

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 17 mars 2011

(avis n° 123/2010)

En cause de l'ASBL Télé Bruxelles, dont le siège est établi rue Gabrielle Petit, 32-34 à 1080 Bruxelles ;

Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136 §1^{er} 12° et 159 à 161 ;

Vu l'avis n° 123/2010 du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à Télé Bruxelles par lettre recommandée à la poste le 3 février 2011 :

« de ne pas avoir assuré dans sa programmation une production propre d'au moins la moitié du temps de diffusion de l'ensemble des programmes, en contravention à l'article 67 du décret sur les services de médias audiovisuels ».

1. Exposé des faits

Dans son avis n° 123/2010 relatif au contrôle de la réalisation des obligations de Télé Bruxelles pour l'exercice 2009, le Collège a constaté que l'éditeur n'avait pas respecté son obligation, visée à l'article 67, § 1^{er}, al. 1^{er}, 6° et al. 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (ci-après, « le décret »), d'assurer, sur cet exercice, une production propre d'au moins la moitié du temps de diffusion de l'ensemble des programmes à l'exclusion des programmes de production propre mis à disposition par d'autres télévisions locales, des programmes non produits en propre qu'il est tenu de diffuser en application de sa convention et des rediffusions.

Pour poser ce constat, le Collège a rejeté, sous deux aspects, le mode de calcul appliqué par l'éditeur.

Premièrement, alors que, pour calculer sa proportion de production propre, l'éditeur tenait compte des écrans de vidéotexte, le Collège a jugé qu'il ne convenait pas de les comptabiliser, ni dans les programmes sur la base desquels est calculée la proportion de 50 % de production propre imposée par l'article 67 du décret, ni, *a fortiori*, dans les programmes de production propre. Le Collège a fondé son raisonnement sur son avis n° 38/2008 relatif à l'évaluation du mode de subvention des télévisions locales instauré par l'arrêté du 15 septembre 2006.

Deuxièmement, alors que, pour calculer sa proportion de production propre, l'éditeur tenait compte de ses programmes de radio filmée et les comptabilisait comme une coproduction à concurrence de 50 %, le Collège a refusé d'adhérer à ce calcul. Il a relevé que le niveau de coproduction de l'éditeur dans le programme de radio filmée « VivaBruxelles » ne s'élevait en réalité qu'à 5 % et qu'en cas de comptabilisation de la radio filmée dans les programmes sur la base desquels est calculée la proportion de 50 % de production propre imposée par l'article 67 du décret, la proportion totale de production propre de l'éditeur ne s'élèverait qu'à 22,55 %. Le Collège a cependant indiqué qu'en l'absence de réponse du gouvernement à sa demande d'avis sur le vide juridique entourant la définition de la radio filmée, il était d'avis de neutraliser ces programmes du calcul de la production propre, c'est-à-dire de ne pas les comptabiliser, ni comme programmes de production propre, ni dans

l'assiette des programmes sur la base desquels la proportion de production propre est calculée. En appliquant une telle neutralisation de la radio filmée, le Collège a constaté que la proportion totale de production propre de l'éditeur s'élevait alors à 46,77 %, ce qui restait en deçà de l'exigence décrétable.

2. Argumentaire de l'éditeur de services

2.1. Lors d'une rencontre avec des membres du Collège, le 3 mars 2011, l'éditeur a exprimé des critiques générales par rapport au quota de 50 % de production propre imposé aux télévisions locales ainsi que des arguments plus particuliers relatifs au vidéotexte et à la radio filmée.

2.2. S'agissant du quota instauré par l'article 67 du décret et du fait que la production propre constitue un critère d'allocation des subsides de la Communauté française, l'éditeur dénonce ce qu'il considère comme les « effets pervers » de ce critère.

Tout d'abord, il relève qu'utiliser un tel critère pour calculer les subsides auxquels auront droit les télévisions locales a pour effet de créer une « prime aux riches » et un cercle vicieux qui perpétue certaines télévisions locales dans une situation très favorable et d'autres dans une situation qui l'est nettement moins.

Ensuite, il déplore le fait que ce critère ne tienne pas compte de son positionnement particulier par rapport aux autres télévisions locales. Il invoque, à cet égard, sa situation, unique en Communauté française, de télévision couvrant une région capitale, caractérisée par une vie culturelle particulièrement riche et par un public spécifique, urbain et multiculturel. Cette position particulière l'a amené à développer une programmation plus variée que celle des autres télévisions locales, avec un taux moins important de rediffusion. Pour pouvoir diffuser autant de programmes différents, l'éditeur indique qu'il doit compter davantage sur la production extérieure. L'éditeur invoque également le contrat de gestion conclu avec la Commission communautaire française qui lui impose de diffuser des productions extérieures et notamment des courts métrages.

La conséquence en est que, pour un *volume* de production propre équivalent à celui des autres télévisions locales, la *proportion* de production propre qu'il diffuse est, elle, nettement moins importante que celle atteinte par les autres télévisions vu son volume plus important, en première diffusion, de programmes produits en externe.

L'éditeur comprend les objectifs qui ont présidé à l'instauration d'un quota de production propre, mais estime que, dans son cas particulier, le quota ne constitue pas une mesure adéquate pour atteindre ces objectifs. Ainsi, le quota a, indique-t-il, premièrement été instauré pour éviter que les télévisions locales ne viennent concurrencer les autres types de services télévisuels. Il relève, à cet égard, que les programmes qu'il diffuse et qui ne relèvent pas de sa production propre ne constituent pas pour autant des programmes entrant en concurrence directe avec ceux diffusés par les autres services télévisuels. Quant au deuxième objectif poursuivi par le quota, à savoir la volonté que les subsides des télévisions locales soient utilisés à la production et non à la simple acquisition de programmes, l'éditeur relève qu'il produit autant que les autres télévisions locales et que plusieurs des programmes de production extérieure qu'il diffuse sont acquis sans dépense directe de sa part, soit parce qu'ils sont mis gratuitement à sa disposition, soit parce qu'ils lui ont été cédés par France 3 dans le cadre d'une transaction et qu'il a tout intérêt à exploiter ces programmes dont la cession vise à compenser partiellement une perte financière de toute façon consommée dans son chef.

Par ailleurs, l'éditeur expose que si sa proportion de production propre est, certes, plus faible que celle d'autres télévisions locales, ce n'est certainement pas au détriment de sa mission de service public. L'éditeur relève ainsi que plusieurs des programmes produits à l'extérieur dont il assure la diffusion

émanent de producteurs indépendants de la Communauté française (cours métrages, documentaires, etc.). Il estime donc participer indirectement au développement de cette production. En outre, que ce soit pour ces derniers programmes ou pour ceux produits à l'étranger, il relève que leur contenu s'inscrit parfaitement dans sa mission de service public local ou, à tout le moins, de service public dans un sens plus large. Il cite ainsi notamment des programmes mettant en avant la communauté africaine (« Initiative Africa » et « Business Africa »), des programmes culturels (« Arsénic », « Archiurbain », « Culture et dépendances », « Espace francophone »), un programme pour enfants (« Mamemo »), un programme subsidié par l'ONE (« Air de famille ») ou encore un programme relatif aux activités de la Défense belge (« Télévox »).

En réponse à une question du Collège, l'éditeur indique que toute augmentation de la proportion de production propre (même de 3,23%), dans la logique de ratio, est susceptible de porter atteinte à la qualité et à la diversité de sa programmation. Il relève qu'il lui serait bien évidemment aisé de supprimer certains programmes produits en externe et de les remplacer par des rediffusions de programmes propres ou du vidéotexte (qu'il considère comme un programme propre), mais souligne qu'une telle initiative – qui lui permettrait, formellement, de respecter le quota décretaal – n'aurait pour seul effet concret que d'appauvrir sa programmation. L'éditeur expose dès lors que la seule manière, pour lui, d'augmenter sa proportion de programmes propres sans nuire à la qualité de l'offre impliquerait pour lui un effort financier particulièrement lourd dans un contexte où ses revenus publicitaires sont faibles.

2.3. De manière plus spécifique, l'éditeur conteste l'exclusion, par le Collège, du vidéotexte, dans le calcul de sa proportion de production propre. Il remet en cause l'analyse faite par le Collège dans son avis n° 38/2008 et consistant à exclure le vidéotexte des programmes sur la base desquels la proportion est calculée au motif que celui-ci présente une finalité télévisuelle distincte de celle des programmes classiques. Selon l'éditeur, non seulement le vidéotexte doit être considéré comme un programme à part entière et faire partie de l'assiette des programmes sur la base desquels la proportion de production propre est calculée, mais en outre, il doit, dans son cas, être considéré comme de la production propre. Télé Bruxelles indique en effet que son vidéotexte n'est pas publicitaire mais est constitué de différents écrans reprenant notamment la météo, un agenda culturel ou de l'« information services » et que ces écrans sont entièrement produits en interne.

L'éditeur estime qu'en se fondant sur l'absence de « finalité télévisuelle » du vidéotexte, le Collège se livrerait à des jugements de valeur qui n'ont pas lieu d'être. Selon lui, dès lors qu'un programme est diffusé en télévision, il est de nature télévisuelle et doit pouvoir être comptabilisé comme une production propre, même lorsque sa production ne demande pas autant d'efforts que celle d'autres programmes.

2.4. Enfin, l'éditeur aborde la question de la radio filmée. Il tient, à son égard, le même raisonnement que pour le vidéotexte et estime que, même si la production télévisuelle d'un tel programme est assez minimale, il s'agit bien d'un programme devant être pris en compte dans l'assiette des programmes sur la base desquels la proportion de production propre est calculée et dans la liste des programmes propres. S'agissant de la divergence existant entre les calculs effectués par le CSA (5 %) et ceux effectués par ses propres services (50 %) quant à sa part de coproduction dans l'émission litigieuse, l'éditeur déplore qu'aucun mode de calcul clair ne lui ait jamais été fourni. Il estime que diffuser en radio filmée les programmes de Vivacité ne devrait pas pouvoir lui porter préjudice alors que, par cette initiative, il a mis en œuvre une de ses obligations, qui consiste à collaborer avec la RTBF.

Il indique qu'en tout état de cause, si le Collège ne devait pas retenir l'émission « VivaBruxelles » comme une coproduction à concurrence de 50 %, il devrait alors l'exclure de l'assiette des

programmes sur la base desquels la proportion de production propre est calculée, et ce en l'absence d'une réponse du gouvernement à sa demande visant à définir juridiquement la radio filmée.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Principe

L'article 67, § 1er, al. 1^{er}, 6° et al. 2 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels dispose que :

« Pour être autorisée et pour conserver son autorisation, chaque télévision locale doit remplir les conditions suivantes :

(...)

6° pour chaque service linéaire, assurer dans sa programmation, par année civile, une production propre d'au moins la moitié du temps de diffusion de l'ensemble des programmes à l'exclusion des programmes de production propre mis à disposition par d'autres télévisions locales, des programmes non produits en propre qu'elle est tenue de diffuser en application de sa convention et des rediffusions.

(...)

Pour l'application du 6°, une coproduction assurée par une télévision locale est assimilée à de la production propre au prorata du budget réellement engagé par celle-ci. »

Cette disposition impose donc aux télévisions locales, dans leurs services linéaires, de diffuser au moins 50 % de programmes en production propre. Pour déterminer si cette proportion est atteinte, une fraction doit être établie.

Au dénominateur seront additionnés tous les programmes diffusés sur le service, à l'exception des programmes suivants :

- les programmes produits en propre par d'autres télévisions locales ;
- les programmes produits en externe que l'éditeur est tenu de diffuser en application de la convention qu'il a conclue avec le gouvernement de la Communauté française en exécution de l'article 65 du décret ;
- les rediffusions.

Quant au numérateur, il reprendra tous les programmes produits en propre ou coproduits à concurrence de la participation de l'éditeur, hors rediffusions.

L'éditeur dont les programmes repris au numérateur représentent au minimum 50 % des programmes repris au dénominateur sera considéré comme en ordre par rapport à l'exigence décréte.

En l'espèce, outre les critiques qu'il dirige contre la législation elle-même, l'éditeur dirige deux critiques contre la manière dont le Collège a, dans son avis, appliqué celle-ci. Contrairement au Collège, en effet, l'éditeur estime que tant le vidéotexte que la radio filmée doivent pouvoir être comptabilisés au dénominateur et au numérateur de la fraction exposée ci-avant.

3.2. Sur le vidéotexte

S'agissant du vidéotexte, le Collège maintient qu'il doit être neutralisé dans le calcul de la fraction, c'est-à-dire exclu tant de son dénominateur que de son numérateur.

Pour pouvoir être pris en compte dans cette fraction, il faut en effet avoir la qualité de « programme ». Or, ceci n'est pas établi en ce qui concerne le vidéotexte.

A l'article 69 du décret, le vidéotexte est défini comme « *un programme d'images fixes inséré dans le service de la télévision locale* » et qui « *se distingue du télétexte en ce qu'il est accessible immédiatement au public sans intervention de sa part et qu'il est une partie intégrante du service linéaire* ». Le vidéotexte est donc qualifié de programme. Toutefois, le programme est défini à l'article 1^{er}, 36° du décret, comme étant « *un ensemble d'images animées, combinées ou non à du son, lorsqu'il s'agit d'un programme télévisuel, ou un ensemble de sons lorsqu'il s'agit d'un programme sonore, constituant un seul élément dans le cadre d'un grille ou d'un catalogue établi par un éditeur de services* ». Le décret comporte donc une contradiction puisqu'il qualifie le vidéotexte de programme d'images fixes tout en indiquant qu'un programme doit être composé d'images animées.

Face à une telle ambiguïté du décret, il appartient au régulateur d'apprécier comment l'appliquer au mieux, au regard des objectifs du législateur.

A cet égard, le Collège avait déjà exposé sa vision des choses dans son avis n° 38/2008 relatif à l'évaluation du mode de subvention des télévisions locales instauré par l'arrêté du 15 septembre 2006. Dans cet avis, le Collège avait déjà fait connaître sans équivoque, aux télévisions locales, la position qu'il entendait adopter quant au vidéotexte. S'inspirant du statut particulier réservé à cet élément d'antenne dans le calcul du temps de transmission consacré à la publicité, le Collège avait mis en évidence la « *finalité télévisuelle différente* » du vidéotexte et l'avait décrit comme « *un élément distinct dans la diffusion des programmes* » dont il ne convenait pas de tenir compte dans le calcul de la proportion de production propre à respecter par les télévisions locales. Il relevait d'ailleurs, à l'époque, que la plupart des télévisions locales partageaient sa position sur ce point.

La présente décision est l'occasion pour le Collège de compléter son raisonnement. A cet égard, il constate que le but poursuivi par le législateur lorsqu'il a imposé un quota de production propre aux télévisions locales était de sauvegarder l'originalité de leur production, présentée comme leur raison d'être essentielle¹. Il a ainsi été exposé, lors des travaux préparatoires du décret de 1987 dans lequel a été intégrée pour la première fois l'exigence d'un quota de production propre pour les télévisions locales que, « *si l'Exécutif a décidé d'aider et de subventionner les télévisions locales, c'est parce qu'il estime qu'elles ont une spécificité. Elles doivent refléter l'émergence des activités de leur 'région', ce qui explique l'obligation qui leur est faite d'assurer un pourcentage important de production propre* »². Il a également été précisé que les télévisions locales devaient, avant tout, poursuivre un objectif d'éducation permanente³.

Dans un tel contexte, le Collège estime qu'il ne peut rencontrer l'argument de l'éditeur selon lequel le vidéotexte doit être considéré comme un programme à part entière et, qui plus est, comme un élément de production propre. En effet, comptabiliser le vidéotexte dans la production propre reviendrait à reconnaître qu'il est de nature à atteindre les objectifs poursuivis par le législateur lors de l'imposition d'un quota de production propre, soit qu'il s'agit d'un programme original, reflétant la spécificité bruxelloise et contribuant à l'éducation permanente du public. Or, cette thèse peut difficilement être défendue face à un élément d'antenne à tel point minimaliste qu'il est composé d'images fixes. Sans procéder à aucun jugement de valeur sur l'opportunité d'intégrer du vidéotexte à l'antenne il peut en effet très bien avoir sa raison d'être lors des heures de faible écoute afin de communiquer au public des « *informations services* » – le Collège estime qu'il irait complètement à l'encontre de la volonté du législateur s'il admettait de comptabiliser le vidéotexte dans la production propre.

¹ Doc. Parl., P.C.F., 1986-1987, n° 55/1, p. 3

² Doc. Parl., P.C.F., 1986-1987, n° 55/88, p. 39

³ Doc. Parl., P.C.F., 1986-1987, n° 55/88, p. 25

3.3. Sur la radio filmée

S'agissant, par ailleurs, de la radio filmée, le Collège ne conteste en effet pas le caractère de programme télévisuel de la radio filmée. Il s'est cependant interrogé sur l'opportunité de neutraliser cet élément d'antenne dans le calcul de la proportion de production propre des télévisions locales, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, sans porter aucun jugement de valeur sur l'intérêt de la radio filmée, le Collège constate que celle-ci présente une certaine particularité par rapport aux programmes télévisuels « classiques », qui est de constituer une sorte de média hybride, entre la télévision et la radio. Lorsque l'éditeur radio et l'éditeur télévisuel sont différents, ceci peut entraîner une difficulté pour calculer dans quelle mesure chacun contribue à la production de la radio filmée et donc, une difficulté à calculer la proportion exigée par l'article 67 du décret, comme l'a démontré la divergence flagrante entre le calcul de la part de coproduction de l'éditeur réalisé par ce dernier (50 %) et celui réalisé par le CSA (5 %).

En outre, lorsque l'éditeur radio concerné est, comme en l'espèce, la RTBF, la production de la radio filmée est une manière, pour l'éditeur de télévision locale, d'appliquer l'article 70 du décret qui lui impose, notamment, de développer des synergies avec la RTBF en matière de coproduction de programmes. Or, le développement de telles synergies pourrait être découragé si prendre en compte la radio filmée dans les programmes visés au dénominateur de la fraction exposée *supra* impliquait de ne la prendre en compte que dans une très faible mesure au numérateur (5% en coproduction). Ceci ferait en effet drastiquement baisser la proportion de production propre de la télévision locale concernée, qui pourrait alors être tentée de renoncer à une synergie pourtant encouragée par le législateur décréto.

Pour les raisons qui précèdent, le Collège a interrogé le gouvernement sur la notion de radio filmée et sur la manière de la comptabiliser dans la production propre. Toutefois, à défaut de réponse, il a dû trancher et, pour les raisons citées ci-avant, il a été d'avis, comme pour le vidéotexte, de neutraliser la radio filmée lors du calcul du quota de production propre.

Au jour de la présente décision, le Collège est toujours sans réponse du gouvernement. S'il devait comptabiliser la radio filmée dans les programmes mis au dénominateur de la fraction visée à l'article 67 du décret et ne la comptabiliser en production propre, au numérateur, qu'à concurrence de 5 % comme il estime devoir calculer cette proportion, l'impact sur la proportion de production propre retenue dans le chef de l'éditeur en serait catastrophique puisqu'elle ne serait que de 22,55 % (en neutralisant, pour les raisons citées plus haut, le vidéotexte).

Le Collège n'estime pas souhaitable de ne retenir qu'un pourcentage aussi bas alors que l'éditeur a, en valeur absolue, produit une quantité similaire de programmes que les autres télévisions locales et qu'il a, en outre, notamment développé son activité de radio filmée dans le but – encouragé par le décret – de collaborer avec la RTBF.

Aussi, comme dans son avis n° 123/2010 relatif à la réalisation des obligations de télé Bruxelles pour l'exercice 2009, le Collège décide, en l'absence d'avis du gouvernement à cet égard, de neutraliser les programmes de radio filmée du calcul de la production propre.

3.4. Synthèse

Pour les raisons qui précèdent, le Collège décide de neutraliser à la fois le vidéotexte et la radio filmée dans le calcul de la proportion de production propre diffusée par l'éditeur en 2009.

Il en découle que l'éditeur n'a diffusé, pour cet exercice, que 46,77 % de programmes en production propre et n'a pas atteint le quota de 50 % imposé par l'article 67 du décret.

Le grief est établi.

Cependant, certains arguments invoqués par l'éditeur pour dénoncer les effets pervers du quota litigieux doivent être rencontrés.

Ainsi, il est exact que le système consistant à imposer non pas un *volume* mais une *proportion* déterminée de production propre pourrait tendre à décourager des initiatives de télévisions locales visant au soutien et à la promotion de la créativité locale, à la diversification de ses programmes ou à l'accueil de programmes et d'œuvres ancrés localement en recherche de support de diffusion.

Les actions de Télé Bruxelles allant dans ce sens ne devraient pas la défavoriser outre mesure par rapport aux services qui diffuseraient plus essentiellement de la production propre, même quand leur volume total de production propre serait comparable.

Ceci serait contreproductif par rapport aux objectifs du décret quand, dans le chef d'un service comme Télé Bruxelles, un nombre important de productions extérieures diffusées à l'antenne s'inscrivent parfaitement dans sa mission de service public local.

En l'espèce, certains programmes comme ceux cédés par France 3 dans le cadre d'une transaction ou ceux, par exemple, liés au thème de la petite enfance (programme par ailleurs diffusé sur la RTBF) ou aux activités des forces armées belges, ne semblent pas ancrés à sa mission de service public local ; ils sont diffusés par l'éditeur dans le cadre de sa pleine responsabilité éditoriale, conscient de leur impact sur le dénominateur de la proportion calculée.

En revanche, le Collège convient que certains autres programmes cités par l'éditeur constituent des opportunités d'expression de communautés bruxelloises, promeuvent la créativité locale ou offrent un espace de diffusion unique à de producteurs et créateurs indépendants de télévision ou de courts-métrages.

Ces programmes ont une véritable raison d'être sur l'antenne de l'éditeur public local. De ce fait, ils n'entrent pas en conflit avec les objectifs que le législateur a poursuivis en instaurant un quota de production propre : en effet, bien qu'étant produits en externe, ils ne concurrencent pas indûment les autres services télévisuels ni ne génèrent un usage impropre de fonds publics.

Le choix fait par l'éditeur – qui consiste à avoir maintenu ces programmes dans sa grille au profit de sa mission de service public mais au détriment de son quota de production propre – constitue une mise en balance de deux obligations décrétales que le Collège estime, en l'espèce, raisonnable au vu des circonstances, et notamment de la situation financière de l'éditeur qui, à ses dires, lui permettrait difficilement d'augmenter son volume absolu de production propre.

Par conséquent, le Collège estime qu'il n'est pas indiqué, à ce stade, de sanctionner l'éditeur.

Le quota de 50% de production propre imposé par l'article 67 du décret demeure cependant une obligation qui s'impose à l'éditeur et qui doit être contrôlée par le Collège.

Le Collège insiste dès lors sur la nécessité, pour l'éditeur, lors de ses prochains contrôles annuels, de faire preuve d'une présentation complète quant à l'origine et la nature de ses programmes, afin de permettre au Collège d'apprécier, parmi les productions extérieures, celles que l'éditeur estime

contribuer pleinement aux objectifs du décret. Ce n'est en effet qu'avec une connaissance suffisante de ceux-ci que le Collège pourra contrôler le respect du quota de production propre.

Fait à Bruxelles, le 17 mars 2011