



## 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 ses articles 133, §1er, 5° et 10° et 156 à 160 ;

Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2007 :

*« d'avoir diffusé sur le service La Première le programme « Tout autre chose » le 23 octobre 2006 en contravention à l'article 7 §2 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF » ;*

Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 25 mai 2007 ;

Entendu Monsieur Stéphane Hoebeke, chef de service, en la séance du 13 juin 2007.

#### 1. Exposé des faits

La RTBF a diffusé, sur le service La Première le 23 octobre 2006, le programme « Tout autre chose ».

Les invités de l'animatrice de ce programme étaient Mme Françoise de Thiers, responsable du service de médiation de la RTBF, M. Simon-Pierre De Coster, directeur du service juridique de la RTBF et Mme Sandrine Sépul, directrice du Conseil de la publicité.

Une association s'est plainte de la diffusion de ce programme, estimant que cette émission, qui est présentée par la RTBF comme une émission de médiation, « a consisté en une justification de la présence publicitaire dans l'entreprise publique et à la promotion de son développement » et n'a dès lors pas respecté notamment le préambule du contrat de gestion qui énonce que « l'entreprise s'engage notamment à (...) développer une information objective, pluraliste, interpellante et suscitant la réflexion ; (...) provoquer, chaque fois que possible, dans ses programmes, le débat et clarifier les enjeux démocratiques de la société ; (...) être une référence en matière de qualité technique et professionnelle ».

A l'appui de sa plainte, cette association met en exergue de nombreux extraits de ce



programme qui démontrent, selon elle, que « les propos tenus ayant été exclusivement pro-publicitaires, l'émission n'ayant accordé aucun crédit à des discours sceptiques ou opposés au développement publicitaire, les enjeux démocratiques n'ont pas été clarifiés ; il apparaît au contraire qu'ils ont été passés sous silence ».

## 2. Argumentaire de l'éditeur de services

### 2.1. Quant à la compétence du CSA

L'éditeur de services conteste la compétence du CSA en matière d'objectivité. « Pour la RTBF, l'objectivité de l'information – et plus précisément l'esprit d'objectivité dans lequel les émissions sont faites –, relève de la déontologie journalistique, et même du cœur de cette dernière. Dès lors que la déontologie journalistique repose sur des codes de déontologie élaborés et contrôlés par la profession, et par elle seule, la RTBF ne voit pas à quel titre et sur quelle base législative ou réglementaire le CSA décide d'instruire un tel dossier ».

La RTBF précise que le Règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel n'est pas un texte qui a force de loi, décret ou règlement au sens de l'article 133 du décret sur la radiodiffusion et ne constitue pas non plus une obligation découlant du contrat de gestion de la RTBF.

L'éditeur ajoute que : « La RTBF confirme que l'esprit d'objectivité ne peut que s'apprécier dans le respect de son indépendance et de sa liberté éditoriale et que l'esprit d'objectivité est notamment atteint lorsque l'éditeur a pris, de bonne foi, les précautions nécessaires et suffisantes pour s'assurer de la bonne application par les membres de son personnel de son règlement d'ordre intérieur ».

### 2.2. Quant au respect des droits de la défense

La RTBF estime que les droits de la défense n'ont pas été respectés dès lors que :

- la notification de griefs n'est assortie d'aucune motivation formelle et pertinente. « Pour la RTBF, la notification de griefs constitue en fait un acte équivalent à une décision de renvoi d'une juridiction de renvoi vers une juridiction de jugement » et cette décision de renvoi, « dès lors qu'elle ne contient aucun motif en droit et en fait qui permette à la RTBF d'assurer sa défense devant le Collège, viole ses droits de la défense » ;
- la plainte n'a pas été communiquée à la RTBF au stade de l'instruction, mais à l'occasion de la notification de griefs ;
- le rapport d'instruction « témoigne d'une partialité peu acceptable » ; la RTBF estime notamment « qu'elle ne saurait admettre que le CSA – via son secrétariat d'instruction – sorte ainsi de son rôle d'organe de régulation pour verser dans le combat partisan ou politique, instrument volontaire ou non d'une cause déterminée ».

### 2.3. Quant au fond



2.3.1. La RTBF estime que la plainte à l'origine de la procédure devant le CSA « *contient toute une série d'approximation, d'amalgames et d'erreurs, qui relèvent ni plus ni moins de la manipulation lorsqu'on connaît l'identité et l'activité du plaignant et son combat public contre la publicité à la RTBF* » et s'étonne que le CSA « *loin de procéder au classement sans suite de la plainte, avalise la plainte et impute à la RTBF le grief grave de manque d'objectivité et, implicitement mais certainement, de propagande* ».

2.3.2. La RTBF qualifie le programme incriminé de programme de médiation au sens de l'article 10 § 2 du contrat de gestion en vigueur au moment des faits. Elle estime que « *tout son contenu vise à répondre aux interrogations et réactions du public par rapport à la question de la publicité à la RTBF, sans tabous, que ces interrogations et réactions aient été communiquées directement par le public avant ou pendant l'émission (par téléphone ou sms) ou indirectement, via les plaintes ou avis du public enregistrés par le service de médiation de la RTBF* ».

2.3.3. La RTBF relève, exemples à l'appui, que l'animatrice « *pose les bonnes questions* », « *joue son rôle d'animatrice d'émission : elle interpelle ; elle encadre ; elle recadre ; elle fait préciser les choses ; elle émet des réserves ou des critiques aussi* ».

2.3.4. En ce qui concerne les invités, la RTBF considère que la responsable du service de médiation de la RTBF est « *la personne la mieux placée pour expliquer au public quelles sont les plaintes ou avis qui arrivent à la RTBF en matière publicitaire* », que le directeur du service juridique de la RTBF « *ne saurait davantage prêter le flanc à la critique* », que « *la présence de Madame Sandrine Sépul est justifiée en raison de son rôle au sein du Conseil de la publicité et du Jury d'éthique publicitaire* ». Dès lors, leur « *légitimité à participer à l'émission est indiscutable* » et leur « *présence ne saurait par conséquent être reprochée à la RTBF* ». La RTBF « *est libre de choisir ses sources et ses personnes-ressources. En l'espèce, vu le type d'émission et son objet, la RTBF ne voit pas très bien quelle autre source elle aurait dû inviter pour répondre de manière complète aux questions des auditeurs* ».

2.3.5. En ce qui concerne le format de l'émission, la RTBF estime que « *organiser une émission de médiation ne signifie pas organiser un débat* » mais qu'une émission de médiation est une émission qui « *répond aux questions du public. L'audition et la retranscription textuelle de l'émission prouvent que l'émission s'articule bien autour des questions et réactions du public* ».

2.3.6. Enfin, la RTBF – tout en réitérant l'incompétence du régulateur à en connaître – passe en revue les dispositions de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel pour expliquer en quoi elles n'ont pas été violées.

### 3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle



### 3.1. Quant à la compétence du CSA

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 § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> 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 ne pas 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 §1<sup>er</sup> 10<sup>o</sup> et 156 § 1<sup>er</sup> 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.

### 3.2. Quant au respect des 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.

Le Collège rappelle que la notification de griefs ne constitue nullement l'expression d'une première appréciation sur le fond, mais seulement la concrétisation du pouvoir normal de contrôle attribué au Collège d'autorisation et de contrôle par l'article 133, 10° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, selon une procédure prévue par l'article 158 du même décret.

Les procédures spécifiques définies par le décret et les principes généraux du droit administratif, tels que la procédure contradictoire, l'appréciation raisonnable des éléments de fait, le respect du délai raisonnable, la proportionnalité et l'impartialité ont été respectés.

Il n'appartient pas au Collège d'autorisation et de contrôle – qui n'est en droit ni une juridiction de renvoi ni une juridiction de jugement mais une autorité administrative, - de motiver une notification de grief et partant de convoquer l'éditeur à venir s'expliquer devant lui au stade de la notification des griefs. Tout au contraire, si la décision de notification devait être motivée, l'éditeur pourrait y voir à raison une violation de ses droits de la défense puisqu'il pourrait y voir une forme de pré-jugement adopté sans qu'il ait été entendu.



Seule la décision prise par le Collège d'autorisation et de contrôle à l'issue de la procédure doit être motivée en fait et en droit, dans le respect des droits de la défense et notamment après avoir répondu aux arguments de l'éditeur.

En l'espèce, la RTBF a bien eu connaissance de la plainte. Il ne paraît pas que la communication de celle-ci après la notification des griefs aurait violé les droits de la défense dès lors que la RTBF a pu rencontrer les reproches du plaignant dans son mémoire en réponse.

Il ressort de ce qui précède que les droits de la défense n'ont pas été violés.

### 3.3. Quant au fond

3.3.1. Le Collège ne peut suivre la RTBF lorsqu'elle prétend que la plainte aurait dû être classée sans suite en raison de l'identité et de l'activité du plaignant. Tout plaignant, qu'il soit une personne morale ou physique, peut saisir le CSA de plaintes et il n'appartient pas au CSA de trier celles-ci en fonction des titres et qualités des plaignants, et encore moins en fonction de leurs idées. Il revient par contre au régulateur d'examiner les plaintes reçues et, le cas échéant, de vérifier si la violation alléguée des lois, décrets, règlements ou conventions est ou non établie.

3.3.2. La RTBF qualifie le programme incriminé de programme de médiation. Le grief notifié à la RTBF n'est pas relatif à la qualification ou non du programme « Tout autre chose » en programme de médiation. Il n'y a donc pas lieu pour le Collège de répondre à cet argument de la défense de l'éditeur. Le Collège aura éventuellement, lors de l'examen du rapport annuel de l'éditeur pour l'exercice 2006, l'occasion de se prononcer sur le sujet, si l'éditeur venait à comptabiliser le programme « Tout autre chose » parmi les programmes de médiation qu'il doit, conformément à l'article 10 § 2 du contrat de gestion du 11 octobre 2001, diffuser au moins dix fois par an.

3.3.3. C'est à raison que la RTBF met en exergue le travail de l'animatrice du programme incriminé, que le Collège ne conteste pas.

3.3.4. Comme le relève la RTBF, il n'appartient pas au Collège, dans le respect de la liberté éditoriale, de contester l'opportunité d'inviter quelque personne physique ou morale que ce soit dans une de ses émissions ou d'interférer dans le choix « *ses sources et ses personnes-ressources* ».

Il revient par contre au Collège d'apprécier, conformément à sa mission de contrôle du respect des obligations réglementaires des éditeurs de services, si, conformément à l'article 7 §2 du décret portant statut de la RTBF, « *les émissions diffusées par l'entreprise qui concourent à l'information ou à l'éducation des téléspectateurs ou auditeurs, sont faites dans un esprit d'objectivité, sans aucune censure préalable ou ingérence d'une quelconque autorité publique ou privée* ».



La jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme 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 le plaignant ou d'autres auditeurs particulièrement sensibles au sujet abordé aient pu légitimement être heurtés ou choqués par l'absence parmi les invités de personnes défendant une réduction de diffusion de publicité par la RTBF ou par certains propos de représentants de la RTBF (regrettant à propos du maintien d'une règle limitant la diffusion de publicité à destination des enfants que « sur le plan politique on n'ait pas pu faire avancer les choses », se prononçant en faveur du dé plafonnement du pourcentage de recettes publicitaires, estimant que l'absence de publicité à la RTBF est assimilable au « monde merveilleux de Walt Disney » ...), 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.

En effet, s'agissant d'une infraction qui s'analyse comme une exception au droit fondamental à la liberté d'expression reconnu tant par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par la Constitution belge, il y a lieu d'appliquer des principes d'interprétation restrictive et de ne considérer que l'infraction est établie que quand les éléments constitutifs sont manifestement réunis.

Or, en l'espèce, tout au plus le Collège peut-il constater que, pour participer à une émission relative à la publicité à la RTBF, l'éditeur a fait preuve de la plus grande maladresse en ne donnant la parole qu'à deux de ses employés et à un représentant d'une institution dont l'objet social est « la promotion, la valorisation et la défense de la communication publicitaire et de sa liberté, facteur d'expansion économique »<sup>1</sup> et n'invitant aucune personne ou institution susceptible d'avoir un regard autre sur la publicité à la RTBF.

Cette maladresse, ainsi que sa survenance dans une émission qualifiée de « médiation » dont le public est en droit d'attendre une information la plus complète possible sur le sujet et une réelle participation active des usagers, à l'instar de ce qui se pratique dans les émissions de médiation d'autres radiodiffuseurs publics comme France Télévision, constitue une rupture de la légitime confiance que le public peut fonder envers le service public de radiodiffusion, mais n'est pas pour autant constitutive d'une infraction à l'article 7 §2.

<sup>1</sup> <http://www.conseildelapublicite.be/>



3.3.5. Comme développé ci-dessus, le grief notifié à la RTBF n'étant pas relatif à la qualification ou non du programme « Tout autre chose » en programme de médiation, il n'y a pas lieu pour le Collège de répondre à cet argument de la défense de l'éditeur.

3.3.6. Le grief notifié à la RTBF n'étant pas, comme le relève la RTBF elle-même, relatif à la violation de son règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie du personnel, il n'y a pas lieu pour le Collège de répondre à ces arguments de la défense de l'éditeur.

En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, déclare le grief non établi.

Fait à Bruxelles, le 4 juillet 2007.