instruction. Le Collège va donc s'atteler à examiner si les critères de sélection des invités au débat concerné appliqués par l'éditeur respectaient bien le prescrit de l'article 12 du règlement élections.
- 58 En vertu de son dispositif électoral, les critères d'exclusion que l'éditeur a appliqués en l'espèce sont les suivants :
- Les participants ont été limités à maximum six ;
 - Au-delà des quatre partis représentés au Parlement de la Communauté française en groupe politique reconnu (invités d'office pour peu qu'ils présentent une liste) le choix des participants supplémentaires s'est opéré sur la base :
 - Premièrement, des modalités fixées par le dispositif électoral de l'éditeur, à savoir en donnant la priorité aux listes comportant au moins un.e élu.e sortant.e et, parmi celles-ci, aux listes complètes ;
 - Deuxièmement, des modalités fixées par la rédaction, ce qui, selon l'éditeur, a impliqué l'application des trois éléments d'appréciation suivants : l'intérêt éditorial, la volonté de donner une visibilité aux « petites » listes, et la prise en compte d'un objectif de pluralisme et d'équilibre défini de manière plus générale qu'au niveau de chaque commune, en tenant compte du poids politique des différents partis sur l'ensemble de la population de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
- 59 S'agissant, premièrement, de la limitation de l'accès aux débats à six participants, le Collège estime qu'il s'agit d'un critère objectif, raisonnable, proportionné au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques, et inscrit dans le dispositif électoral de l'éditeur. Le Collège peut en effet admettre que, même si l'objectif de principe de l'article 12 est de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques, il faut également que le débat reste gérable dans le studio de l'éditeur et que le nombre de participant.e.s ne nuise pas à la lisibilité du débat et à son intérêt pour le public.
- 60 Cela étant, en pratique, le Collège constate que l'éditeur n'a pas invité six mais seulement cinq participant.e.s au débat consacré à la commune de Schaerbeek. Il justifie ceci au regard d'autres critères de sélection de ses invité.e.s. La conformité de ces critères à l'article 12 du règlement élections sera examinée plus loin mais, à ce stade, le Collège estime déjà que, quel que soit le critère utilisé pour exclure des listes d'un débat, cette exclusion n'est pas acceptable si elle n'est pas nécessaire au vu des « *raisons pratiques d'organisation des débats* ». L'on rappellera en effet que le principe énoncé par l'article 12 est l'obligation de donner la parole à « *un maximum de tendances démocratiques* ». Dès lors, exclure un parti démocratique alors que cela ne s'imposait pas pour des raisons pratiques ne peut être admis.
- 61 A cet égard, l'éditeur relève que le nombre de six participant.e.s n'était pas un idéal mais un simple maximum et qu'il a choisi, dans certains cas, de limiter à quatre ou cinq le nombre de participant.e.s aux débats de l'opération « Moi, Bourgmestre » pour rendre le débat plus intéressant.
- 62 Le Collège peut entendre ceci dans un contexte non électoral, où la liberté éditoriale est plus large, mais en période électorale, le Collège d'avis a jugé opportun, dans son règlement élections, d'énoncer un principe strict, à savoir la participation aux débats de *l'ensemble* des listes démocratiques candidates, sauf lorsque le nombre de participant.e.s doit être restreint pour des raisons *pratiques* d'organisation. Si des critères d'ordre *éditorial* peuvent être utilisés par les éditeurs pour choisir les listes à inviter, ils ne peuvent, en revanche, être utilisés pour restreindre le nombre d'invité.e.s aux débats au-delà de ce qui est nécessaire pour des raisons pratiques.

- 63 S'agissant, deuxièmement, des modalités de choix fixées par le dispositif électoral de l'éditeur, le Collège estime également qu'elles constituent des critères objectifs, raisonnables, proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques, et inscrits dans le dispositif électoral de l'éditeur. En effet, en favorisant les partis représentés au Parlement de la Communauté française, ayant un élu sortant et présentant une liste complète, les règles de priorité prévues dans le dispositif font raisonnablement primer les listes ayant un bilan à défendre et/ou des ambitions de représentativité.
- 64 En ce qui concerne les partis qui, sans être représentés au Parlement de la Communauté française en groupe politique reconnu, ont néanmoins des élu.e.s à la fois au Parlement de la Communauté française et dans des conseils provinciaux et communaux de Wallonie et de Bruxelles, le Collège regrette cependant que ces critères n'aient pas été exprimés plus clairement. En effet, à la lecture du dispositif électoral de l'éditeur, il n'apparaît pas évident que les « modalités fixées par le présent règlement » visent en fait les règles de priorité fixées plus loin pour les plus « petits » partis. L'éditeur reconnaît d'ailleurs la maladresse de cette formulation, qui nuit à la prévisibilité de ses critères de choix pour les partis concernés.
- 65 Toutefois, le Collège admet qu'il semble s'agir d'une erreur formelle. Il prend acte de la volonté de l'éditeur de clarifier ses futurs dispositifs électoraux sur ce point.
- 66 S'agissant, enfin, et troisièmement, des modalités de choix « fixées par la rédaction », le Collège ne peut les considérer comme des critères objectifs, raisonnables, proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques, et inscrits dans le dispositif électoral de l'éditeur.
- 67 En effet, et tout d'abord, il faut relever que ces modalités ne sont en rien explicitées dans le dispositif électoral de l'éditeur. Même si elles ont, par la suite, été détaillées par ce dernier au cours de l'instruction et lors de son audition par le Collège, ceci ne suffit pas au regard de l'article 12 du règlement élections qui, en exigeant que les critères de choix soient inscrits dans le dispositif électoral de chaque éditeur, a souhaité leur conférer un caractère de transparence et de prévisibilité.
- 68 Or, en l'espèce, force est de constater qu'à la lecture du dispositif électoral de l'éditeur, il était impossible de savoir quels partis allaient être invités dans les débats de l'opération « *Moi, Bourgmestre* », ou même sur la base de quels critères éditoriaux ils allaient être choisis.
- 69 Ensuite, il convient d'examiner les critères éditoriaux utilisés par l'éditeur tels qu'il les a explicités *a posteriori*. Il s'agit de l'intérêt éditorial, de la volonté de donner une certaine visibilité aux « petites » listes et de tenir compte d'un objectif de pluralisme et d'équilibre défini de manière plus générale qu'au niveau de chaque commune. En effet, bien que le Collège regrette qu'ils n'aient pas été détaillés dans le dispositif de l'éditeur, ils pourraient néanmoins s'avérer acceptables sur le fond.
- 70 En ce qui concerne l'intérêt éditorial, le Collège considère qu'il pourrait constituer un critère de sélection objectif, raisonnable et proportionné pour peu qu'il soit suffisamment détaillé dans le dispositif. Le Collège peut en effet entendre l'argument de l'éditeur selon lequel il doit pouvoir disposer d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des invité.e.s à ses débats. Mais pour respecter l'article 12 du règlement élections, un tel critère devrait à tout le moins donner quelques indications sur la notion d'« intérêt éditorial ». Il pourrait, par exemple, préciser dans quels types de cas la rédaction pourra faire primer un parti « non prioritaire » sur un parti plus représentatif. En revanche, comme le Collège l'a dit plus haut, l'intérêt éditorial ne pourrait être invoqué pour restreindre le nombre de participant.e.s à un débat au-delà de ce qui est nécessaire pour des raisons pratiques d'organisation.

- 71 En ce qui concerne la volonté d'augmenter la visibilité des « petites » listes, le Collège estime également qu'elle pourrait constituer un critère de sélection objectif, raisonnable et proportionné pour peu qu'il soit suffisamment détaillé. Le dispositif pourrait par exemple préciser que, dans chaque débat, au moins une liste non représentée au niveau de pouvoir concerné ou non représenté à un niveau supérieur de pouvoir sera invitée, et ce afin de lui permettre de se confronter aux partis plus « expérimentés ». L'on pourrait également imaginer des modalités de participation aux débats spécifiques aux « petites » listes (par exemple dans le cadre d'une séquence dédiée au sein d'un débat plus large). Sous ces conditions, et dans un contexte où le règlement élections encourage la visibilité des « petites » listes, un tel critère éditorial pourrait être considéré comme conforme à l'article 12 du même règlement.
- 72 En revanche, en ce qui concerne l'objectif de pluralisme et d'équilibre défini de manière plus générale qu'au niveau de chaque commune, le Collège ne peut suivre l'argumentation de l'éditeur. Il entend bien que ses intentions sont légitimes et conformes à l'article 20 de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel, mais il estime néanmoins qu'en appliquant ce critère de sélection, l'éditeur omet de tenir compte de la spécificité des périodes électorales et des scrutins locaux.
- 73 Hors période électorale, l'obligation de pluralisme et d'équilibre de l'éditeur s'apprécie de manière globale, sur l'ensemble de sa programmation. Mais en période électorale, cette obligation s'apprécie sur un nombre plus restreint de programmes, à savoir ceux qui sont diffusés pendant cette période spécifique. En effet, durant cette période cruciale où l'électeur forme le choix qui mènera à l'expression de son vote et à la constitution des institutions démocratiques, il importe d'autant plus que chaque tendance ayant vocation à la représentation puisse se faire connaître dans des conditions équitables.
- 74 C'est dans ce but précis qu'a été adopté le règlement élections du Collège d'avis. L'article 10, alinéa 2 du règlement dispose d'ailleurs en ce sens que « *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. (...)* ». La Cour européenne des droits de l'homme a également eu l'occasion de souligner qu'il est « *particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et informations de tout ordre de circuler librement* »³.
- 75 Par ailleurs, le contexte du présent dossier est celui d'un scrutin local. Le débat dont il est question était organisé autour des élections communales dans une commune spécifique, à savoir la commune de Schaerbeek. Or, l'éditeur a restreint l'accès à ce débat à un parti non pas parce qu'il ne remplissait pas les critères objectifs de participation à ce débat prévus dans son dispositif électoral mais uniquement parce que, selon lui, l'inviter lui aurait donné une visibilité excessive compte tenu de sa représentativité sur l'ensemble de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
- 76 Le Collège ne peut souscrire à cette analyse. En période électorale, lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure chaque parti doit être présenté, un éditeur doit tenir compte du niveau de pouvoir concerné⁴. En effet, c'est la condition *sine qua non* pour que chaque parti puisse réellement s'exprimer sur les enjeux de l'élection. Pour l'électeur de la commune A, le fait qu'un parti se soit exprimé sur des problématiques locales propres à la commune B ne lui donne que peu d'indications sur les intentions de ce parti en ce qui concerne sa commune. Une appréciation du pluralisme et

³ C.E.D.H., 19 février 1998, *Bowman c/ Royaume Uni*

⁴ Collège d'autorisation et de contrôle, 31 janvier 2013, en cause Canal Z (<http://www.csa.be/documents/1982>)

de l'équilibre en tenant compte d'un niveau de pouvoir différent que celui concerné par l'élection n'est pas de nature à informer correctement le public sur les enjeux devant déterminer son vote.

- 77 L'on notera d'ailleurs que l'éditeur ne fait pas preuve d'une grande cohérence lorsqu'il affirme avoir voulu refléter, sur l'ensemble de ses débats, la représentation des partis au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles, puisqu'en ce qui concerne les quatre partis « traditionnels », il a invité chacun de ceux-ci à l'ensemble des débats communaux pour lesquels ils présentaient une liste, alors qu'à suivre l'argumentation défendue par l'éditeur en ce qui concerne Défi et le PTB, il aurait également dû tenir compte de la représentativité différente de ces quatre partis et en inviter certains plus que d'autres. Ceci démontre bien les limites de l'argument de l'éditeur quant à sa volonté de respecter un équilibre « global » entre les partis.
- 78 Il en découle que le troisième critère « éditorial » invoqué *a posteriori* par l'éditeur pour ne pas avoir invité le PTB au débat consacré à la commune de Schaerbeek ne peut, dans le contexte d'un scrutin local, être considéré comme un critère objectif, raisonnable ni proportionné.
- 79 Pour répondre aux arguments complémentaires de l'éditeur, il faut effectivement reconnaître que ce n'est pas chaque débat mais *les* débats qui, selon l'article 12 du règlement élections, doivent rassembler en principe l'ensemble des listes démocratiques candidates. L'éditeur aurait donc pu, éventuellement, ne pas inviter au débat concerné un parti répondant aux critères objectifs de sélection prévus par son dispositif électoral. Mais dans ce cas, il lui incombait d'inviter ce parti à un autre débat comparable, non seulement en termes de durée, d'heure de diffusion et d'audience, mais surtout *organisé au sujet de la même commune*. L'absence d'un parti au débat consacré à une commune ne pourrait pas, comme expliqué ci-avant, être compensée par sa présence au débat consacré à une autre commune. Elle ne peut pas davantage être compensée par une simple présentation dans un JT ou sur un site web, qui n'est pas comparable à une participation à un débat.
- 80 L'on notera d'ailleurs que l'argument soulevé par l'éditeur selon lequel les thématiques abordées dans les différents débats communaux constitueraient des thématiques « universelles » présentant un intérêt pour l'ensemble du public et pas seulement pour les habitants de la commune concernée, n'est qu'à moitié fondé. Certes, certaines thématiques générales abordées par un parti dans un débat sur une commune A peuvent donner des indications à l'électeur sur ses intentions pour la commune B, mais les débats locaux abordent également toute une série de problématiques purement locales. L'on notera ainsi que, dans le débat consacré au scrutin local à Schaerbeek, les trois principaux sujets abordés ont été la dualité du développement urbain entre le haut et le bas de Schaerbeek, les places de parking et la sécurité routière à Schaerbeek, et l'existence ou non d'un accord pré-électoral entre les listes de la majorité locale.
- 81 Enfin, le fait qu'*in fine*, le PTB n'aurait pas pâti de son absence au débat concerné n'est pas pertinent pour apprécier le respect par la RTBF de l'article 12 du règlement élections. En outre, il est impossible de quantifier exactement l'impact qu'un débat télévisé peut avoir sur un scrutin et, s'agissant d'une question aussi démocratiquement sensible, il semble quelque peu léger d'affirmer péremptoirement qu'un débat n'a pas eu d'impact.
- 82 Il découle de ce qui précède qu'en n'invitant pas le PTB au débat qu'il a organisé dans le cadre de l'opération « Moi, Bourgmestre » pour la commune de Schaerbeek, et ce sur pied d'un critère de sélection ni objectif, ni raisonnable, ni proportionné, ni prévu clairement dans son dispositif éditorial, alors qu'il remplissait pourtant les autres critères de sélection prévus dans son dispositif et qu'il n'était pas nécessaire de l'exclure pour des raisons pratiques liées à l'organisation des débats, l'éditeur n'a pas respecté l'article 12 du règlement élections du Collège d'avis.
- 83 Le grief est dès lors établi.

- 84 Cela étant, le Collège prend acte de la reconnaissance, par l'éditeur, du fait que son dispositif électoral était maladroitement formulé et devrait être revu. Il prend également acte de son esprit d'ouverture à l'égard des « petites » listes, qu'il salue car s'inscrivant parfaitement dans l'esprit du règlement élections. Enfin, même si l'éditeur a commis une erreur d'appréciation en voulant tenir compte de la représentation des différents partis au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles plutôt qu'un niveau de chaque commune pour laquelle il a organisé un débat local, le Collège admet que cette erreur découle d'une intention légitime qui aurait pu être pertinente hors période électorale ou dans le cadre d'un scrutin non local. L'on ne peut en outre déceler dans le chef de la RTBF aucune intention de discriminer le PTB.
- 85 Pour ces raisons, il n'estime pas indiqué de sanctionner l'éditeur. Il sera cependant particulièrement attentif, lors des scrutins futurs, à la prise en compte, par l'éditeur, des remarques formulées dans la présente décision afin de rendre plus transparents, objectifs, raisonnables et proportionnés, les critères sur la base desquels il choisira les participants.e.s aux débats qu'il organisera.

Fait à Bruxelles, le 4 juillet 2019.

