

Collège d'autorisation et de contrôle Avis n°42/2007

Rapports annuels pour les éditeurs de services de radiodiffusion sonore autorisés pour la diffusion par d'autres moyens que la voie hertzienne terrestre analogique pour l'exercice 2006¹

Le Collège d'autorisation et de contrôle a pris connaissance des rapports annuels portant sur la réalisation des obligations des éditeurs de radiodiffusion sonore autorisés pour la diffusion par d'autres moyens que la voie hertzienne terrestre analogique au cours l'exercice 2006, transmis par les éditeurs, en exécution de l'article 61 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

18 éditeurs et 19 services ont été pris en compte dans le contrôle, en ce compris trois éditeurs autorisés dans le courant de l'année pour lesquels un contrôle a été effectué sur un exercice incomplet².

CONTEXTE

Les éditeurs concernés par le rapport annuel ont sollicité et obtenu auprès du CSA une autorisation pour la diffusion d'un ou plusieurs services de radiodiffusion sonore par d'autres moyens que la voie hertzienne terrestre analogique.

Dans le même temps, la radiodiffusion hertzienne analogique (FM) qui constitue le principal mode de diffusion de ces services était caractérisée par l'absence de régulation du fait de la non application des procédures de reconnaissance prévues aux articles 103 à 108 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

De ce fait, ces éditeurs se sont prêtés à l'exercice de la régulation tandis que d'autres éditeurs actifs en diffusion hertzienne, n'ayant pas sollicité d'autorisation pour la diffusion de leur service par d'autres moyens, ne sont pas soumis au contrôle du régulateur.

¹ Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'impose pas au Collège d'autorisation et de contrôle de rendre un avis annuel sur la manière dont les éditeurs ont rempli leurs obligations. Le présent avis est donc rendu librement, sur la forme et sur le fond.

² Deux éditeurs autorisés à partir du 1^{er} décembre n'ont pas été pris en compte dans la présente synthèse, dans la mesure où leur rapport ne portait que sur un mois d'exercice.



Dans ce contexte transitoire, le Collège convient d'adopter pour ce premier exercice de contrôle de l'activité radiophonique sur base de rapports annuels, un avis de caractère général, préférant une évaluation programmée des manquements à combler à l'engagement immédiat d'une procédure contentieuse.

Le Collège estime que la coopération des éditeurs ainsi que la bonne collaboration entre ceux-ci et le CSA constituent des éléments structurants nécessaires à la régulation. Tout comme le CSA a pris le pas d'adopter une attitude constructive et positive à l'égard d'un secteur habitué, par son histoire, à évoluer en marge de tout contrôle, il revient aux éditeurs d'adopter en retour une attitude responsable quant au respect de leurs obligations légales. Ce premier exercice montre que la coopération pleine et entière des éditeurs dans la procédure de rapport annuel peut d'ailleurs jouer en leur faveur. Ainsi, dans le cas de deux services, un contrôle approfondi, rendu possible par la fourniture des éléments détaillés, a permis au régulateur d'évaluer comment sont remplies des obligations en matière de quotas supposées à première vue et déclarées non remplies par l'éditeur.

A contrario, le Collège entend mettre en exergue les pratiques des éditeurs qui, ayant obtenu leur autorisation, ont fait montre d'un manque de coopération, soit en omettant de fournir leur rapport annuel, soit en laissant sans suite les engagements sur foi desquels le Collège leur avait délivré une autorisation.

SYNTHESE DE L'EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS

RAPPORT ANNUEL

(art. 61 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, modifié le 21 décembre 2005)

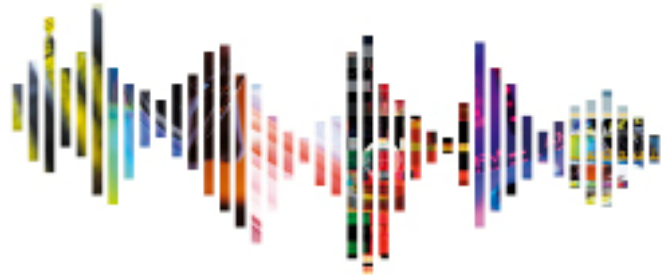
L'éditeur de services est tenu d'adresser chaque année, pour le 30 juin, au Collège d'autorisation et de contrôle et au Gouvernement :

1° un rapport d'activités de l'année écoulée, en ce compris la grille des programmes, une note de politique de programmation et un rapport sur l'exécution des obligations visées à l'article 60 ;

2° les bilans et comptes annuels de la société ou les comptes annuels de l'association sans but lucratif arrêtés au 31 décembre de chaque année.

En matière de rapport annuel, très peu d'éditeurs ont respecté leurs obligations (6 sur 19). Les manquements concernent principalement l'absence d'informations détaillées pour les journées d'échantillon³ (13 éditeurs) : copie des programmes sonores, liste des

³ Ces données doivent être conservées pour tout service, pour une durée de trois mois, en vertu de l'article 36 du décret. A l'occasion du rapport, les éditeurs répondent de leurs obligations annuelles en matière de contenu (production propre, émission en langue française, diffusion
Avis n°42/2007 – contrôle annuel radios privées



titres musicaux diffusés et conduite publicitaire horodatée. Selon les cas, les données n'ont pas été fournies du tout, l'éditeur n'ayant pas mis en place le système nécessaire (8 cas), ou n'ont été fournies que partiellement, l'éditeur invoquant une déficience technique (5 cas). Pour 6 éditeurs, ces infractions sont combinées avec le retard dans la remise du rapport à la date légale du 30 juin (retard allant d'une semaine à quatre mois et demi), ou l'absence totale de rapport (1 éditeur).

Seul un éditeur n'a pas fourni ses comptes annuels pour l'exercice 2006.

Dans la plupart des cas, l'absence d'information détaillée rend impossible le contrôle de plusieurs obligations, en particulier celles relatives aux quotas de diffusion musicale.

En matière de fourniture des données d'antenne pour les journées d'échantillon, le Collège avait admis, début 2007, qu'une certaine tolérance puisse être accordée aux éditeurs de petite taille, pour autant que les acquisitions nécessaires à la conservation des données d'antenne soient effectivement programmées dans un délai acceptable.

Le Collège souhaite enfin souligner que ces manquements sont principalement dus à la mise en œuvre de contraintes nouvelles. Il constate qu'en cours même d'exercice, de nombreux éditeurs se sont progressivement mis en ordre. Le Collège reconnaît les efforts accomplis par la plupart des éditeurs pour parvenir à remplir les obligations.

PROMOTION CULTURELLE

(art. 60 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

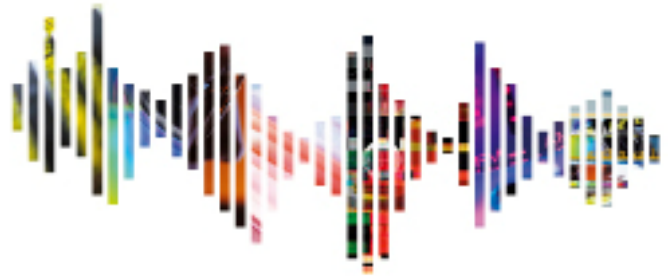
L'éditeur de services doit :

veiller à la promotion culturelle, notamment par la présentation à titre gratuit des principales activités culturelles et socio-culturelles de la zone de service de la radio;

Cette obligation ne pose en règle générale aucun problème.

Un seul éditeur se trouve en défaut par rapport à cette obligation. Cet éditeur déclare comme seuls programmes de promotion culturelle des séquences de musique non-stop. Le Collège considère que les programmes qui peuvent être considérés comme remplissant l'obligation de présentation d'activités culturelles et socioculturelles doivent être principalement parlés, sous forme d'agenda, d'interviews,

d'œuvres musicales francophones et de la Communauté française, ...) sur la base d'un échantillon de 8 journées de 24 heures sur l'année.



de reportage ou d'autres formes de communication verbale. La composante musicale ne peut être prise en compte qu'à titre subsidiaire d'illustration de l'information parlée.

PRODUCTION PROPRE

(art. 60 2° et 1 27° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

L'éditeur de services doit :

assurer un minimum de 70 p.c. de production propre sauf dérogation accordée par le Collège d'autorisation et de contrôle en vue de favoriser la diversité des services ;

Production propre : le programme conçu par le personnel d'un éditeur de services, composé et réalisé par lui et sous son contrôle

L'obligation d'assurer 70% de production propre est aisée à rencontrer pour la plupart des éditeurs.

Lors du contrôle, l'interprétation du critère a fait l'objet de plusieurs précisions :

- le Collège a considéré qu'un programme constitué de séquences non produites en propre mais réagencées et rééditées par l'éditeur peut être considéré comme de la production propre ;
- le Collège a considéré qu'un programme produit par un tiers ne peut être considéré comme production propre, même s'il a fait l'objet d'un habillage propre au service de l'éditeur.

Un éditeur déclare des niveaux de production propre particulièrement faibles. L'éditeur reconnaît le manquement comme structurel et annonce qu'il va solliciter une dérogation.

Trois éditeurs déclarent faire réaliser le programme intégralement par des tiers. Dans ces cas, le manquement à la production propre est à prendre en considération dans le cadre plus large de la question des paravents juridiques (voir infra).

Enfin, quatre éditeurs n'ont pas fourni suffisamment d'informations pour évaluer le respect des obligations en la matière.

EMISSION EN LANGUE FRANÇAISE

(art. 60 3° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

L'éditeur de services doit :

émettre en langue française, hors la diffusion de musique pré-enregistrée, sauf dérogation motivée accordée par le Collège l'autorisation et de contrôle, en vue de favoriser la diversité culturelle et linguistique des services ;



Cette obligation ne pose aucun problème, aucune dérogation n'ayant été sollicitée par les éditeurs concernés par le rapport annuel 2006⁴. Un seul éditeur se trouve en défaut d'avoir concrétisé son intention de demander une dérogation pour son service.

DIFFUSION D'ŒUVRES MUSICALES FRANCOPHONES ET DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

(art. 60 4° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

L'éditeur de services doit :

le cas échéant, diffuser annuellement au moins 30 p.c. de musiques sur des textes en langue française et au moins 4,5 p.c. d'œuvres musicales de compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs de la Communauté française dont le domicile, le siège d'exploitation ou le siège social est situé en région de langue française ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale

Le contrôle sur ces matières s'est avéré le plus problématique. Pour plus de la moitié des services, l'éditeur ne fournit pas les informations suffisantes pour permettre la vérification, soit 10 services sur 18 (un service ne diffusant pas de musique).

Sur les 8 services pour lesquels l'information fournie a permis le contrôle, 4 services satisfont aux deux dispositions de diffusion d'œuvres francophones et d'œuvres de la Communauté française.

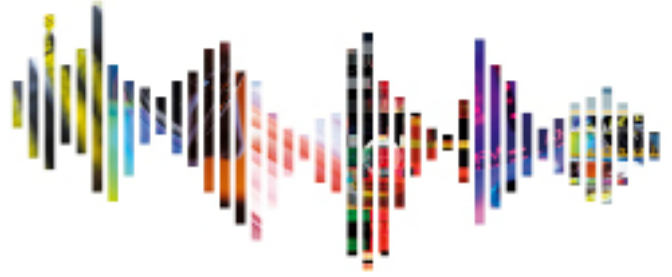
Les manquements constatés concernent soit les deux obligations (3 services), soit une seule (diffusion d'œuvres francophones pour 2 services).

Lors du contrôle, l'appréciation de ces obligations a fait l'objet de précisions de la part du Collège.

D'une part, un éditeur mettait en exergue le travail créatif réalisé par certains disc-jockeys, considérant que les titres inclus dans les mix de DJ's de la Communauté française pouvaient être considérés comme œuvres de la Communauté française. Le Collège a décidé de ne pas suivre l'éditeur dans cette interprétation, sans remettre en cause l'idée d'une valorisation du travail de certains disc-jockeys, qui pose toutefois de nombreuses questions d'ordre opérationnel. Une réflexion commune gagnerait à être engagée sur cette question.

D'autre part, l'application des quotas en matière de diffusion d'œuvres francophones posent également problème à certains services de niche, notamment pour les musiques électroniques. Une solution devrait pouvoir être trouvée pour éviter une application

⁴ Il n'en sera pas de même lors du contrôle 2007, puisque plusieurs éditeurs ont demandé et obtenu une dérogation à l'obligation d'émettre en langue française.



trop stricte de ces dispositions lorsqu'elles vont à l'encontre de la diversité culturelle, à laquelle contribuent également ces services dédiacés.

EMPLOI

(art. 35, §1, 3° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

Pour être autorisé et conserver son autorisation l'éditeur de services doit (...) présenter, par service, un plan d'emplois portant sur le personnel administratif, artistique, technique et commercial adapté aux services qu'il se propose d'éditer.

Cette obligation est généralement rencontrée. Les éditeurs mettent globalement en œuvre les moyens humains adaptés au service édité.

Ici encore, les seuls manquements constatés concernent la problématique plus large des paravents juridiques pour trois éditeurs qui n'ont pas mis eux-même en œuvre leur plan d'emploi (voir infra).

TRAITEMENT DE L'INFORMATION

(art. 35, §1, 4°, 5° et 6° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

Pour être autorisé et pour conserver son autorisation l'éditeur de services doit :

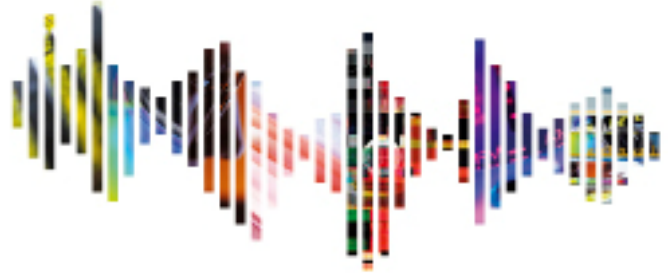
(...)

- 4° s'il échet, faire assurer, par service, la gestion des programmes d'information par des journalistes professionnels engagés sous contrat d'emploi, et reconnus conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel, ou dans les conditions pour y accéder, en nombre suffisant par rapport au service édité;*
- 5° établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et s'engager à le respecter ;*
- 6° reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'information et sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société interne est composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur de services.*

En matière d'information, le manquement le plus couramment constaté concerne l'absence de société interne de journalistes, pour 6 éditeurs.

A l'occasion du contrôle, le Collège a considéré la situation où l'éditeur recourrait à un tiers pour la gestion des programmes d'information, pour autant qu'une telle sous-traitance ne conduise pas à un contournement des exigences qui y sont attachées.

S'agissant du recours à des journalistes professionnels et de l'existence d'un contrat d'emploi, le Collège a convenu que les tiers pouvaient raisonnablement endosser ces



obligations. Quant à l'exigence d'une société de journalistes dans ce contexte, le Collège a convenu de revenir plus en détail sur cette question dans le futur.

INDEPENDANCE - TRANSPARENCE

(art. 35, §1, 7° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

*Pour être autorisé et pour conserver son autorisation l'éditeur de services doit :
(...) être indépendant de tout gouvernement, de tout parti politique ou organisation représentative des employeurs ou des travailleurs ; (...).*

(art. 6 §1^{er} 2° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

Afin d'assurer la transparence de leurs structure de propriété et de contrôle ainsi que leur degré d'indépendance, les éditeurs...communiquent au Collège d'autorisation et de contrôle les informations suivantes (...) Le Collège d'autorisation et de contrôle tient à jour l'ensemble des informations visées au §2(...).

Les éditeurs ont transmis leur structure de propriété. Aucun des rapports annuels ne fait apparaître de situations de dépendance vis-à-vis d'un gouvernement, d'un parti politique ou d'une organisation représentative des employeurs ou des travailleurs .

DROITS D'AUTEUR ET DROITS VOISINS

(art. 35, §1, 8° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

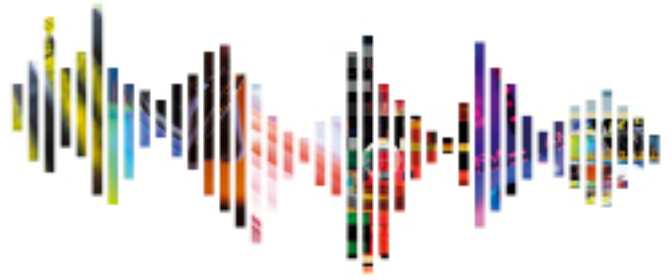
Pour être autorisé et conserver son autorisation l'éditeur de services doit (...) avoir mis en œuvre les procédures destinées à respecter la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins.

La preuve du respect de la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins pour la diffusion par d'autres moyens que la voie hertzienne terrestre analogique est généralement fournie par les éditeurs, qui ont passé des accords avec les sociétés de gestion des droits d'auteur. Le Collège constate toutefois que 2 éditeurs sont en défaut de rémunération de ces droits pour l'exercice 2006.

PROTECTION DES MINEURS

(art. 9 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

*La RTBF et les éditeurs de services soumis au présent décret ne peuvent éditer : (...)
2. des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite. Cette dernière interdiction s'étend aux autres programmes ou séquences de programmes, notamment les bandes annonces, susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf s'il est assuré notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écotent normalement pas ces programmes et pour autant que ce programme soit précédé d'un avertissement acoustique ou identifié par la présence d'un symbole visuel tout au long de sa diffusion. Le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent alinéa ; (...).*



Cette obligation n'ayant pas fait l'objet d'un arrêté pour ce qui concerne la radiodiffusion sonore, le Collège s'est globalement satisfait de deux types de déclarations sur l'honneur :

- une déclaration d'absence d'objet, l'éditeur ne diffusant pas de programmes de libre antenne ;
- une description des dispositions prises et incidents survenus durant l'exercice.

PUBLICITE ET TELECHAT

(art. 22 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

Le temps de transmission consacré à la publicité, aux spots de télé-achat et d'autopromotion est fixé par le Gouvernement. Le temps de transmission consacré à la publicité ne peut dépasser un maximum de 20 p.c. par heure d'horloge.

S'agissant des obligations en matière de publicité, une partie des éditeurs ne fournit pas l'information nécessaire au contrôle (7 sur 19). Les informations fournies par les autres font apparaître des manquements ponctuels au plafond horaire pour 2 services.

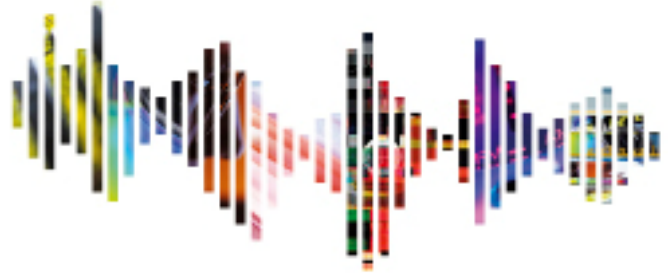
QUESTION DES PARAVENTS JURIDIQUES

L'examen du rapport annuel 2006 a été l'occasion d'établir que trois éditeurs déclaraient que le service pour lesquels ils ont été autorisés n'est pas mis en œuvre par leurs propres soins, mais bien par un tiers. De ce fait, le détenteur de l'autorisation n'est pas le véritable éditeur du service mais un simple « paravent juridique ».

Pour deux de ces éditeurs, le Collège avait déjà soulevé ce point lors de l'autorisation. Ces autorisations n'avaient été délivrées que moyennant un engagement formel des personnes morales candidates à l'autorisation d'éditeur à remédier à cette situation en mettant elles-mêmes en œuvre les moyens nécessaires à la production du service.

Concrètement, ces pratiques contreviennent aux articles 35 2° (mise en œuvre des moyens nécessaires) et 60 §1 2° (production propre) du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

D'une manière plus globale, le Collège rappelle avec insistance que le statut juridique de l'éditeur de services doit correspondre à la réalité de l'activité et de la mise en œuvre du service, au risque de rendre inapplicables de nombreuses dispositions légales, en particulier en matière de transparence et de pluralisme.



CONCLUSION

1. Le Collège d'autorisation et de contrôle constate les manquements suivants:
 - Art. 61 1° : non fourniture du rapport annuel (1 éditeur) ;
 - Pratique des paravents juridiques sur les bases suivantes :
 - Art. 60 §1 2° : non respect des obligations en matière de production propre (1 éditeur) ;
 - Art. 35 §1 3° : absence de mise en œuvre du plan d'emploi (3 éditeurs).

Ces manquements témoignent d'un manque de coopération des éditeurs dans les relations de respect mutuel nécessaires à l'exercice de la régulation, voire constituent des pratiques destinées à s'y soustraire.

Le Collège réexaminera, au plus tard dans les 6 mois, la situation des éditeurs pour lesquels les manquements ont été constatés et, à défaut de remèdes, transmettra le dossier au Secrétariat d'instruction.

2. Le Collège d'autorisation et de contrôle a également constaté les manquements suivants :
 - Art. 60 3° : émission en langue française (1 éditeur) ;
 - Art. 35 §1 6° : absence de constitution d'une société interne des journalistes (6 éditeurs) ;
 - Art. 61 2° : absence de fourniture des comptes annuels (1 éditeur).

Ces situations de nature structurelle appellent une mise en conformité des éditeurs concernés.

Le Collège sera particulièrement attentif au respect de ces obligations qu'il réexaminera au terme de l'exercice 2007.

3. D'autres situations constitutives de manquements appellent les commentaires suivants :
 - *Art. 61 1° : Informations insuffisantes dans le rapport annuel pour le contrôle des obligations sur base d'échantillons* : le Collège a décidé de laisser aux éditeurs le temps d'adapter leurs équipements et procédures internes de conservation des documents, pour autant qu'ils le fassent dans un délai raisonnable, ce qui est généralement le cas. Par ce fait, de nombreux éditeurs n'ont pas été en mesure de fournir les échantillons complets pour l'exercice 2006.
 - *Art. 60 1° : Promotion culturelle* : la disposition présente une marge d'interprétation. Le Collège d'autorisation et de contrôle considère toutefois que la programmation musicale ne peut être prise en compte qu'à titre



subsidaire d'illustration des manifestations culturelles et socioculturelles.

- **Art. 60 2° : Production propre** : les manquements constatés pour 3 éditeurs sur les 4 ne font pas l'objet d'un contrôle sur l'exercice complet pour cette obligation annuelle.
- **Art. 60 4° : Diffusion d'œuvres francophones et de la Communauté française** : le Collège estime qu'il ne peut évaluer définitivement ces obligations, du fait des fortes disparités entre les éditeurs quant à l'information disponible, et sous peine d'appliquer des traitements discriminatoires à des éditeurs ayant par ailleurs fait preuve de coopération.
- **Art. 22 : Publicité** : le Collège estime qu'il ne peut évaluer définitivement ces obligations, pour les mêmes raisons d'équivalence de traitement entre tous les éditeurs. Des contrôles ponctuels pourront être menés dans le futur.

Ces situations relèvent essentiellement des politiques de programmation et d'une maîtrise insuffisante de son contrôle, que traduit souvent l'absence de témoin d'antenne. Elles appellent des modifications dans l'exercice à venir.

- 4. Le Collège d'autorisation et de contrôle envisage enfin d'approfondir différentes questions d'interprétation et de mise en œuvre de certaines obligations, et notamment :**
- les quotas de diffusion d'œuvres musicales dans le contexte de programmes de niche et de prestations artistiques évolutives ;
 - les obligations associées à la gestion de l'information, en particulier la constitution des sociétés internes de journalistes dans le contexte de la sous-traitance de l'information.

Fait à Bruxelles, le 12 décembre 2007