

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 27 août 2009

(dossier d'instruction 11/09)

En cause de l'ASBL RTC Télé Liège, dont le siège est établi rue du Laveu, 58 à 4000 Liège ;

Vu le décret sur les services de médias audiovisuels et en particulier l'article 70, §1^{er} ;

Vu le décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels ;

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

Vu le grief notifié à RTC Télé Liège par lettre recommandée à la poste le 15 mai 2009 :

« de ne pas avoir respecté, ses obligations pour l'exercice 2007 en matière de composition de son conseil d'administration en contravention à l'article 70 §1^{er} alinéa 1^{er} du décret sur les services de médias audiovisuels » ;

Vu le mémoire en réponse de RTC Télé Liège du 19 juin 2009 ;

Entendus Maître Luc Bihain, avocat, M. Charles Janssens, président, et M. Jean-Louis Radoux, directeur général, en la séance du 9 juillet 2009.

1. Exposé des faits

Dans son avis n°31/2008 relatif au contrôle de la réalisation des obligations de RTC Télé Liège pour l'exercice 2007, le Collège a relevé qu'il ne disposait pas d'informations suffisantes pour apprécier le respect par l'éditeur des dispositions de l'article 70 du décret, notamment en raison des statuts de RTC qui *« ne précisent ni la provenance ni la répartition des administrateurs selon les secteurs public, associatif et culturel »*. Il invitait en conséquence l'éditeur à revoir la composition de son conseil d'administration sur ce point.

Sur base des compléments d'information transmis par l'éditeur, le Collège a rendu l'avis n°04/2009 relatif à la réalisation par RTC Télé Liège de ses obligations en matière de composition de son conseil d'administration dans lequel il constatait de nouveau ne pas disposer d'éléments suffisants pour attester de l'équilibre prescrit par le décret.

2. Argumentaire de l'éditeur de services

L'éditeur déclare se conformer à l'obligation prévue à l'article 70 du décret exigeant que son conseil d'administration soit composé pour moitié au moins de personnes représentant le secteur associatif et culturel. Il affirme que le tableau qu'il a produit à cet égard est explicite : 27 de ses 34 administrateurs sont issus du secteur associatif et culturel, ce qui équivaut à 79,5% des membres du conseil d'administration. Il précise que, selon les travaux préparatoires au décret, il suffit que les membres de ce conseil soient issus du secteur associatif pour rencontrer l'obligation.

S'il admet que plusieurs de ses administrateurs sont référencés comme représentants de plusieurs associations, il souligne que *« jamais le législateur n'a souhaité que les administrateurs soient issus d'une seule association. L'objectif du législateur, dans le décret relatif à la radiodiffusion, est*

manifestement que les administrateurs des télévisions locales soient impliqués dans des associations poursuivant un but social ou culturel vu précisément la mission des télévisions locales. En réalité plus un administrateur est impliqué dans le secteur associatif, plus il est au fait des activités sociales et culturelles de sa région. Il bénéficie par ailleurs de contacts nombreux dans ce cadre utiles à la réalisation de la mission des télévisions locales ».

Il note encore que les obligations à charge des télévisions locales constituent des exceptions à la liberté de commerce et d'industrie et plus fondamentalement au principe de liberté d'association, et rappelle que les membres du conseil d'administration sont choisis pour leur qualité. Il est normal qu'ils siègent à titre individuel au sein de la télévision locale.

Sur ce point, il met en avant la discrimination dont il se dit victime de la part du CSA, qui n'a formulé aucune réserve au sujet du conseil d'administration de la télévision locale Télévesdre, lequel est composé, selon lui, uniquement de personnes physiques siégeant à titre personnel, sans aucune mention de leur qualité ou mandat auprès d'une association ou parti politique, etc. « Rien ne justifie la différence de traitement pratiquée par le CSA entre deux situations identiques de télévisions locales », ajoute-t-il.

Il retient enfin qu'« une infraction suppose la violation d'une obligation qui doit apparaître comme telle aux yeux de tous ses destinataires. Cette infraction doit être suffisamment précise pour être conforme au principe de légalité des poursuites » et demande, dans le cas où le Collège estimerait le grief établi, « un délai de trois mois pour régulariser sa situation en application de l'interprétation qui serait retenue par le CSA et déposer la composition de son conseil d'administration en mains de l'autorité de contrôle ».

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Quant à la liberté d'association

Le Collège d'autorisation reconnaît la liberté d'association de l'éditeur. Il rappelle toutefois que le législateur a conditionné l'autorisation et le subventionnement des télévisions locales au respect de certaines règles dont celles relatives à la représentation des forces associatives et culturelles et à la dépolitisation de son conseil d'administration.

3.2. Quant à la composition du conseil d'administration

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate, sur base de la liste présentée par RTC Télé Liège que :

- 14 administrateurs sont signalés exclusivement comme membres de l'associatif ;
- 12 autres cumulent l'étiquette de mandataire public et celle de représentant de l'associatif ;
- 2 sont renseignés exclusivement comme mandataires publics ;
- 6 ne sont pas identifiés dans les catégories prévues par le décret.

| Administrateur | Nombre | Pourcentage |
|--|---------------|--------------------|
| Mandataires publics | 2 | 5,88 |
| Représentants de l'associatif | 14 | 41,18 |
| Mandataires publics + représentants de l'associatif | 12 | 35,29 |
| Sans mention (ni mandataire, ni associatif) | 6 | 17,65 |
| Total | 34 | 100 |

De ces chiffres, le Collège retient que :

- le nombre de personnes qui sont signalées uniquement comme provenant d'associations n'atteint pas le seuil des 50% ;
- le seuil de 50% est atteint grâce à la qualité de représentant de l'associatif d'administrateurs publics. Dans sa jurisprudence, le CSA a admis que des représentants de l'associatif puissent être mandataires pour autant que le nombre de personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels ne soit pas supérieur à la moitié des membres du conseil d'administration, obligation qui est rencontrée par RTC Télé-Liège. Néanmoins, dans la logique développée par l'éditeur, il est impossible d'identifier si les mandataires présents au sein du conseil d'administration ont été admis comme représentants du secteur public ou du secteur associatif. Si l'on devait suivre la logique de l'éditeur jusqu'à au bout, il serait dès lors possible d'assurer la présence de 50% de représentants du secteur associatif dès lors que les 50% de mandataires publics y seraient impliqués.
- toutes les personnes issues de l'associatif, mandataires compris, représentent souvent plus d'une association. Si cette situation tient en toute logique à l'implication multiple des administrateurs, elle pose la question du mode de représentation choisi par l'éditeur : les administrateurs représentent-ils l'associatif au sens du décret dès lors qu'ils en sont simplement membres ?

| Nombre d'associations représentées | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 9 | 17 |
|---|----|---|---|---|---|---|---|----|
| Représentants de l'associatif | 7 | 4 | 2 | 1 | / | / | / | / |
| Mandataires publics + représentants de l'associatif | 4 | 1 | 2 | / | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Total | 11 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| | 11 | | | | | | | 15 |

- les statuts de l'asbl n'éclairent pas davantage le mode de désignation qui préside à l'installation du conseil d'administration de l'éditeur.

La manière dont l'éditeur identifie ses représentants tant dans les documents qu'il produit que dans ses statuts ne permet pas de répondre clairement aux questions qui découlent de l'application de l'article 70 §1^{er} du décret : qui est désigné en tant que représentant du secteur associatif ? Ces représentants atteignent-ils les 50% obligatoires ? Les mandataires publics siègent-ils comme représentants du secteur public ou comme représentants de l'associatif ? Le monde associatif est-il représenté de manière équilibrée et pertinente ? Le nombre de représentants du monde associatif est-il au moins égal au nombre des administrateurs publics ?

Le Collège note donc que, de ce point de vue, l'incertitude quant au mode de désignation et de représentation du secteur associatif et culturel relevée depuis le contrôle de l'exercice 2005¹ persiste et qu'il lui est impossible d'évaluer en l'état l'adéquation de la composition du conseil d'administration aux règles décrétales.

3.3. Quant à la discrimination de l'éditeur

Invoquant la discrimination, l'éditeur retient que Télévesdre qui déclare au *Moniteur Belge* un conseil d'administration composé uniquement de personnes physiques sans aucune mention de leur qualité ou mandat, n'a fait l'objet d'aucun grief par le CSA.

¹ Avis du 30 août 2006.

Le Collège rappelle qu'une telle publication n'a pas pour obligation de se conformer aux termes du décret sur les services de médias audiovisuels, mais vise à identifier les personnes responsables des ASBL, en des termes opposables à des tiers. Il est certes prévu dans le cas où siègeraient des personnes morales, que leur dénomination sociale, leur forme juridique, leur numéro d'entreprise et leur siège social figurent dans l'acte de publication. Mais, dès lors que la représentation entendue au sens du décret sur les services de médias audiovisuels ne vise pas une forme d'opposition à des tiers, mais bien une organisation spécifique destinée à assurer l'équilibre de la représentation et la participation de groupes distincts au sein de l'ASBL, il est normal qu'elle n'y apparaisse pas.

A contrario, le Collège relève qu'à la différence de RTC Télé Liège, toutes les télévisions locales, dont Télévesdre :

- identifient distinctement dans leur rapport annuel, transmis selon les modalités définies dans l'arrêté du gouvernement du 15 septembre 2006, mandataires publics et représentants de l'associatif. Ces derniers siègent généralement au nom du secteur représenté en assemblée générale et sont toujours associés à une seule institution ;
- définissent dans leurs statuts les règles qui président à la composition de leur conseil d'administration² ;
- recourent de manière parcimonieuse aux « doubles casquettes » (mandataires publics et représentants de l'associatif), le plus souvent parce qu'elles déclarent des administrateurs représentants de l'associatif qui se révèlent occuper un mandat public.

| Télévision | Associatif | | Mandat public | | Associatif + Mandat public | | Autres | | Total |
|------------|------------|--------|---------------|--------|----------------------------|--------|--------|--------|-------|
| TV Lux | 13 | 46,43% | 13 | 46,43% | 1 | 3,57% | 1 | 3,57% | 28 |
| Télévesdre | 15 | 46,88% | 14 | 43,75% | 2 | 6,25% | 1 | 3,13% | 32 |
| Canal Zoom | 7 | 38,89% | 3 | 16,67% | 4 | 22,22% | 4 | 22,22% | 18 |

Ainsi, quel que soit le mode de représentation et de désignation prévu au sein de leur assemblée générale, les conseils d'administration des télévisions locales présentent des indices convergents qui témoignent de la volonté de représenter de manière équilibrée le secteur associatif et culturel. Seule RTC Télé Liège ne précise aucun de ces éléments de manière explicite, ni dans son rapport, ni dans ses statuts. Elle seule continue à affirmer que les membres de son conseil d'administration siègent à titre individuel, principe soulevant d'importantes questions relatives à la notion de représentation mise en avant par le décret.

3.4. Quant au terme « représentation »

L'article 70 §1^{er} du décret précise que « le conseil d'administration de la télévision locale doit être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel ». Les travaux parlementaires indiquent de leur côté qu'« au moins la moitié des membres du conseil d'administration devra appartenir aux secteurs associatif et culturel, compte tenu de la mission socioculturelle des télévisions locales ».

Sans nier le soin porté par l'éditeur dans le choix de ses administrateurs, ni la qualité de ces derniers, le Collège note une différence d'appréciation sur le sens à donner au mot « représentant ».

² 7 mentionnent explicitement que leur composition doit pour moitié au moins relever de l'associatif ; 1 élargit la proportion de manière volontaire à 60% ; 2 précisent les compositions des différents groupes représentés (représentants des pouvoirs locaux, des pouvoirs provinciaux, groupe associatif local, groupe associatif régional) ; 4 (dont 1 qui ne renvoie ni à l'obligation faite au décret ni à la composition de groupes associatifs local..) mentionnent que la désignation opère selon l'esprit du Pacte culturel.

Sur le plan sémantique, le Collège note que trois déclinaisons apparaissent selon les points de vue exprimés :

- le représentant est entendu au sens d'appartenance à un type, à une catégorie, à une classe de choses. Le représentant est ainsi celui qui est issu de, qui est impliqué dans. C'est le sens que retient l'éditeur, sur base de son interprétation des travaux parlementaires ;
- le représentant peut être celui qui a reçu le pouvoir d'agir au nom de quelqu'un d'autre. Il peut par ce biais faire valoir les intérêts de la personne qui le mandate et agir à sa place. C'est le sens porté par le terme lorsqu'on le définit comme opposable à des tiers.
- le représentant est aussi celui qui est désigné par un groupe pour agir en son nom et faire valoir un intérêt sectoriel. C'est le sens entendu par la majorité des télévisions locales lorsqu'elles parlent de représentant du secteur associatif et culturel.

Sur le plan juridique, le Collège retient que si les travaux parlementaires peuvent éclairer la volonté du législateur, sans avoir force contraignante, il en va de même de l'histoire de la législation relative aux télévisions locales qui est de nature à poser la *ratio legis* de l'article 70 §1^{er}.

Le décret du 5 juillet 1983 relatif aux télévisions locales et communautaires autorisait celles-ci à la condition, notamment, qu'elles soient constituées en association sans but lucratif et qu'elles se conforment aux dispositions de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (art. 3, 1^o). L'article 3, 7^o prévoyait également qu'elles devaient « *faire en sorte que le comité de programmation ne soit pas composé, pour plus de la moitié de ses membres, de mandataires publics ou de représentants des pouvoirs publics* ». L'exposé des motifs soulignait qu'en plus d'être indépendantes et autonomes, « *les télévisions communautaires doivent être pluralistes et garantir l'accès des différentes tendances philosophiques et éthiques ainsi que des différentes catégories d'utilisateurs* ». Le texte précisait encore qu'« *il conviendrait également qu'une parité soit respectée entre les représentants des divers pouvoirs et services publics et les représentants des associations, mouvements et autres partenaires* »³.

La loi du 16 juillet 1973 dite du Pacte culturel a pour objectif de favoriser la participation des acteurs de terrain à l'élaboration et à l'application des politiques publiques, et donner des garanties à toutes les minorités idéologiques et philosophiques qui s'adressent à des institutions publiques ou assimilées comme telles. Elle déclare ainsi en son article 3 §1^{er} que « *les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment* ».

Le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel réaffirmait l'importance du Pacte culturel dans l'organisation des télévisions locales. L'article 4 prévoyait que, pour être autorisée, la télévision locale devait non seulement être constituée en association sans but lucratif, mais également « *se conformer aux dispositions de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques* » (art. 4, 1^o). Le même décret introduisait des règles de composition dans les organes de gestion des télévisions locales. En son article 5, il prévoyait ainsi que « *les organes de gestion et le comité de programmation des télévisions locales et communautaires ne peuvent être composés, pour plus d'un tiers de leurs membres, de mandataires publics ou de représentants des pouvoirs publics* ». Les travaux parlementaires insistaient sur le fait que la télévision locale ne pouvait être dominée par les pouvoirs publics au risque d'aller à l'encontre de la volonté de décentralisation et d'ouverture de la communication locale télévisuelle. Ils précisait également que la présence des représentants des

³ Doc. Parl., n°200 (1984-1985), p. 2.

communes et province, telle que limitée, laissait une large place « *aux représentants de groupements, d'associations, d'organismes intéressés par le fonctionnement d'une télévision locale* »⁴.

Le décret du 19 juillet 1991 modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel transformait en son article 4 la règle de composition introduite en 1987 et introduisait la notion de représentation des secteurs associatif et culturel. Désormais, « *le conseil d'administration et le comité de programmation des télévisions locales et communautaires ne peuvent être composés, pour plus de la moitié de leurs membres, de mandataires publics ou de représentants des pouvoirs publics ou de services publics. Les autres membres représentent le secteur associatif et le secteur culturel* » (art. 5). Le décret, dans le même article, indiquait que « *les statuts ou règlement d'ordre intérieur doivent prévoir l'adaptation de la composition du conseil d'administration aux dispositions de l'article 9 a et b, selon le cas de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques après chaque consultation législative* ». Le commentaire des articles soulignait que « *le nombre des administrateurs publics reste inférieur à la moitié des membres du conseil d'administration de manière à garantir le maintien du caractère associatif et culturel des télévisions locales et communautaires* »⁵.

Les articles 9a) et 9b) de la loi du 16 juillet 1973 auxquels renvoie le décret du 19 juillet 1991 identifient deux formes spécifiques selon lesquelles les organes de gestion ou d'administration des infrastructures, institutions ou services culturels créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci, doivent être composés :

- soit la représentation proportionnelle des tendances politiques existantes au sein de la ou des autorités publiques concernées. Dans ce cas, l'organe de gestion ou d'administration doit être assisté d'une commission consultative permanente où toutes les organisations représentatives des utilisateurs et toutes les tendances philosophiques et idéologiques sont représentées ;
- soit l'association des délégués de la ou des autorités publiques concernées avec les représentants des utilisateurs et des tendances. Dans ce cas, les règles de représentation doivent respecter, pour les délégués des autorités publiques, le principe de la représentation proportionnelle, et pour les utilisateurs et les tendances, les dispositions définies à l'article 3 de la loi.

Cet article 3 de la loi précise en son §3 que « *la représentation des utilisateurs est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel* ». L'article 8 de la loi prévoit encore que les groupements d'utilisateurs et les tendances idéologiques et philosophiques doivent être associés à la gestion des institutions culturelles créées par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci « *dans une juste représentation démocratique et effective* ». Le §2 fonde le droit à la participation dans un organe de gestion soit sur « *l'existence d'une organisation utilisatrice représentative dans le rayon couvert par la compétence du pouvoir public* » soit sur « *la présence d'une représentation de la tendance idéologique ou philosophique au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante* ».

A l'époque de l'avant projet de décret modifiant les décrets du 17 juillet 1987 et du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore, une première version du texte proposait encore une référence à la loi du Pacte culturel. Toutefois, dans son avis n° 30.615/4, le Conseil d'Etat, rappelant son avis 17.348/2, estimait que les ASBL gérant un service de télévision n'étaient pas visées par la loi du 16 juillet 1973 en ce qu'elles sont appelées à intervenir sous la direction des autorités publiques et parce que, par ailleurs, imposer une composition garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques à des personnes morales de

⁴ Doc. Parl., n°55 (1985-1986), p. 3.

⁵ Doc. Parl., n°196 (1990-1991), p. 4.

droit privé serait contraire à la liberté d'association. Le Conseil d'Etat rappelait aussi dans cet avis que le décret du 5 avril 1993 était applicable de plein droit aux télévisions locales puisque l'objet social de celles-ci est relatif à des matières traitées par la loi du Pacte culturel.

Le renvoi au Pacte culturel disparaîtra en conséquence du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion. Les travaux préparatoires de ce décret en retiendront cependant l'esprit en précisant qu'au moins la moitié des membres du conseil d'administration doit appartenir aux secteurs associatif et culturel, compte tenu de la mission socioculturelle des télévisions locales.

Concernant la représentation visée à l'article 70 du décret sur la radiodiffusion, la *ratio legis* renvoie de manière constante d'une part à la distinction claire entre représentants du secteur public (qu'ils soient ou non mandataires) et représentants des organisations utilisatrices, à savoir le secteur associatif et culturel et, d'autre part, à la juste représentation de chacun des deux groupes au sein des instances de décision des télévisions locales.

C'est en ce sens que, dans sa recommandation relative au renouvellement des conseils d'administration des télévisions locales, le Collège demandait explicitement que, quel que soit le secteur représenté, les télévisions locales doivent globalement veiller à la représentation équitable de toutes les parties, dans l'esprit du Pacte culturel, en prenant en compte les incompatibilités fixées dans le décret sur la radiodiffusion⁶.

Tant la continuité selon laquelle l'obligation visée à l'article 70 §1^{er} a été définie dans le droit de l'audiovisuel en Communauté française que l'interprétation commune qu'en donnent aujourd'hui 11 des télévisions locales conduisent le Collège à constater qu'il ne peut, sur base des indications que lui fournit RTC Télé Liège, établir que le conseil d'administration de la télévision locale répond à l'obligation d'être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel.

Le grief est établi.

Considérant que l'éditeur a connaissance depuis 2006 de ce problème pour lequel il a déjà été invité à prendre les dispositions qui s'imposaient, mais considérant par ailleurs sa volonté de se mettre en conformité avec le décret dans le cas où l'interprétation du régulateur divergerait de la sienne, le Collège estime dès lors qu'il y a lieu de surseoir à statuer pour le surplus, en attendant les éléments à lui fournir par l'éditeur témoignant de sa volonté de respecter l'article 70 §1^{er} du décret. Le Collège reporte l'examen du dossier au 26 novembre 2009 avec invitation faite à l'éditeur de services de lui fournir tous éléments utiles démontrant sa volonté de mettre en œuvre ses obligations.

Afin d'éviter tout problème d'identification futur, l'éditeur explicitera la procédure de désignation de ses différents membres dans ses statuts ou dans un règlement d'ordre intérieur qu'il communiquera au CSA.

Fait à Bruxelles, le 27 août 2009.

⁶ Recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du 22 novembre 2006.