

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 4 avril 2019

(Contrôle annuel 2017)

- 1 En cause l'ASBL BXFM, dont le siège est établi avenue Franklin Roosevelt, 91 à 1050 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 l'avis du Collège d'autorisation et de contrôle du 12 juillet 2018 relatif au respect des engagements et obligations de l'éditeur BXFM ASBL pour le service BX FM au cours de l'exercice 2017 ;
- 4 Vu le grief notifié à l'ASBL BXFM par lettre recommandée à la poste du 18 juillet 2018 de :

« non-respect de son engagement à diffuser plusieurs programmes, correspondant à 9 % hebdomadaires, consacrés à sa thématique européenne, engagement dont le Collège peut sanctionner le non-respect sur pied de l'article 159, § 1^{er} du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels » ;
- 5 Entendu MM. Michel Brunelli, Charles Pirmez-Renard et Philippe Sala, administrateurs, en la séance du 22 novembre 2018 ;
- 6 Vu la note de monitoring réalisée par les services du CSA à la suite de cette audition ;
- 7 Vu la décision du Collège d'autorisation et de contrôle du 10 janvier 2019 de rouvrir les débats et de transmettre la note de monitoring précitée à l'éditeur afin qu'il puisse y réagir ;
- 8 Entendu MM. Michel Brunelli et Charles Pirmez-Renard, administrateurs, en la séance du 14 février 2019 ;
- 9 Vu la note de réponse déposée par l'éditeur lors de cette séance, ainsi que ses annexes ;

1. Exposé des faits

- 10 Le 12 juillet 2018, le Collège d'autorisation et de contrôle a rendu un avis relatif au respect des engagements et obligations de l'éditeur BXFM ASBL pour le service BX FM au cours de l'exercice 2017.
- 11 Dans son avis, le Collège a constaté qu'alors que l'éditeur s'était engagé, dans son dossier de candidature, à diffuser six programmes consacrés à sa thématique européenne pour une durée hebdomadaire s'élevant à 16 heures 30 minutes (soit 9 % de sa programmation), il n'avait en pratique diffusé qu'une proportion de 3,2 % de programmes correspondant à cette thématique, soit 5,8% de moins que l'engagement pris dans son dossier de candidature.

- 12 Aussi, considérant le caractère répété du manquement et la faiblesse du caractère thématique du format de la radio, le Collège a décidé de notifier à l'éditeur le grief visé au point 4.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 13 L'éditeur a exprimé ses arguments à l'occasion de son contrôle annuel, lors de son audition du 22 novembre 2018, dans un courriel du 6 janvier 2019, lors de sa seconde audition du 14 février 2019 et dans une note de réponse déposée lors de cette audition.
- 14 A titre préliminaire, il tient à souligner que ce n'est pas la seconde fois qu'il se voit notifier un grief pour les mêmes raisons. Sa comparution devant le Collège en 2017 était liée à une plainte, déposée par des déçus de l'appel d'offres concernant sa fréquence, et s'inscrivant en outre dans le cadre de la polémique créée par le partenariat de l'éditeur avec Mint. L'éditeur rappelle qu'il avait, à l'occasion de ce précédent dossier, affirmé son indépendance vis-à-vis des grands groupes de médias. Il se sent néanmoins, depuis lors, « diabolisé » aux yeux du CSA.
- 15 A cet égard, l'éditeur regrette que le CSA semble douter de sa sincérité vis-à-vis de son projet radiophonique. Même s'il est possible qu'il ne respecte pas toujours ses engagements à la lettre quant à sa thématique, son objectif sincère est de défendre le projet européen. La seule raison pour laquelle il ne fait pas « plus d'Europe » réside dans un manque de moyens. Aussi, il peine à comprendre pourquoi le CSA, au lieu de tenir compte d'un projet global, tient à contrôler ses engagements à la minute près.
- 16 Sur le fond, l'éditeur rappelle avoir été autorisé sur la base d'un projet ambitieux, à savoir offrir du contenu positif autour des thématiques denses et souvent injustement critiquées que sont l'Europe et Bruxelles.
- 17 Il est fier de pouvoir considérer aujourd'hui son projet comme un succès : il a su attirer une base d'auditeurs, notamment auprès des expatriés installés à Bruxelles, qui apprécient de pouvoir exercer leur français en écoutant une radio dont les contenus les concernent. En outre, il bénéficie également d'un retour très positif de la Commission européenne qui souhaiterait voir se développer des projets similaires dans d'autres grandes villes européennes.
- 18 Il relève néanmoins que la gestion d'une radio indépendante en Fédération Wallonie-Bruxelles est un combat quotidien, notamment pour trouver des fonds. Il compare ainsi sa situation à celle de la radio Bruzz, qui dispose d'un financement conséquent des autorités flamandes.
- 19 S'agissant du respect de sa thématique européenne, l'éditeur indique que son projet s'articule en réalité autour d'une double thématique : celle de l'Europe et celle de Bruxelles, et a toujours été présenté de cette manière, dès la rédaction de son dossier de candidature à l'obtention de son autorisation. Selon lui, ces deux thématiques sont indissociablement liées dès lors que chacune ne serait pas la même sans l'autre et que le projet vise à montrer l'impact quotidien de l'Europe sur la vie des gens et notamment des Bruxellois. A titre d'exemple, il cite deux sujets récemment abordés à l'antenne : une consultation réalisée à Schaerbeek sur l'égalité entre hommes et femmes, à savoir un sujet qui constitue également une préoccupation au niveau européen, et un sommet européen, qui a été traité tant quant à son objet que quant à l'impact qu'il a eu pour les Bruxellois en termes d'embarras de circulation. Il produit également plusieurs listes de sujets traités et de personnes interviewées qui illustrent le lien étroit entre les deux thématiques.
- 20 Selon l'éditeur, dans ce contexte, il est difficile – et même peu pertinent – de distinguer ce qui relève de chaque thématique. S'estimant incapable d'identifier quel pourcentage de sa programmation

relève de chaque thème, il se dit cependant certain qu'au moins 9 % de sa programmation concerne la thématique européenne.

- 21 S'agissant des formats utilisés pour relayer ses deux thématiques, l'éditeur explique recourir aujourd'hui essentiellement aux chroniques. S'il avait à l'origine, dans son dossier de candidature, déclaré son intention de diffuser des programmes plus longs, il s'est aperçu que le format de la chronique correspondait mieux à son public et à ce qui est attendu d'une radio moderne. Il estime que de courtes chroniques sont plus à même d'accrocher l'auditeur sur une thématique qu'il ne connaît pas, et entraîne un moindre risque de zapping qu'une longue émission. Il ajoute que le format de la chronique permet également d'introduire régulièrement des nouveautés, en créant facilement de nouvelles chroniques, ce qui permet à la radio d'être en constante évolution, sur son antenne et sur les réseaux sociaux. Il ajoute que les formats courts représentent parfois plus de travail que les formats longs, que ce soit par le travail qu'ils impliquent en amont et en aval, mais aussi par rapport aux choix musicaux qui sont faits pour accompagner la chronique et qui se veulent complémentaires à sa thématique. Il affirme qu'en tout état de cause, quel que soit le format utilisé, les thématiques sont traitées, ce qui est le principal.
- 22 Cela étant, le format de la chronique a pu desservir l'éditeur dans le présent dossier dès lors que certaines chroniques ne sont pas diffusées quotidiennement et n'ont donc pas été reprises dans l'échantillon analysé par les services du CSA. L'éditeur déplore d'ailleurs, lors de sa première audition, le caractère peu représentatif de cet échantillon, raison pour laquelle les services du CSA ont élargi celui-ci dans le cadre d'un monitoring complémentaire réalisé par la suite.
- 23 Néanmoins, même après la prise en compte par le CSA d'un échantillon plus large, l'éditeur estime que la méthode utilisée pour contrôler le respect de ses engagements lui est défavorable : il regrette que ne soient pas prises en compte les interventions des animateurs entre les chroniques et autres contenus, ni la programmation musicale alors que, selon lui, celle-ci est spécifique et consciemment choisie pour correspondre à sa thématique.
- 24 L'éditeur regrette également que ne soit pas pris en compte le fait que ses contenus correspondant à sa thématique sont essentiellement diffusés aux heures de grande écoute, à savoir entre 6 et 10 heures, et entre 16 et 19 heures.
- 25 Quant au monitoring complémentaire, l'éditeur relève que celui-ci identifie mal toute une série de chroniques comme étant généralistes ou purement bruxelloises, alors qu'elles présentent, selon lui, des aspects européens.
- 26 Enfin, à la question du Collège de savoir quelles pistes l'éditeur propose pour permettre un contrôle du respect de son engagement par le CSA, l'éditeur n'a pas réellement proposé de réponse. Il maintient que ses contenus relevant de la thématique européenne sont indissociables de ceux relevant de la thématique bruxelloise et donc inquantifiables de manière séparée. Il regrette que la méthode de comptabilisation utilisée par le CSA ne soit pas adaptée à une double thématique.
- 27 Toutefois, il annonce que, déjà en 2018, et encore plus en 2019, les contenus liés à la thématique européenne ont augmenté. Il cite ainsi une dizaine de nouvelles chroniques lancées, pour certaines, dès 2018 et, pour d'autres, plus récemment qui présentent, selon lui, un lien avec l'Europe. Il ajoute qu'en 2019, il entend couvrir la campagne pour les élections européennes, ce qui devrait faire grimper son taux de contenus correspondant à cette thématique.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

28 Selon l'article 159, § 1^{er} du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (ci-après « le décret ») :

« Lorsqu'il constate une violation aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel, notamment ceux visés à l'article 135, §1er, 5° approuvés par le Gouvernement, ou un manquement aux obligations découlant d'une convention conclue entre la Communauté française et un éditeur de services ou un distributeur de services, du contrat de gestion de la RTBF, de la convention conclue entre le Gouvernement et chacune des télévisions locales ainsi que d'engagements pris dans le cadre de la réponse à un appel d'offres visé par le présent décret, ou la non-exécution d'une sanction visée ci-dessous, le Collège d'autorisation et de contrôle peut, dans le respect de la procédure visée à l'article 161, prononcer une des sanctions suivantes : (...) »

- 29 Le non-respect d'engagements pris dans le cadre de la réponse à un appel d'offres visant à l'octroi d'une autorisation d'exploiter une fréquence ou un réseau de fréquences hertziennes constitue donc une infraction que le Collège d'autorisation et de contrôle peut sanctionner.
- 30 En l'espèce, l'éditeur s'est engagé, dans le cadre de l'appel d'offres ayant mené à son autorisation, à diffuser six programmes consacrés à sa thématique européenne pour une durée hebdomadaire s'élevant à 16 heures 30 minutes, soit 9 % de sa programmation.
- 31 Or, en examinant la journée d'échantillon fournie par l'éditeur – comme d'ailleurs par tous les autres éditeurs de radios indépendantes – dans le cadre de son contrôle annuel, les services du CSA n'ont pu rattacher que 3,2 % des contenus diffusés à cette thématique. L'on se trouve donc bien en deçà de l'engagement.
- 32 A bien comprendre l'éditeur, s'en tenir aux contenus purement « européens » pour contrôler le respect de son engagement reviendrait toutefois à méconnaître le caractère duel de sa thématique. Il semble considérer que les contenus « bruxellois » devraient également être pris en compte dès lors qu'ils seraient indissociables des contenus européens et relèveraient, en quelque sorte, d'une thématique globale Bruxelles-Europe.
- 33 A cet égard, il faut bien distinguer deux éléments.
- 34 Premièrement, il est exact que, dans son dossier de candidature, l'éditeur a qualifié la thématique de son projet comme « Bruxelles et l'Europe : un avenir commun à vivre au quotidien avec tous ses habitants ». Il a donc bien été autorisé sur la base d'une double thématique et il est parfaitement normal qu'il diffuse des contenus consacrés à Bruxelles, à l'Europe, ou aux deux à la fois. Le Collège ne remet pas en cause la possibilité, pour une radio, de présenter une thématique comportant plusieurs volets.
- 35 Cela étant, et deuxièmement, il faut tenir compte du contexte de l'appel d'offres à la suite duquel l'éditeur a été autorisé. Il s'agissait d'assigner une fréquence bruxelloise autrefois assignée à un projet au profil thématique, et il a donc été décidé, dans une recommandation du 4 octobre 2012¹, de l'assigner prioritairement à un projet présentant également un profil thématique afin de ne pas bouleverser l'équilibre des formats de radios dans la zone « Bruxelles ».

¹ Recommandation du Collège d'autorisation du 4 octobre 2012 relative à la diversité et à l'équilibre des formats de radios dans le traitement des offres en application de l'article 55, alinéa 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (<http://www.csa.be/documents/1866>).

- 36 Dans ce cadre, le projet de l'éditeur avait été analysé afin d'identifier son profil et s'était vu attribuer un double profil, à la fois géographique et thématique. En effet, les aspects bruxellois de sa thématique en faisaient une radio plutôt géographique (comme toutes les radios présentant une thématique « locale ») et les aspects européens de sa thématique en faisaient une radio plutôt thématique. C'est donc grâce aux aspects européens de son profil que le projet de l'éditeur a pu être considéré comme thématique, comme prioritaire pour la zone Bruxelles, et a dès lors pu être autorisé. S'il avait présenté un profil purement bruxellois, il aurait été qualifié de radio géographique et aurait été écarté au profit d'autres projets présentant, eux, un profil thématique.
- 37 C'est pour cette raison qu'il est aujourd'hui toujours important que l'éditeur respecte le volet européen de sa thématique. L'autoriser à en faire moins sur ce point reviendrait à l'autoriser à basculer dans un profil plus géographique et, dès lors, à méconnaître les raisons qui ont justifié que son projet soit préféré à d'autres. Il s'agirait d'une violation du principe d'égalité entre les candidats à l'appel d'offres ayant mené à son autorisation.
- 38 La raison pour laquelle le Collège avait décidé, en 2012, d'accoler un profil thématique au projet de l'éditeur tenait au nombre important de contenus touchant directement au thème de l'Europe. Plus précisément, six programmes avaient été identifiés comme relevant de ce thème, représentant un volume de 16 heures 30 par semaine.
- 39 Aujourd'hui, l'éditeur ne diffuse pas ces programmes. Ceci ne serait pas nécessairement un problème en soi s'ils avaient été remplacés par d'autres programmes, ou même par des chroniques, correspondant à la même thématique et représentant un volume similaire. Un projet radiophonique doit en effet pouvoir évoluer raisonnablement dans le temps mais il doit rester fidèle aux raisons qui ont justifié son autorisation et l'éviction d'autres candidats.
- 40 Or, en l'espèce, le Collège constate que l'éditeur n'a pas remplacé les six programmes en cause par un volume équivalent de contenus relevant de la thématique européenne. Il ressort en effet de la journée d'échantillon qu'il a fournie dans le cadre de son contrôle annuel (le mardi 3 octobre 2017) que les contenus rattachables au volet européen de sa thématique ne représentent que 3,2 % de sa programmation.
- 41 Pour répondre à l'argument de l'éditeur selon lequel cette journée ne serait pas représentative, le Collège a en outre fait réaliser par ses services un monitoring de deux autres journées : les lundi 2 et mercredi 4 octobre 2017. Ce monitoring a été réalisé en analysant tous les contenus parlés et en les classant soigneusement en cinq catégories :
- « Europe » si la séquence ou partie d'information concerne clairement l'Europe ;
 - « Bruxelles » quand elle ne concerne que le local ;
 - « Généraliste » quand elle s'adresse à un public assez large hors thématique principale de la radio ;
 - « Musicale » pour les chroniques et capsules consacrées à la musique et au genre pop-rock ;
 - « Intervention » quand les prises d'antenne servent à annoncer ou désannoncer une chronique ou une chanson.
- Les contenus concernant à la fois Bruxelles et l'Europe ont été classés dans les deux catégories. Il faut également noter que, dans le cas de programmes abordant plusieurs sujets, chaque sujet a été classé individuellement.
- 42 Il ressort, *in fine*, de ce monitoring, que, pour les journées des 2 et 4 octobre 2017, les contenus relevant de la catégorie « Europe » s'élevaient respectivement à 2,06 % (29 minutes 38 secondes) et à 2,26 % (32 minutes 30 secondes).

- 43 Le monitoring a démontré qu'il était possible de distinguer les contenus à thématique européenne ou bruxello-européenne des contenus purement bruxellois. Si le Collège peut entendre que, dans le projet de l'éditeur, les deux thématiques sont perçues comme intimement liées, il n'aperçoit cependant pas en quoi il serait impossible de quantifier séparément, à des fins de contrôle, les programmes relevant de chacune.
- 44 Toutefois, et à titre surabondant, il constate que, même à prendre également en compte les programmes relevant du volet bruxellois de la double thématique, l'éditeur n'atteindrait pas les 9 % déclarés dans son dossier de candidature. En effet, en additionnant les programmes relevant des catégories « Europe » et « Bruxelles », on n'atteint encore qu'une proportion de 4,97 % de la programmation pour le lundi 2 octobre et de 4,68 % de la programmation pour le mercredi 4 octobre.
- 45 Sur ce point, l'éditeur relève, dans sa note de réponse déposée à la suite de sa seconde audition, que certaines chroniques comptabilisées par les services du CSA comme généralistes ou purement bruxelloises entrent, en réalité, dans la thématique européenne (par exemple « Brussels Life », « C'était aujourd'hui » ou « Les anniversaires du jour »). Le Collège peut entendre que ceci est régulièrement le cas, mais en ce qui concerne le contenu de ces chroniques *diffusées sur les trois jours d'échantillon*, elles ne concernaient pas l'Europe. Or, lorsqu'une chronique n'aborde pas systématiquement une thématique européenne, il est logique de ne la prendre en compte dans cette thématique qu'au cas par cas, en fonction du contenu de chaque chronique.
- 46 Par ailleurs, le fait que les contenus identifiés comme correspondant à la thématique européenne soient majoritairement diffusés aux heures de grande écoute ne peut excuser que l'éditeur se retrouve aussi loin derrière l'engagement chiffré qu'il a pris. Bien entendu, il est louable que l'éditeur entende mettre en valeur ses contenus « européens » en les diffusant aux heures les plus écoutées, mais cela ne peut le dispenser de respecter globalement son engagement.
- 47 Enfin, le fait que le monitoring ne tienne pas compte de la programmation musicale ni des interventions faites par les animateurs entre les programmes, chroniques, et morceaux musicaux correspond simplement à la méthode qu'il applique lors du contrôle du respect de leurs engagements programmatiques par tous les éditeurs de radio. Un engagement pris d'aborder une certaine thématique dans le cadre de *programmes* ne peut ensuite se reporter sur la *musique* diffusée ou sur quelques interventions parlées qui, en tout état de cause, ne représenteraient pas un volume suffisant pour que l'engagement soit atteint.
- 48 Le grief est dès lors établi.
- 49 Au surplus, le Collège conteste avoir une vision « diabolisée » de l'éditeur à la suite de la décision rendue à son égard le 13 juillet 2017 et faisant notamment suite à une plainte d'un de ses concurrents déçus lors de l'appel d'offres de 2012. Le Collège s'efforce d'adopter un point de vue parfaitement objectif à l'égard de tous ses régulés, quels que puissent être leurs antécédents. Cela étant, il n'est pas exact de soutenir, comme le fait l'éditeur, que la décision susmentionnée du Collège ne concernait pas le respect par ce dernier de son engagement à diffuser des programmes consacrés à sa thématique européenne. En effet, un grief avait été notifié sur ce point en 2017 et un manquement avait été constaté².
- 50 En l'espèce, l'éditeur aurait pu renforcer son volume de contenus à caractère européen, ou il aurait pu solliciter une révision de son engagement, que le Collège aurait pu lui accorder dans une mesure lui permettant de conserver une qualification de radio thématique, par exemple en réaménageant

² Collège d'autorisation et de contrôle, 13 juillet 2017, en cause l'ASBL BXM (http://www.csa.be/documents/2741)

