

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 24 mai 2012

(Dossier d'instruction n° 41-11)

En cause l'ASBL Radio FMK, dont le siège social est établi rue de Bruxelles, 14 à 1470 Genappe ;

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

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

Vu les griefs notifiés à l'ASBL Radio FMK par lettre recommandée à la poste du 1^{er} mars 2012 :

« de n'avoir pas respecté au cours de l'exercice 2010 les engagements en matière de promotion culturelle qu'elle a pris dans le cadre de la réponse à l'appel d'offres du 21 décembre 2007 pour l'attribution des radiofréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore en mode analogique par voie hertzienne terrestre » ;

Entendu Madame Christine Gilain, secrétaire, en la séance du 19 avril 2012.

1. Exposé des faits

Le 29 septembre 2011, le Collège d'autorisation et de contrôle rend un avis relatif au respect des engagements et obligations de l'éditeur Radio FMK ASBL pour le service Capital FM au cours de l'exercice 2010. Il y constate que cet éditeur n'a pas respecté ses obligations en matière de promotion culturelle. En effet, alors que l'éditeur annonçait dans son dossier de candidatures à l'appel d'offres environ 20 heures par semaines de programmes de promotion culturelle parmi lesquels 6 minutes par heure d'agenda, une émission « On a gardé le meilleur » et des émissions thématiques culturelles en soirée, il n'a diffusé, pour l'exercice 2010, qu'un agenda de 3 minutes par heure.

Le Collège a dès lors transmis le dossier au Secrétariat d'instruction pour suite utile.

Le 24 octobre 2011, le Secrétariat d'instruction invite l'éditeur à lui communiquer ses observations par rapport à une éventuelle infraction à l'article 53, § 2, 1°, a) du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels qui prévoit l'obligation de veiller à la promotion culturelle et par rapport à un éventuel manquement à ses engagements pris en la matière dans sa réponse à l'appel d'offres ayant donné lieu à son autorisation.

L'éditeur répond au Secrétariat d'instruction par des courriers des 14 novembre et 8 janvier 2012.

2. Arguments de l'éditeur de services

L'éditeur de services a fait part de ses arguments lors de son audition, mais également dans ses courriers au Secrétariat d'instruction ainsi que dans un courrier antérieur adressé le 10 juin 2011 au Président du CSA au moment du contrôle annuel de ses engagements pour l'exercice 2010.

S'agissant des programmes de promotion culturelle (hors agenda) annoncés dans son dossier de candidature à l'appel d'offres, l'éditeur reconnaît un retard dans leur mise en œuvre. Il justifie ce retard par différentes circonstances, telles que l'éloignement entre le siège social et le lieu d'émission de la radio, des difficultés financières, des événements familiaux et l'engagement de son président sur Vivacité, ce qui lui a laissé moins de temps pour s'occuper de la radio. En ce qui concerne plus particulièrement les émissions thématiques du soir annoncées dans son dossier de candidature, il indique que celles-ci nécessitaient de trouver des partenaires et qu'il n'en a pas trouvés.

S'agissant de l'agenda annoncé lors de la réponse à l'appel d'offres, l'éditeur indique dans son courrier de juin 2011 n'avoir « *pas pu atteindre les 6 minutes annoncées* » et souhaite pouvoir plutôt « *répartir les 72 minutes (minutage repris dans notre dossier de candidature) sur une horloge de 24h et non sur une horloge de 12h comme exprimé dans notre dossier de candidature* » dès lors que « *la recherche de l'information 'locale' est particulièrement ardue* » et que « *les moyens à développer pour traiter celle-ci sont particulièrement importants* ». Cette argumentation concernant la conformité à ses engagements d'un agenda diffusé 3 minutes par heure pendant 24 heures est reprise dans ses courriers postérieurs au Secrétariat d'instruction et a été soulevée par l'éditeur lors de son audition.

Dans ses deux courriers, l'éditeur indiquait qu'il espérait pouvoir mettre à l'antenne les programmes de promotion culturelle annoncés dans son dossier de candidature pour le mois de septembre 2011, puis pour « *l'hiver 2011-2012* ». Il ressort finalement de l'audition de l'éditeur que ce n'est que depuis très récemment qu'il dispose d'une collaboratrice qui va pouvoir se consacrer pleinement à la radio. Il indique que l'engagement de celle-ci devrait permettre la mise en œuvre effective de plusieurs émissions pour le 1^{er} mai 2012.

Pour cette date, l'éditeur annonce le lancement de l'émission « On a gardé le meilleur » le samedi matin. Il devrait s'agir d'une émission consacrée à la promotion d'événements locaux. L'éditeur cite également un projet d'émission en afterwork qui devrait donner la parole à des entrepreneurs locaux. A ces émissions devraient s'ajouter des capsules récurrentes. Certaines sont qualifiées par l'éditeur de capsules « éducatives » et seraient déjà diffusées. A celles-ci devraient s'ajouter des capsules consacrées au patrimoine de la région. Enfin, l'éditeur cite un projet de diffuser des émissions musicales thématiques les lundi et mardi soir.

De façon générale, l'éditeur annonce un véritable renouveau pour le 1^{er} mai et indique vouloir se profiler dans un service assez jeune, généraliste, implanté localement et relayant l'actualité locale, notamment culturelle. Un changement programmé de régie et de local devraient l'aider à accompagner ce renouveau.

Il sollicite l'indulgence du CSA dont l'aide et l'accompagnement sont nécessaires pour aider les petites radios indépendantes à remplir leur mission dans un paysage dominé par les plus grands acteurs.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

Selon l'article 159, § 1^{er} du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels :

« Lorsqu'il constate une violation aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel, notamment ceux visés à l'article 135, § 1er, 5° approuvés par le Gouvernement, ou un manquement aux obligations découlant d'une convention conclue entre la Communauté française et un éditeur de services ou un distributeur de services, du contrat de gestion de la RTBF, de la convention conclue entre le Gouvernement et chacune des télévisions locales ainsi que d'engagements pris dans le cadre de la réponse à un appel d'offres visé par le présent décret, ou la non exécution d'une sanction visée

ci-dessous, le Collège d'autorisation et de contrôle peut, dans le respect de la procédure visée à l'article 161, prononcer une des sanctions suivantes : (...) »

Cet article rend donc sujet à sanction non seulement le non-respect, par un éditeur, de ses obligations découlant du décret mais également le non-respect d'engagements pris dans le cadre d'un appel d'offres.

En l'espèce, l'éditeur s'était engagé, dans sa réponse à l'appel d'offres ayant donné lieu à son autorisation, à diffuser les programmes de promotion culturelle suivants :

« 6.A.1. Description des programmes consacrés à la présentation des principales activités culturelles et socioculturelles (pour chaque programme : description succincte, jour, heure et fréquence de diffusion) :

Nous diffuserons 6 minutes d'agenda par heure, celui-ci sera composé des activités socio-culturelles et sportives. Le samedi de 8h à 12h dans l'émission « On a gardé le meilleur », nous rediffuserons les meilleurs moments des interviews d'acteurs de terrain réalisées pendant la semaine. Le contenu des émissions du matin et de la pause de midi font partie intégrante de notre politique de promotion culturelle. Nous restons ouvert à toute proposition de partenaire éventuel pour la mise sur pied d'émission thématique le soir après 19h (nous pourrions profiter de cet espace pour réaliser des émissions en direct depuis une salle de spectacle, un événement local...)

6.A.2. Durée et proportion de diffusion de ces programmes : +/- 20h semaine »

Il s'engageait également, dans la description générale de sa grille horaire, à consacrer 5 % de son temps d'antenne à un agenda local.

En ce qui concerne l'exercice 2010, il n'est pas contesté par l'éditeur que les engagements précités n'ont pas été tenus.

Le grief est donc établi.

Toutefois, le Collège aurait pu faire preuve d'indulgence envers l'éditeur si, comme celui-ci l'a exposé, il avait simplement connu une période difficile mais avait accompli des efforts pour redresser sa situation.

A cet égard, l'éditeur indiquait justement, lors de son audition, avoir accompli de tels efforts et annonçait que, pour le 1^{er} mai 2012, il remplirait ses engagements en diffusant 3 minutes d'agenda culturel par heure pendant toute la journée, des capsules éducatives et culturelles, l'émission « On a gardé le meilleur » le samedi matin, des émissions en afterwork donnant la parole aux entrepreneurs locaux et des émissions musicales thématiques les lundi et mardi soirs.

Le Collège a dès lors fait procéder à un monitoring des programmes de l'éditeur les 2, 5, 7 et 8 mai.

S'agissant de l'agenda culturel, le Collège n'était en rien opposé à ce qu'un agenda de 3 minutes par heure diffusé sur 24 heures remplace un agenda de 6 minutes par heure diffusé sur 12 heures. Encore fallait-il que cet agenda de 3 minutes par heure se concrétise. Or, il ressort du monitoring effectué que tel n'est pas le cas. Ainsi, sur la journée, du 2 mai, l'agenda n'a été diffusé que sur 12 heures (en l'occurrence de 7 à 19 heures) et les interventions n'ont duré en moyenne qu'une trentaine de secondes par heure, pour un total de 6 minutes 57 d'agenda sur 24 heures, soit un peu moins de 0,5 % du temps d'antenne. Il faut en outre remarquer que, sur les autres journées monitorées, la situation

n'était pas meilleure : aucun agenda le 5 mai entre 7 et 12 heures, aucun agenda le 7 mai entre 17 et 24h et seuls deux agendas le 8 mai entre 17 et 24, d'une durée respective de 28 et 14 secondes.

S'agissant des capsules « éducatives » annoncées par l'éditeur, il semble s'agir de l'« Agenda Plus », diffusé de manière récurrente mais qui constitue en fait un billet d'informations « positives » qui ne relève pas de la promotion culturelle. Les capsules « culturelles » annoncées par l'éditeur et censées traiter du patrimoine de la région sont, quant à elles, complètement absentes.

S'agissant de l'émission « On a gardé le meilleur », censée être diffusée le samedi matin, le monitoring du samedi 5 mai, réalisé entre 7 et 12 heures a révélé que cette émission n'était pas diffusée. La programmation constatée à cette période était essentiellement musicale et seul l'« Agenda Plus » était diffusé toutes les heures.

Les émissions en afterwork décrites par l'éditeur et censées donner la parole aux entrepreneurs locaux n'ont pas pu être entendues pendant les périodes monitorées. Le programme se rapprochant le plus de la description faite par l'éditeur s'intitule « L'agenda du Cercle du Lac » et fait la promotion d'activités pour les PME mais ne relève pas de la promotion culturelle.

Enfin, il ressort des monitorings des lundi 7 et mardi 8 mai de 17 à 24 heures que les émissions musicales thématiques annoncées n'ont pas davantage été diffusées.

Il ressort dès lors de ce qui précède que l'éditeur est très loin d'avoir réalisé les efforts annoncés lors de son audition et devant, selon lui, se concrétiser à partir du 1^{er} mai. Par conséquent, rien dans son attitude actuelle ne permet d'excuser les manquements constatés par le Collège pour l'exercice 2010 et reconnus par l'éditeur.

Dès lors, considérant que l'éditeur a méconnu ses engagements en matière de promotion culturelle pour l'exercice 2010, qu'il n'a, en outre, pas pu prouver avec sérieux qu'il allait respecter ces mêmes engagements à l'avenir et qu'il remet ainsi en cause de manière durable les raisons qui ont poussé le Collège à lui octroyer une autorisation, le Collège d'autorisation et de contrôle estime qu'une sanction se justifie et qu'une amende constitue la sanction adéquate.

A cet égard, l'article 159, § 1^{er}, 7^o du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels dispose que, sauf cas de récidive, le montant des amendes « *ne peut être inférieure à 250 euros ni excéder 3 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes* » de l'éditeur. Sachant que le chiffre d'affaires déclaré par l'éditeur pour l'exercice 2010 est de 6.485,93 euros, ces deux seuils apparaissent en l'espèce comme incompatibles puisque le montant *minimal* de 250 euros est supérieur au montant *maximal* qui pourrait être fixé (en l'occurrence 194,58 euros).

Il convient toutefois d'interpréter l'article 159, § 1^{er}, 7^o de manière à éviter la création d'un vide juridique qui retirerait tout effet utile à cette disposition pour les éditeurs dont le chiffre d'affaires annuel est bas. Donner à cette disposition un effet utile implique, pour le Collège, d'identifier et de mettre en balance les intentions du législateur qui, en l'espèce, s'avèrent concurrentes. D'une part, la fixation d'un montant minimal reflète la volonté d'asseoir et de garantir la crédibilité et l'efficacité de l'autorité publique. D'autre part, la fixation d'un seuil maximal et relatif aux capacités financières de l'éditeur protège celui-ci contre une sanction disproportionnée, potentiellement constitutive d'un abus de pouvoir de la part de cette même autorité.

Concrètement, il existe deux manières d'appliquer une amende à un éditeur ayant un chiffre d'affaires bas (il convient de souligner que telle est la situation de la majorité des éditeurs de radios indépendantes) :

- pour ne pas que l'amende soit insignifiante, appliquer le minimum de 250 euros, et ce même s'il dépasse les 3 % de son chiffre d'affaires. Toutefois, une telle somme peut représenter un montant très significatif pour certaines radios dont le chiffre d'affaires annuel est très faible ;
- pour ne pas que l'amende soit démesurée, appliquer le maximum de 3 % du chiffre d'affaires, et ce même s'il est inférieur à 250 euros. La somme pourra peut-être paraître insignifiante mais, pour certaines radios indépendantes fonctionnant avec des moyens extrêmement limités, même une amende inférieure à 250 euros peut être dissuasive.

Le Collège estime que l'article 159, § 1^{er}, 7^o du décret doit pouvoir être interprété dans l'intérêt des éditeurs. C'est donc la seconde option, plus favorable aux éditeurs, qui doit être préférée car elle apparaît en outre comme raisonnable et conforme à l'esprit de la législation.

L'interprétation proposée par le Collège consiste à considérer qu'en adoptant l'article 159, § 1^{er}, 7^o du décret, le législateur n'a pas souhaité exclure la sanction de l'amende pour les éditeurs à chiffre d'affaires inférieur à 8.334 euros mais a simplement souhaité éviter que l'amende ne soit trop insignifiante ou trop démesurée.

En ce qui concerne l'ASBL Radio FMK, son chiffre d'affaires annuel pour l'exercice 2010 s'élève à 6.485,93 euros. La somme correspondant à 3 % de ce montant est égale à 194,58 euros et est donc inférieure à 250 euros. Pour les raisons qui précèdent, le Collège estime indiqué d'appliquer à l'éditeur une amende de 194 euros. Il s'agit, certes, d'un montant équivalent à 3 % de son chiffre d'affaires et, donc, du montant maximal autorisé par le décret, mais le Collège estime que, dans un cas comme celui-ci où le seuil de 250 euros n'est pas atteint, il est approprié de s'approcher de ce seuil minimal voulu par le législateur.

En conséquence, après en avoir délibéré et en application de l'article 159, § 1^{er}, 7^o du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège d'autorisation et de contrôle condamne l'ASBL Radio FMK au paiement d'une amende de cent nonante-quatre euros (194 €).

En outre, afin de laisser à l'éditeur une dernière chance de régulariser sa situation, le Collège décide que l'amende ne sera pas exécutée si, pour le 1^{er} septembre 2012 au plus tard, l'éditeur met en œuvre ses engagements en termes de promotion culturelle.

Fait à Bruxelles, le 24 mai 2012.