Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 4 juillet 2007

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 §1er 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Vu les griefs notifiés à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2007 :

> « *d'avoir diffusé le 13 décembre 2006 sur le service La Une le programme « Bye Bye Belgium » en contravention :*
> - *à l'article 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion ;*
> - *à l'article 3 alinéa 3 et à l'article 7 §§ 1, 2 et 7 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF ;*
> - *aux articles 19 et 24 du contrat de gestion du 11 octobre 2001* ».

Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 29 mai 2007 ;

Entendus Messieurs Jean-Paul Philippot, administrateur général, Simon-Pierre De Coster, directeur des affaires juridiques, Yves Thiran, directeur de l'information et de l'éthique, François De Brigode, journaliste et Maître Jacques Englebert, avocat, en la séance du 13 juin 2007.

1. Exposé des faits

L'éditeur a diffusé, sur le service La Une, le 13 décembre 2006 à partir de 20h21, une émission spéciale interrompant le programme « Questions à la Une ». Cette émission s'est présentée d'abord comme un flash spécial d'informations relatif à une prétendue déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre. Elle s'est ensuite poursuivie, durant près de deux heures, comme une suite de séquences en studio et de reportages, avant de laisser place à un débat. Après 34 minutes environ, un bandeau permanent « *Ceci est une fiction* » a été mis à l'écran.

Suite à cette émission, trente-huit plaignants se sont adressés au CSA.

2. Argumentation de l'éditeur de service

L'éditeur invoque d'abord quatre violations des droits de la défense :

- « *L'initiation de la procédure d'instruction à l'initiative de M. Boris Libois qui a publié un article critique sur l'émission, au moment même où il instruisait l'affaire ;*
- *L'instruction exclusivement à charge réalisée par le secrétariat d'instruction du CSA ;*
- *La notification des griefs qui, étant faite sans motivation en droit et en fait et ne reposant pas sur des motifs concrets et matériels précis, ne permet pas à la RTBF de se défendre en connaissance de cause ;*
- *La composition du Collège d'autorisation et de contrôle, dans lequel siègent MM. Pierre Dominique Schmidt et M. Michel Hermans qui, tous deux, ont publié des articles critiques sur l'émission sur laquelle ils sont maintenant appelés à statuer* ».

L'éditeur réfute ensuite le grief d'avoir diffusé le programme litigieux en contravention :

- à l'article 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion ;
- à l'article 3 alinéa 3 et à l'article 7 §§ 1, 2 et 7 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF
- aux articles 19 et 24 du contrat de gestion du 11 octobre 2001.

L'éditeur subdivise sa réponse en six points :

- absence de fondement du grief de violation de la mission de service public de la RTBF ;
- absence de fondement du grief de violation du respect de la dignité humaine ;
- absence de fondement du grief de violation des lois et de l'intérêt général ;
- absence de fondement du grief de violation de l'esprit d'objectivité des émissions d'information ;
- absence de fondement de l'obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie des membres du personnel ;
- absence de fondement du grief de violation de l'obligation de disposer d'un plan d'urgence.

Pour la clarté de la présente décision, ces six points seront repris dans le même ordre ci-après.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Quant aux droits de la défense

Il convient de rappeler au préalable qu'il ressort tant du texte du décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003 que de ses travaux préparatoires que la création d'un secrétariat d'instruction procède bien de la volonté du législateur d'épauler le travail du Collège d'autorisation et de contrôle et non de créer au bénéfice des éditeurs de services un premier degré de juridiction ni même une protection supplémentaire.

Semblablement, le Règlement d'ordre intérieur du CSA ne limite nullement les possibilités pour le Collège d'autorisation et de contrôle de notifier des griefs : la notification de griefs n'est donc limitée ni aux dispositions qui auraient été visées dans la première demande d'information du secrétariat d'instruction, ni même aux griefs que le secrétariat d'instruction aurait proposé de notifier lorsqu'il a communiqué le dossier au Collège.

Ces éléments n'empêchent nullement le respect des droits de la défense, garantis tant au stade de la procédure écrite par la faculté ouverte à l'éditeur de services de déposer un mémoire en réponse aux griefs, qu'au stade de la procédure orale par l'audition du ou des représentants de l'éditeur de services par les membres du Collège d'autorisation et de contrôle. En l'espèce, il est constaté d'une part que l'éditeur de services a déposé un mémoire écrit de 77 pages assorti de quelque 200 pages d'annexe, mémoire dans lequel l'éditeur de services s'est longuement exprimé sur les griefs d'une façon suffisamment explicite et précise pour lever tout doute quant à sa bonne compréhension de ces griefs, et d'autre part que cinq des représentants de l'éditeur ont comparu à l'audience du 13 juin 2007.

Il est observé pour le surplus que M. Libois, conseiller qui a signé le premier courrier adressé à l'éditeur de services au lendemain de la diffusion du programme en cause, n'est plus intervenu à aucun stade du dossier par la suite.

Par ailleurs, c'est de façon erronée que l'éditeur de services croit pouvoir affirmer que l'instruction a été menée uniquement « à charge ». D'abord, contrairement à ce qu'affirme la RTBF, le dossier d'instruction contient des éléments « à décharge », étant les lettres de soutien et autres pétitions reçues par le CSA. Par ailleurs, il ne peut être fait grief au secrétariat d'instruction de ne pas avoir entendu les responsables de la RTBF, dès lors que lesdits responsables n'ont nullement fait la demande d'être entendus alors que l'article 41 du Règlement d'ordre intérieur du CSA leur en laisse la possibilité.

Enfin, il est souligné que MM. Schmidt et Hermans, membres du Collège d'autorisation et de contrôle, n'ont pas siégé lorsque, lors de la réunion du Collège du 18 avril 2007, il a été décidé de notifier les griefs, ni lorsque, à l'audience du 13 juin

2007, les représentants de la RTBF ont été auditionnés, ni lorsque, à la réunion du 20 juin 2007, il a été délibéré sur le dossier ni lorsque, à la réunion du Collège du 4 juillet 2007, la présente décision a été prise.

3.2. Quant à la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière d'objectivité

L'éditeur de services conteste la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel à connaître de dossiers relatifs à l'objectivité de l'information, considérant que l'objectivité relève de la déontologie journalistique et que la déontologie repose sur des codes de déontologie élaborés et contrôlés par la profession et par elle seule.

S'il peut être admis que la déontologie se distingue du droit en ce qu'elle constitue un corpus de règles librement consenties par un secteur professionnel alors que le droit est fait de règles imposées de l'extérieur, il est constant que le législateur de la Communauté française, dans la continuité de ce qu'avait précédemment fixé le législateur fédéral, a toujours eu soin de faire de l'objectivité une obligation légale qui dépasse le cadre de la déontologie, comme en témoignent notamment aujourd'hui les articles 7 §§ 2 et 7 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF et 35, § 1er, 5° du décret du 27 février 2003 relatif à la radiodiffusion.

Certes, la notion d'objectivité recouvre un certain nombre d'obligations individuelles qui incombent à chaque journaliste. Le Collège, lui, ne connaît que les éditeurs. Il regrette de n'avoir pu demander l'avis d'un conseil de déontologie en charge de l'autorégulation.

Mais la notion d'objectivité recouvre également une dimension collective dont le respect incombe à l'éditeur et dont le Conseil supérieur de l'audiovisuel doit vérifier le bon accomplissement aussi longtemps que le législateur en fait une obligation légale.

Par ailleurs, dès lors que le législateur impose aux éditeurs de services l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information (décret du 27 février 2003) ou relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel (décret du 14 juillet 1997), il appartient au CSA de contrôler non seulement si un tel règlement a été établi mais aussi s'il est respecté, et ce quand bien même le législateur aurait omis de le préciser, en vertu du postulat de rationalité du législateur. Le défaut de respecter ou de faire respecter ce règlement constituera une violation des lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion susceptible d'être constatée et sanctionnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel conformément aux articles 133 §1er 10° et 156 § 1er du décret du 27 février 2003 relatif à la radiodiffusion.

Pareils contrôles portant d'une part sur l'objectivité collective de l'éditeur et d'autre part sur le soin qu'il met à faire respecter son propre règlement d'objectivité ou d'information pourra, certes, constituer une restriction à la liberté d'expression. Cependant, cette restriction, prévue par les textes législatifs applicables, doit être considérée dans une société démocratique comme nécessaire à la défense de l'ordre ou

à la protection de la réputation ou des droits d'autrui. Il appartiendra dès lors au Collège d'autorisation et de contrôle de n'user de son pouvoir de sanction en la matière que dans le même souci de respect du principe de proportionnalité sans lequel il n'est pas de respect du prescrit de la liberté d'expression consacré par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est donc compétent en la matière.

3.3. Quant au grief pris de la violation de l'article 3 al. 3 du décret du 14 juillet 1997(respect de la mission de service public)

Selon l'article 3 al .3 du décret du 14 janvier 1997 portant statut de la RTBF, il revient à la RTBF, en arrêtant son offre de programmes, de veiller à ce que la qualité et la diversité des émissions offertes permettent de rassembler des publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale tout en répondant aux attentes des minorités socio-culturelles, et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, sans discrimination, notamment culturelle, raciale, sexuelle, idéologique, philosophique ou religieuse et sans ségrégation sociale. Ces émissions tendent à provoquer le débat et à clarifier les enjeux démocratiques de la société, à contribuer au renforcement des valeurs sociales, notamment par une éthique basée sur le respect de l'être humain et du citoyen, à favoriser l'intégration et l'accueil des populations d'origine étrangère vivant en Communauté française.

Le respect de l'obligation inscrite à l'article 3, al. 3 du décret du 14 janvier 1997 ne peut s'apprécier au vu d'une seule émission mais doit, au contraire, être envisagé sur l'ensemble de la programmation de la RTBF pour une période de temps déterminée. La diffusion d'un programme isolé – fût-il de nature à ne pas favoriser la cohésion sociale, mais dont il faut constater qu'il fut assurément de nature à provoquer le débat - ne peut dès lors être constitutive d'une violation de l'article 3, al.3 du décret du 14 janvier 1997.

Le grief n'est dès lors pas établi.

3.4. Quant au grief pris de la violation des articles 7 § 1er du décret du 14 juillet 1997, 9 1° du décret du 27 février 2003 et 19 du contrat de gestion du 11 octobre 2001 (respect des lois, de l'intérêt général et de la dignité humaine)

Les articles 7 § 1er du décret du 14 juillet 1997 et 9 1° du décret du 27 février 2003 constituent des dispositions assez larges. Il convient de préciser qu'ils n'ont été visés dans la notification des griefs que du point de vue du respect des lois et de l'intérêt général et – pris conjointement avec l'article 19 du contrat de gestion du 11 octobre 2001 – du point de vue du respect de la dignité humaine.

La notion de respect des lois et de l'intérêt général est trop vague pour fonder en tant

que telle un grief conforme aux exigences de prévisibilité et de précision qui composent le principe de légalité posé par l'article 10 § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au surplus, la notion de respect des lois se confond, pour les lois prises dans le domaine de la radiodiffusion, avec la compétence générale, reconnue au Conseil supérieur de l'audiovisuel par l'article 133 §1er 10° du décret du 27 février 2003 relatif à la radiodiffusion, de constater d'éventuelles violations des lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion.

Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier que le programme litigieux ait, de quelque façon, porté atteinte à la dignité humaine.

Le grief n'est dès lors pas établi.

3.5. Quant au grief pris de la violation de l'article 7 § 2 du décret du 14 juillet 1997 (esprit d'objectivité)

L'esprit d'objectivité visé à l'article 7 § 2 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF comprend à la fois une somme d'obligations individuelles mises à charge des journalistes qui contribuent aux émissions concourant à l'information ou à l'éducation des téléspectateurs et auditeurs, mais aussi comme une obligation collective incombant à l'éditeur de services.

Si le Collège d'autorisation et de contrôle est compétent pour vérifier si la RTBF a respecté, *in* casu, son obligation d'objectivité, il doit le faire à la lumière de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme qui rappelle qu'un tel pouvoir d'appréciation doit être utilisé avec la plus grande prudence et dans le respect du principe de proportionnalité : la liberté d'expression *« vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique »*.

Ainsi, bien que les plaignants et de nombreux autres téléspectateurs aient pu légitimement être heurtés ou choqués par la confusion entretenue durant un certain temps entre réalité et fiction, il n'apparaît pas au Collège que l'esprit d'objectivité ait été violé. Assurément il n'apparaît pas que l'esprit d'objectivité ait pu être violé au point que la sanction de cette violation puisse être considérée comme une mesure nécessaire, dans une société démocratique, au droit des auditeurs du service public de recevoir une information objective.

Le grief n'est dès lors pas établi.

3.6 Quant au grief pris de la violation de l'article 7 § 7 du décret du 14 juillet 1997 (règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information)

L'obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie des journalistes imposée à la RTBF par l'article 7 § 7 du décret du 14 juillet 1997 comporte non seulement l'obligation d'édicter et d'adopter ce règlement mais aussi, conformément au principe *patere legem quem ipse fecisti*, l'obligation de le respecter, comme l'a d'ailleurs reconnu l'éditeur, notamment à l'audience.

Il n'est pas contesté que la RTBF a adopté, le 19 janvier 1988, un tel règlement.

L'article 42 de ce règlement dispose que : « *Quand des documents authentiques font défaut et qu'il apparaît utile, à des fins d'information, de procéder à une représentation fictive d'éléments réels, la fiction sera toujours présentée comme telle, en sorte que toute confusion soit raisonnablement empêchée* ».

Il n'appartient pas à l'organe de régulation de se substituer à l'éditeur de services dans l'appréciation de l'opportunité et de l'utilité qu'il y avait, *in* casu, de procéder à une représentation fictive d'éléments réels. Il appartient par contre à l'organe de régulation de vérifier si l'éditeur de services a bien respecté ou fait respecter son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information (cfr point 3.2).

En l'espèce, l'éditeur de services reconnaît, dans le communiqué de presse adopté par son conseil d'administration le 15 décembre 2006, que « *dans la forme utilisée, il y a des erreurs importantes notamment pour les raisons suivantes : dès le début de l'émission, une expression ou une signalétique beaucoup plus claire et sans équivoque devait avertir le téléspectateur du fait qu'il s'agissait d'une fiction, ce qui a été insuffisamment ou trop tardivement établi ; la nature hautement émotionnelle des réactions de la population n'a par ailleurs pas été suffisamment anticipée* ».

C'est à tort que la RTBF soutient que ces « *erreurs importantes* » ne sont constitutives d'aucun manquement légal ou réglementaire ni d'aucun manquement au regard du règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel de la RTBF. Il appert en effet que c'est bien en contravention à l'article 42 dudit règlement que la RTBF est restée en défaut de présenter la fiction comme de la fiction, ne prenant pas les mesures suffisantes pour empêcher la confusion.

Le grief est donc établi.

3.7. Quant au grief pris de la violation de l'article 24 du contrat de gestion du 11 octobre 2001 (plan d'urgence)

L'article 24 du contrat de gestion impose à la RTBF de disposer d'un plan d'urgence contenant les procédures d'alerte et d'avertissement à la population susceptibles d'être diffusées en cas de catastrophe naturelle, d'accident industriel ou nucléaire ou d'attentat.

Il ne ressort pas du dossier que la diffusion du programme litigieux ait porté atteinte de quelque façon que ce soit à cette obligation.

Le grief n'est donc pas établi.

Conclusion

En diffusant, le 13 décembre 2006, l'émission spéciale interrompant le programme « Questions à la Une » ultérieurement nommée « Bye Bye Belgium » sans la présenter de manière constante et suffisamment claire comme de la fiction et dès lors sans prendre les mesures nécessaires pour empêcher la confusion dans le chef d'une partie de ses téléspectateurs, la RTBF est restée en défaut de faire respecter l'article 42 de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et, partant, a violé l'article 7 § 7 de son décret statutaire du 14 juillet 1997.

Compte tenu de l'absence d'antécédents de l'éditeur de services en matière de contravention à cette disposition, un avertissement constitue la sanction adéquate. Compte tenu de l'énorme impact médiatique qu'a eu le programme litigieux, cet avertissement sera assorti de l'ordre de publication d'un communiqué reprenant le texte du paragraphe ci-dessous.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, déclare les premier, deuxième, troisième et cinquième griefs non établis, le quatrième grief établi, adresse un avertissement à la RTBF et lui enjoint de publier le communiqué suivant :

> *«Communiqué du Conseil supérieur de l'audiovisuel :*
> *En diffusant, le 13 décembre 2006, l'émission spéciale généralement appelée « Bye Bye Belgium » sans la présenter de manière constante et suffisamment claire, comme de la fiction , la RTBF n'a pas pris les mesures nécessaires pour empêcher la confusion dans le chef d'une partie de ses téléspectateurs. Pour cette raison, la RTBF est restée en défaut de faire respecter l'article 42 de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et, de ce fait, a violé l'article 7 § 7 de son décret statutaire du 14 juillet 1997 ».*

Ce communiqué doit être affiché et lu, pendant 30 secondes, immédiatement avant la diffusion sur La Une du journal télévisé de 19h30, à trois reprises dans les 90 jours de la notification de la présente décision.

Copie des diffusions de ce communiqué doit être transmise au Conseil supérieur de l'audiovisuel dans la semaine qui suit la dernière diffusion.

Fait à Bruxelles, le 4 juillet 2007