

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 31 janvier 2013

(Dossier d'instruction n° 48-12)

En cause la SA Belgian Business Television, dont le siège est établi rue de la Fusée, 50 à 1130 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 le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu les griefs notifiés à la SA Belgian Business Television par lettre recommandée à la poste du 6 décembre 2012 :

« de ne pas avoir assuré l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans l'émission « Z-Villes » diffusée les 8 et 9 septembre 2012, en infraction à l'article 4 du Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale ;

de ne pas avoir assuré l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans l'ensemble des émissions « Z-Villes » diffusées entre le 14 juillet et le 14 octobre 2012, en infraction à l'article 4 du Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale » ;

Entendus M. Alex Coene, netmanager, et Maître Agnès Maqua, avocate, en la séance du 17 janvier 2013.

1. Exposé des faits

Le 10 septembre 2012, le Secrétariat d'instruction reçoit une plainte relative à la diffusion de l'émission « Z-villes » consacrée à la commune de Braine-l'Alleud sur Canal Z le 8 septembre 2012. Le plaignant dénonce la mise en valeur du bourgmestre et de son bilan politique à moins de 40 jours des élections communales du 14 octobre.

Ce programme, diffusé dans la boucle des 8 et 9 septembre 2012 et consultable sur le site Internet de l'éditeur, vise à dresser le portrait de Braine-l'Alleud sous un angle positif. Il donne largement la parole au bourgmestre, Monsieur Vincent Scourneau (MR) mais donne également la parole, sur le volet culturel, à la directrice du Centre culturel, au directeur de l'Ecole des arts et au directeur de l'Académie de musique. Tous trois tiennent un discours favorable à la politique culturelle menée par la commune.

Le 19 octobre 2012, le Secrétariat d'instruction invite l'éditeur à lui faire connaître ses observations quant au respect de l'article 4 du Règlement du Collège d'avis du 29 novembre 2011 relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale.

Le 23 octobre 2012, le plaignant communique au Secrétariat d'instruction la réponse négative qu'il a reçue de la part du producteur de l'émission à qui il a adressé une demande de retrait de l'émission du site internet de Canal Z.

Le 15 novembre 2012, les conseils de la SA Belgian Business Television communiquent leurs observations au Secrétariat d'instruction.

2. Argumentaire de l'éditeur de services

L'éditeur a exposé ses arguments dans une note communiquée au Secrétariat d'instruction le 15 novembre 2012, ainsi que lors de son audition par le Collège, le 17 janvier 2012.

Il explique que, depuis 2010, la programmation de son service Canal Z, qui était principalement centrée sur l'actualité boursière et financière, a été réorientée pour s'adresser davantage aux PME. C'est dans cette logique qu'a été créée, en 2011, l'émission « Z-Villes », qui traite de thèmes économiques et, plus particulièrement, des PME actives dans les villes couvertes. De ce fait, les émissions s'articulent comme suit :

1. présentation générale de la ville concernée par l'émission ;
2. intervention d'un ou de représentant(s) de la majorité politique en fonction (bourgmestre et/ou échevins) qui viennent présenter leur ville sous un angle économique ;
3. diffusion de publipreportages consacrés à des entreprises locales ;
4. seconde intervention d'un représentant de la majorité politique en fonction, sur un sujet économique déterminé (par exemple la culture ou l'urbanisme) et/ou intervention d'autres personnalités du monde culturel local.

Selon l'éditeur, le format de l'émission est donc axé sur les aspects économiques et non sur les aspects politiques d'une ville. Il indique d'ailleurs que les mandataires politiques interviewés interviennent uniquement pour présenter les entreprises locales mais pas pour parler de leur action politique.

Du fait du caractère selon lui apolitique de son émission, l'éditeur indique qu'il ne choisit pas les villes traitées selon des critères politiques mais uniquement économiques. Il montre les villes qui font preuve de dynamisme économique et dans lesquelles les entreprises souhaitent qu'on parle d'elles mais avoue ne pas se soucier de la diversité politique des villes choisies. Il serait d'ailleurs, pense-t-il, illogique de choisir, sur la base de critères politiques, des villes dont seul l'aspect économique est abordé.

S'agissant de l'émission diffusée les 8 et 9 septembre 2012 sur le service linéaire de l'éditeur, ce dernier relève que sa diffusion était planifiée de longue date et avait été décidée bien avant le début de la période électorale. Elle ne se distingue en rien des autres émissions relevant du même format et suit exactement la même structure.

En ce qui concerne les griefs, l'éditeur admet que l'article 4 du règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale s'applique mais relève que ce dernier impose aux éditeurs d'assurer l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques « *dans l'ensemble des programmes qu'ils diffusent* ». Il cite également l'article 10, alinéa 2 du même règlement qui dispose que « *Lorsqu'un éditeur diffuse des programmes qui, pris individuellement, ne présentent pas toutes les tendances idéologiques, philosophiques et politiques de manière équilibrée, il doit assurer l'équilibre et la représentativité dans la programmation globale de son service, sur l'ensemble de la période électorale. (...)* ».

Selon lui, donc, le respect de l'équilibre ne peut s'apprécier uniquement sur la base de l'émission « Z-Villes » consacrée à Braine-l'Alleud ou même sur la base de l'ensemble des émissions « Z-Villes » qui auraient été diffusées pendant la période électorale. En réalité, pour pouvoir constater une infraction, il faudrait examiner l'ensemble des programmes diffusés sur le service pendant la période électorale et constater, sur cet ensemble, une absence d'équilibre, ce qui n'a pas pu être établi par le Secrétariat d'instruction.

Au surplus, l'éditeur estime que le Collège serait bien en peine de pouvoir constater un déséquilibre global dans la représentation des différentes tendances pendant la campagne électorale. En effet, même en ne tenant compte que de l'émission « Z-Villes », trois des quatre principaux partis francophones ont eu la parole dans les éditions diffusées pendant la campagne électorale. Quant au quatrième parti non représenté dans « Z-Villes » pendant cette période, la parole lui a été donnée d'autres manières.

A l'argument du Secrétariat d'instruction selon lequel la spécificité du scrutin communal pourrait requérir que, sur un format d'émission abordant différentes villes, chaque émission présente la diversité politique de la ville concernée, l'éditeur répond qu'une telle exigence n'est pas prévue à l'article 4 du règlement précité. Il ajoute que le règlement en question a été conçu pour s'appliquer à tous les types de scrutins et qu'il ne peut donc pas faire l'objet d'une interprétation différente et plus stricte propre à un scrutin communal. Au contraire, l'éditeur estime que, dans le doute, une règle restreignant sa liberté doit être interprétée en sa faveur.

Selon l'éditeur, le contraindre à respecter l'équilibre politique sur chaque édition de l'émission « Z-Villes » plutôt que, de manière globale, sur l'ensemble de sa programmation pendant la période électorale, serait contraire au format de cette émission, et il estime ne pas avoir à adapter ce format dès lors que la réglementation ne l'exige pas de manière claire et précise.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

Selon l'article 4 du règlement du Collège d'avis relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, rendu obligatoire par arrêté du gouvernement de la Communauté française du 23 mars 2012 (ci-après « le règlement élections ») :

« Sans préjudice des articles 10 à 17, les éditeurs assurent l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans l'ensemble des programmes qu'ils diffusent. »

Selon l'article 1^{er}, alinéa 3 du même règlement :

« [Les dispositions du présent règlement] s'appliquent pendant les trois mois qui précèdent le scrutin, sauf dans le cas d'élections anticipées, où cette période peut être ramenée à 40 jours (élections législatives fédérales et élections régionales) ou 50 jours (élections locales) avant le scrutin. »

Précédemment au scrutin communal du 14 octobre 2012, l'article 4 du règlement élections s'est donc appliqué à partir du 14 juillet 2012.

En l'espèce, dans une émission du format « Z-Villes » diffusée les 8 et 9 septembre 2012 et consacrée à la commune de Braine-l'Alleud, l'éditeur a uniquement donné la parole au représentant d'un seul parti politique, à savoir celui du bourgmestre. Il indique toutefois avoir donné la parole à des représentants des autres grands partis francophones dans le cadre d'autres émissions, que ce soit dans d'autres éditions de « Z-Villes » ou dans des programmes d'autres formats.

La question à trancher ici consiste à savoir si, ce faisant, l'éditeur a assuré l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques *dans l'ensemble des programmes qu'il diffuse*.

Pour répondre à cette question, il convient de bien déterminer ce qu'il faut entendre par l'emploi des termes « *l'ensemble des programmes* ». A cet égard, la note explicative du règlement élections, qui

synthétise la réflexion du Collège d'avis du CSA ayant entouré l'adoption du règlement à proprement parler, commente l'article 4 dans les termes suivants :

« 7. (art. 4 et 5) Les principes d'équilibre et de représentativité ainsi que d'exclusion d'accès en direct à l'antenne des représentants de partis, mouvements ou tendances politiques visés à l'article 14 du règlement s'appliquent à l'ensemble des programmes diffusés en période électorale. »

De ce commentaire, l'on peut déjà déduire un premier élément : les principes d'équilibre et de représentativité doivent s'appliquer à *tous* les programmes diffusés par les éditeurs, quelle que soit leur nature. Le fait que l'émission litigieuse, « Z-Villes » constitue, comme le soutient l'éditeur, un programme apolitique à thème plutôt économique n'est dès lors pas relevant. A partir du moment où un programme, quel qu'il soit, fait intervenir une tendance idéologique, philosophique ou politique, tel que c'est le cas du programme litigieux qui comporte une interview du bourgmestre de Braine-l'Alleud, l'éditeur qui le diffuse doit faire en sorte de respecter les principes d'équilibre et de représentativité visés à l'article 4.

Cela étant établi, l'article 4 pourrait encore s'interpréter de deux manières : lorsqu'il dispose que ces principes s'appliquent à *l'ensemble* des programmes, signifie-t-il qu'ils s'appliquent à *chacun* des programmes diffusés ou bien qu'ils ne s'y appliquent que de manière globale, avec la possibilité de compenser l'absence d'une tendance dans un programme par sa présence dans un autre programme ?

Pour répondre à cette question, qui relève de l'interprétation de l'article 4, il faut avoir égard à l'objectif poursuivi par la règle. Cet objectif est bien clair : il s'agit d'assurer l'équilibre et la représentativité des différentes tendances. La question revient donc à se demander si l'équilibre et la représentativité exigent que chaque programme diffusé représente les différentes tendances (ou n'en représente aucune) ou bien si l'équilibre peut être atteint par une dissémination des différentes tendances dans différents programmes.

Plusieurs éléments peuvent être pris en compte pour répondre à cette question.

Tout d'abord, l'article 10 du règlement . Cet article, qui figure dans le chapitre V du règlement consacré aux programmes d'information, et qui ne s'applique donc pas tel quel au cas d'espèce, dispose, dans son alinéa 2, que :

« Lorsqu'un éditeur diffuse des programmes qui, pris individuellement, ne présentent pas toutes les tendances idéologiques, philosophiques et politiques de manière équilibrée, il doit assurer l'équilibre et la représentativité dans la programmation globale de son service, sur l'ensemble de la période électorale. (...) »

Il ressort de cette disposition que rien n'interdit à un éditeur de diffuser un programme d'information ne présentant pas, en lui-même, toutes les tendances de manière équilibrée. Ceci est autorisé pour autant que l'éditeur assure un équilibre global, ce qui implique concrètement de montrer dans un autre programme les tendances qui n'auraient pas été représentées dans le premier programme.

Or, si le Collège d'avis du CSA n'a pas imposé une représentativité et un équilibre parfaits pour *chaque* programme d'information, il ne peut avoir voulu imposer une représentativité et un équilibre parfaits pour chaque programme ne répondant pas à la notion de programme d'information. Ce qui n'est pas exigé pour les programmes les plus sensibles ne peut l'être pour des programmes qui le sont moins.

L'article 4 ne peut donc pas être interprété comme imposant, de manière générale, que chaque programme diffusé par un éditeur représente toutes les différentes tendances de manière équilibrée.

Cela étant, même si une application aussi stricte de l'article 4 ne peut être exigée des éditeurs, il faut néanmoins que la manière dont ils mettent en œuvre cet article lui permette d'avoir un effet utile, c'est-à-dire d'assurer un équilibre et une représentativité globale des différentes tendances.

Pour cela, le Collège a identifié deux règles, induites par l'article 4.

Premièrement, l'éditeur doit tenir compte du niveau de l'élection.

En l'espèce, il s'agissait d'un scrutin communal. Or, la particularité d'un tel scrutin réside dans le fait que le choix des électeurs est déterminé par un contexte très local. L'action d'un parti dans une commune n'est pas nécessairement identique à celle du même parti dans une autre commune. Ce n'est pas parce qu'un parti X aurait un bon bilan dans une commune A qu'il aurait nécessairement un bon bilan dans une commune B et, pour l'électeur de la commune A, savoir ce qu'a fait ou que compte faire le parti X dans la commune B n'est pas nécessairement relevant.

En d'autres termes, à partir du moment où c'est une problématique locale qui est abordée, le fait que le représentant d'un parti X se soit exprimé sur cette problématique dans la commune A n'est pas équilibré par le fait que des représentants des partis Y et Z se sont exprimés sur la même problématique dans les communes B et C. L'électeur de la commune A n'est en effet pas directement concerné par ce qui se fait dans les communes B et C et devrait, pour être parfaitement et loyalement informé, pouvoir entendre le point de vue des partis Y et Z par rapport à sa propre commune.

Comme exprimé plus haut, ceci n'entraîne pas une obligation, pour les éditeurs qui consacrent une émission à une commune, de faire intervenir dans cette émission-là toutes les tendances politiques de cette commune. Mais il faut au moins que les autres tendances politiques de cette même commune puissent s'exprimer sur des thématiques similaires dans d'autres émissions.

Contrairement à ce que soutient l'éditeur, interpréter l'article 4 du règlement élections de cette manière lorsque le scrutin en jeu est un scrutin communal ne constitue pas une interprétation « plus stricte » de l'article 4 que celle qui est vouée à s'appliquer aux scrutins moins locaux. Il s'agit simplement d'une interprétation *adaptée* et *raisonnable* ; la seule susceptible, au vu du contexte, d'atteindre les objectifs d'équilibre et de représentativité poursuivis par la disposition.

Deuxièmement, l'éditeur doit tenir compte de l'impact des programmes concernés.

Si les différentes tendances politiques se présentant à un scrutin ne sont pas invitées à intervenir dans le même programme, il faut à tout le moins qu'elles interviennent dans des programmes susceptibles d'avoir le même impact sur le public, c'est-à-dire comparables en termes de durée, d'heure de diffusion et d'audience.

En effet, si l'intervention des différents partis pouvait se faire dans des émissions non comparables, ceci aboutirait non seulement à une absence d'équilibre mais également à une excessive et inutile difficulté, pour le régulateur, à contrôler le respect de l'article 4 du règlement élections. A partir du moment où une suspicion existe à la suite de la diffusion d'un programme n'ayant pas mis en scène toutes les différentes tendances politiques concernées par la problématique discutée, le régulateur doit pouvoir limiter son contrôle aux programmes comparables.

En l'espèce, outre l'émission « Z-Villes » seule l'émission « Z-Agora » a été citée par l'éditeur comme susceptible de faire intervenir des personnalités politiques. Mais même indépendamment de la question de savoir si ce programme est bien comparable à « Z-Villes » en termes d'impact sur le public, il ressort du dossier d'instruction que la seule personnalité politique à être intervenue dans

cette émission pendant la période électorale est Monsieur Herman van Rompuy, qui n'était pas candidat aux élections communales de Braine-l'Alleud.

En réalité, pour respecter les principes d'équilibre et de représentativité, l'éditeur disposait de quatre possibilités :

- soit il réalisait l'équilibre au sein même de l'émission « Z-Villes » consacrée à Braine-l'Alleud, en faisant intervenir des représentants locaux d'autres partis que celui du bourgmestre ;
- soit il réalisait l'équilibre au sein du format « Z-Villes » en diffusant une ou plusieurs autres émissions consacrées à Braine-l'Alleud et montrant, elles, des représentants locaux d'autres partis ;
- soit il réalisait l'équilibre en diffusant des émissions d'un autre format que « Z-Villes » mais présentant un impact comparable sur le public et montrant des représentants locaux d'autres partis ;
- soit, enfin, il évitait de devoir réaliser un équilibre en ne faisant pas intervenir de personnalité politique dans « Z-Villes » ou en ne diffusant pas cette émission pendant la période électorale.

Malgré cette diversité d'options, qui préservait sa liberté éditoriale et qui ne l'obligeait en rien à modifier le format de son émission « Z-Villes », l'éditeur n'en a suivi aucune.

Le grief est dès lors établi. Il consiste, pour l'éditeur, à ne pas avoir assuré l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans l'ensemble des programmes diffusés pendant la période électorale puisqu'après l'intervention, dans l'émission « Z-Villes » consacrée à Braine-l'Alleud et diffusée les 8 et 9 septembre 2012, du bourgmestre de cette commune, aucun représentant local des autres partis n'est apparu dans cette émission, une autre émission du même format ou même une autre émission d'un autre format mais comparable en termes d'impact sur le public. Ceci recoupe les deux griefs notifiés à l'éditeur.

Au surplus, le Collège attend de tout éditeur qu'il agisse de manière raisonnablement prudente et diligente. Ceci vaut à plus forte raison pour un éditeur actif depuis plusieurs années dans le paysage audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui plus est partie d'un groupe reconnu professionnellement dans les différents secteurs de l'information et *a priori* parfaitement au fait des équilibres à respecter en période électorale. Dans son chef, le Collège s'attend à tout le moins à ce qu'un programme donnant la parole à des mandataires communaux pendant la période électorale fasse l'objet, par précaution, d'un questionnement préalable. Or, une telle réflexion ne semble pas avoir été menée par l'éditeur.

Aussi, considérant les faits et l'absence de remise en question dans le chef de l'éditeur, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 159 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels en adressant à la SA Belgian Business Television un avertissement.

En conséquence, après en avoir délibéré et en application de l'article 159, § 1^{er}, 1^o du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège d'autorisation et de contrôle adresse à la SA Belgian Business Television un avertissement.

Fait à Bruxelles, le 31 janvier 2013