

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 11 juillet 2013

(Dossier d'instruction n° 06-13)

- 1 En cause l'ASBL Télévesdre, dont le siège est établi rue du Moulin, 30, bte. A à 4820 Dison ;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1er, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à l'ASBL Télévesdre par lettre recommandée à la poste du 18 avril 2013 :
« de diffuser, de manière récurrente et notamment le 14 février 2013, une interruption publicitaire entre le sommaire et le développement du journal télévisé, en infraction à l'article 18, § 3 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels » ;
- 5 Vu la note d'observations de l'ASBL Télévesdre du 27 juin 2013 ;
- 6 Entendu M. Urbain Ortman, directeur, en la séance du 27 juin 2013 ;

1. Exposé des faits

- 7 Les services du CSA réalisent régulièrement un « monitoring des pratiques de communication commerciale ». À cette occasion, ils ont relevé, en septembre 2012, que trois télévisions locales inséraient une interruption publicitaire entre les titres et le développement du journal télévisé. Le Collège d'autorisation et de contrôle en a informé le Secrétariat d'instruction le 21 février 2013.
- 8 Le 22 février 2013, le Secrétariat d'instruction prend l'initiative d'ouvrir une instruction à l'égard des trois éditeurs concernés par cette pratique, parmi lesquels l'ASBL Télévesdre. L'ouverture d'instruction porte sur la pratique récurrente et vise notamment le JT du 14 février 2013. Le Secrétariat d'instruction en informe l'éditeur et l'invite à lui faire part de ses observations quant à une éventuelle infraction à l'article 18, § 3 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.
- 9 Le 26 mars 2013, l'éditeur communique ses observations au Secrétariat d'instruction.

2. Argumentation de l'éditeur de services

- 10 L'éditeur a développé son argumentation dans un courrier du 26 mars 2009, lors de son audition par le Collège et dans une note d'observations remise lors de cette audition.
- 11 Il indique que sa boucle de programmes, diffusée à chaque heure pile, commence par les éléments suivants : les titres, une page publicitaire, la météo, une seconde page publicitaire et, enfin, le journal télévisé.

- 12 Selon lui, les titres du journal télévisé ne font pas partie de ce dernier. Il les qualifie d'autopromotion pour le journal car ils préviennent le téléspectateur du contenu de celui-ci et lui permettent de décider s'il va ou non le regarder. Cette pratique est, estime-t-il, utile pour le téléspectateur, qui bénéficie ainsi, à chaque heure pile, d'un aperçu rapide de l'actualité lui permettant de décider s'il veut en savoir plus.
- 13 Comme l'article 18, § 3 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels interdit justement aux éditeurs d'insérer de l'autopromotion dans un journal télévisé, il considère que sa pratique ne méconnaît pas cet article.
- 14 A l'appui de sa thèse selon laquelle les titres ne font pas partie du JT, il indique que les deux sont indépendants l'un de l'autre. Ainsi, le JT est rediffusé sans les titres sur RTC Télé Liège et sur le site web de l'éditeur. Les titres, quant à eux, sont présentés chaque jour sur Vivacité, dans l'après-midi, sans être suivis du JT¹.
- 15 L'éditeur rappelle, par ailleurs, que la pratique en cause existe depuis près de dix ans et n'a jamais été contestée par le CSA. Il estime que, si un changement de jurisprudence devait intervenir sur cette question, il devrait en être préalablement informé, sans immédiatement être mis à l'instruction.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Position du problème

- 16 Selon l'article 18, § 3 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (ci-après « le décret »):

« La publicité, le télé-achat et l'autopromotion ne peuvent être insérés dans les journaux télévisés (...). »
- 17 Pour déterminer si le grief est établi dans le chef de l'éditeur, il convient donc de déterminer si les titres du JT (intitulés « sommaire ») et leur développement ultérieur (intitulé « Les infos ») constituent ensemble le journal télévisé au sens de l'article 18, § 3, ou s'ils constituent deux éléments distincts. S'il s'agit, comme le soutient l'éditeur, de deux éléments distincts, l'insertion entre les deux d'un écran publicitaire n'entrerait pas dans le champ d'application de l'article 18, § 3 précité puisque l'on ne serait pas face à une insertion publicitaire *dans* un JT mais à une insertion publicitaire *avant* un JT. S'il s'agit, en revanche, d'un programme unique de journal télévisé, l'insertion entre les deux d'un écran publicitaire constituerait une infraction à l'article 18, § 3.
- 18 A cet égard, l'article 1^{er}, 36° du décret définit le programme comme « *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'une grille ou d'un catalogue établi par un éditeur de services* ».
- 19 Dans cette définition, l'élément principal à prendre en compte ici est qu'un programme doit constituer « un seul élément » dans une grille.

¹ Il ne s'agit cependant pas exactement de la diffusion sonore des titres tels qu'ils seront ensuite diffusés sur Télévesdre mais d'une lecture, à l'antenne de Vivacité, du contenu des titres, dans des termes similaires à ceux qui seront utilisés ensuite pour le produit télévisuel.

- 20 Pour apprécier en l'espèce cette notion éminemment subjective, il convient d'avoir égard à l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il a décidé, dans l'article 18, § 3 du décret, que le journal télévisé ne pourrait être entrecoupé par des insertions commerciales.
- 21 Cette disposition s'inspire de l'article 20 de la directive dite « SMA »² qui prévoit la manière dont les différents types de programmes qu'elle distingue peuvent être interrompus par de la communication commerciale. Quatre catégories y sont créées et une gradation est prévue dans leur « protection » contre la communication commerciale :
- Les diffusions de services religieux ne peuvent en aucun cas être interrompus par de la communication commerciale ;
 - Les programmes pour enfants peuvent l'être une fois par tranche programmée de trente minutes, mais seulement si la durée du programme est supérieure à trente minutes ;
 - Les films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, feuilletons et documentaires), les œuvres cinématographiques et les journaux télévisés peuvent l'être une fois par tranche programmée de trente minutes ;
 - Enfin, tous les autres programmes peuvent l'être sans respecter un nombre maximum d'interruptions par tranche horaire « *pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'intégrité des programmes, compte tenu de leurs interruptions naturelles, de leur durée et de leur nature, ni aux droits des ayants droit* » (cette condition s'applique d'ailleurs également aux autres catégories de programmes pouvant être interrompus).

- 22 Le considérant 86 de la directive justifie ces restrictions dans les termes suivants :

« La présente directive vise à sauvegarder le caractère spécifique de la télévision européenne, où les écrans publicitaires sont insérés de préférence entre les programmes, et limite dès lors le nombre des interruptions autorisées pendant la diffusion des œuvres cinématographiques et des films conçus pour la télévision, ainsi que de certaines catégories de programmes qui nécessitent une protection particulière. »

- 23 L'on perçoit donc là une reconnaissance du fait que certains types de programmes doivent pouvoir faire l'objet d'une protection particulière contre les interruptions commerciales. S'agissant des journaux télévisés, qui sont en cause ici, la directive les protège d'ailleurs également contre le parrainage (article 10) et le placement de produit (article 11).
- 24 Dans le droit interne, l'article 20 de la directive a donc été transposé dans l'article 18 du décret SMA³. Cette disposition va toutefois plus loin que la directive dans la protection puisqu'elle assimile les journaux télévisés (et les programmes pour enfants) aux diffusions de services religieux et laïcs : aucun de ces programmes ne peut être interrompu par de la communication commerciale. Les travaux préparatoires n'expliquent pas cette sévérité accrue par rapport à la directive, mais l'on peut raisonnablement considérer que la volonté du législateur a été de reconnaître aux journaux télévisés (et programmes pour enfants) le même caractère préservé qu'aux diffusions de services religieux et laïcs. De façon générale, les travaux préparatoires de la disposition de 1991, reprise dans l'article 18 actuel, précisent que « *cet article vise à établir un*

² Cette directive a été coordonnée par la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »)

³ Plus précisément, c'est l'article 11 de la directive « télévision sans frontières » de 1989 (ancêtre de la directive « SMA » actuelle) qui a été transposé en 1991 dans le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel (ancêtre du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels actuel). Les dispositions ont ensuite été maintenues dans les versions actuelles de ces textes.

équilibre raisonnable entre les intérêts financiers des radiodiffuseurs et des annonceurs d'une part et les intérêts des téléspectateurs, des auteurs et des créateurs d'autre part »⁴. Regarder un journal télévisé sans que celui-ci soit entrecoupé par de la communication commerciale est donc, selon le législateur, un intérêt légitime à protéger, conforme à la directive SMA et non contesté par les instances européennes.

- 25 Dès lors, pour le Collège, la détermination, par l'éditeur, de ce qui, dans sa grille, constitue « un seul élément » doit pouvoir être contrôlée à la lumière de l'article 18, § 3 et de son objectif.
- 26 L'éditeur ne pourrait user de son pouvoir d'appréciation d'une manière qui aboutirait à nuire à l'intérêt du téléspectateur, défendu par la loi, de pouvoir regarder un journal télévisé en un seul bloc ininterrompu.
- 27 Puisque c'est la protection du téléspectateur qui est ici centrale, il convient d'examiner si, dans sa perception, ce qu'il peut considérer comme étant « le journal télévisé » est interrompu commercialement.
- 28 A cette fin, il faut se pencher sur les éléments qui, concrètement, pourraient ou non amener le public à considérer les titres comme de l'autopromotion.

3.2. Hypothèse de l'autopromotion

- 29 L'autopromotion est définie par l'article 1^{er}, 3^o du décret comme « *tout message diffusé à l'initiative d'un éditeur de services et qui vise à promouvoir ses propres services, programmes ou des produits connexes directement dérivés de ses propres programmes* ».
- 30 L'article 14 du décret, qui s'applique à la communication commerciale en général et donc notamment à l'autopromotion précise en outre les exigences auxquelles cette forme de communication doit satisfaire :
 - Elle doit être « *aisément identifiable comme telle* » et « *nettement distincte des autres programmes ou séquences de programme grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables* » (article 14, § 1^{er}) ;
 - Elle ne peut utiliser des techniques subliminales (article 14, § 2) ;
 - Son volume sonore ainsi que celui des écrans qui la précèdent ou la suivent ne peut faire l'objet d'une variation intentionnelle par rapport au reste des programmes (article 14, § 3) ;
 - Elle ne peut être clandestine (article 14, § 6).
- 31 En l'espèce, le Secrétariat d'instruction s'est concentré sur la première de ces exigences pour considérer que les titres ne constituaient pas de l'autopromotion ou à tout le moins pas une autopromotion conforme à la législation. Il relève en effet, dans son rapport, que « *le jingle qui introduit et clôt le 'sommaire' suit la même ligne graphique que celui des 'infos'. Par conséquent, il n'est pas de nature à identifier clairement le contenu de la séquence comme du contenu commercial* ». Il ajoute dès lors que « *le 'sommaire' ne peut être qualifié d'autopromotion sans contrevenir à l'article 14, § 1^{er} du décret SMA. Sauf à opérer une mise en conformité de la séquence avec la législation relative à l'autopromotion, le SI considère que ladite séquence constitue une partie du journal télévisé* ».

⁴ Doc. Parl., P.C.F., 1990-1991, n° 196/1, p. 9 (il s'agit là des travaux préparatoires du décret du 19 juillet 1991 modifiant la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) et le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel qui a, pour la première fois, inséré dans la législation audiovisuelle de la Communauté française l'interdiction des interruptions commerciales des journaux télévisés et d'autres programmes)

- 32 Selon l'éditeur, en revanche, les titres constituent de l'autopromotion car ils poursuivent le but de promouvoir l'un de ses programmes, à savoir « Les infos » en avertissant le téléspectateur de leur contenu et en lui permettant de décider s'il va ou non regarder ce programme.
- 33 Le Collège peut entendre cet argument. Cela étant, tout message visant à promouvoir un programme ne relève pas nécessairement de l'autopromotion. Ainsi, la pratique consistant pour un animateur, au début d'un programme ou avant son interruption publicitaire, à avertir le public de ce qui va suivre dans l'émission même et à l'inviter à poursuivre son visionnage n'a traditionnellement jamais été considérée comme de l'autopromotion⁵. Il s'agit simplement d'un discours normal dans le cours d'une émission, que le public n'appréhende pas comme de l'autopromotion et qu'il ne faut dès lors pas rendre « identifiable comme telle » ou distinguer du programme par des moyens optiques ou acoustiques.
- 34 Sous cet angle, l'on peut distinguer en l'espèce deux hypothèses : soit on a un spot d'autopromotion distinct du JT mais il doit alors satisfaire aux conditions de l'autopromotion, soit on a un message qui, au début du JT, incite le public à regarder la suite du JT sans que ceci soit considéré comme de l'autopromotion et sans que les conditions de l'autopromotion ne doivent être remplies. Dans ce cas cependant, l'on aurait alors un programme unique qui serait soumis à l'article 18, § 3 du décret et qui ne pourrait être interrompu par de la publicité.
- 35 Pour départager ces deux hypothèses, il faut se pencher sur le contenu de la séquence en cause. Le 14 février 2013, par exemple, elle se présentait comme suit. Après un jingle faisant office de générique habillé avec les termes « Sommaire », la séquence est lancée par la présentatrice dans les termes suivants : « *Bonsoir à tous. Dans l'actualité aujourd'hui, (...)* ». Suit la présentation en bref de quatre sujets d'actualité puis la séquence se clôture par les mots : « *Rencontre avec ces deux ténors du championnat du monde des rallyes dans ce journal. A tout de suite pour le développement de ces titres* ». Suivent alors un jingle de sortie, puis la météo, puis des publicités.
- 36 Il ressort de ce qui précède que le langage et les codes utilisés dans « les titres » ne sont pas ceux de l'autopromotion mais plutôt ceux du simple message par lequel le présentateur d'un programme unique tente de capter et de conserver sa propre audience, au même titre que ce que font les présentateurs des journaux télévisés d'autres services au début de leur JT non entrecoupé par de la publicité. L'insertion de la météo puis de publicités opérée par Télévesdre entre le « sommaire » et ses développements ne peut, en soi, suffire à donner à ce sommaire le caractère indépendant d'un spot d'autopromotion. Il conviendrait pour cela que ce sommaire – même s'il est énoncé par la présentatrice des « infos » dans le même studio – soit présenté d'une manière qui le distingue davantage de ses développements, par exemple en ne l'introduisant pas comme on introduit un JT, en n'utilisant pas des termes prêtant à confusion (« *rencontre avec ces deux ténors du championnat du monde des rallyes dans ce journal*») en ne reprenant pas le même habillage de générique que pour le JT et en recourant à une formule plus proche de celles habituellement utilisées dans l'autopromotion telle que, par exemple : « *dans quelques instants, les infos. Au programme de ce soir, tel, tel et tel sujets. A tout de suite sur Télévesdre* ». En outre, seule une formulation de ce genre permettrait à l'éditeur de remplir la condition prévue par l'article 14, § 1^{er} du décret qui exige que l'autopromotion soit aisément identifiable comme telle.

⁵ Au contraire d'un discours consistant, dans un programme, à promouvoir un autre programme du même éditeur. Il s'agit bien là d'autopromotion même si un tel cas de figure ne respecte pas les conditions légales à respecter pour que l'autopromotion soit régulière (et notamment la condition de distinction avec les autres programmes prévue par l'article 14, § 1^{er} du décret).

- 37 En conséquence, il faut considérer ici qu'à défaut de recourir au langage et aux codes traditionnels de l'autopromotion, le « sommaire » du JT tel que réalisé par l'éditeur ne peut être considéré comme un spot d'autopromotion pour le JT.
- 38 Il ne pourrait l'être que moyennant des adaptations de forme qui, d'une part, en feraient un spot d'autopromotion à proprement parler et, d'autre part, lui permettraient de respecter les conditions légales de l'autopromotion.

3.3. Hypothèse du programme distinct et autonome

- 39 Si, comme l'a considéré le Collège, le « sommaire » ne peut, en l'état, être considéré comme un spot d'autopromotion, peut-il alors, à tout le moins, être considéré comme un programme distinct et autonome de ses développements dans « les infos » ?
- 40 Le Collège estime que non.
- 41 En effet, tels qu'ils sont aujourd'hui conçus, les deux éléments n'apparaissent pas chacun comme pouvant exister de manière autonome.
- 42 Le « sommaire », tel qu'actuellement conçu, pourrait assez aisément avoir un intérêt propre en tant que programme d'information condensée à destination d'un public pressé et soucieux de s'informer dans les grandes lignes en quelques minutes. Moyennant quelques adaptations dans les termes utilisés afin de le rendre plus indépendant du JT⁶, il pourrait facilement constituer un programme autonome. Les « infos », en revanche, sont conçues d'une manière qui permet difficilement de les considérer comme autonomes.
- 43 Certes, cet élément est diffusé seul sur le site web de l'éditeur et sur RTC Télé Liège. Toutefois, le visionnage des « infos » sans avoir préalablement vu le « sommaire » est déconcertant par rapport à la construction habituelle des journaux télévisés, dans la mesure où le téléspectateur n'est en rien averti des titres qui seront développés. Ceux-ci ne sont en effet ni repris verbalement par la présentatrice au début des « infos », ni même mentionnés par écrit, en incrustation sur l'écran, comme c'est par exemple le cas sur RTC Télé Liège. Le téléspectateur qui regarderait les « infos » sans avoir préalablement vu le sommaire risque naturellement de se sentir un peu perdu, au même titre qu'un téléspectateur ayant raté le début d'un programme. Le journal télévisé étant par excellence un programme majeur dans lequel un éditeur s'adresse directement au public, une telle entrée en matière apparaît comme incohérente. En réalité, les « infos » sont ainsi conçues qu'elles ne paraissent complètes que si l'on considère qu'elles sont la suite du sommaire. Si l'éditeur souhaitait en faire un véritable programme cohérent en tant que tel, il conviendrait que, d'une manière ou d'une autre, il y intègre un rappel des titres permettant au public de l'identifier comme un journal télévisé complet. Le Collège considère en effet qu'un sommaire – ne fût-ce que sous forme purement écrite, en incrustation dans un coin de l'écran – constitue un élément nécessaire pour qu'un programme puisse être considéré comme un journal télévisé.
- 44 En considérant comme le journal télévisé au sens de l'article 18, § 3 du décret uniquement *la combinaison* du « sommaire » et des « infos » et non les « infos » seules, le Collège estime faire une interprétation raisonnable de l'article 18, § 3 du décret. En effet, comme déjà exposé plus haut, cet article, qui vise à préserver de la communication commerciale certains programmes importants pour le public doit s'interpréter en fonction des attentes du public. Si dans la conception normale du public, les titres et leurs développements, tels qu'ils sont conçus, ne sont

⁶ Par exemple en ne recourant pas à des formules telles que « *rencontre avec ces deux ténors du championnat du monde des rallyes dans ce journal* ».

pas indépendants l'un de l'autre, ils constituent ensemble le journal télévisé et ne peuvent, de ce fait, être interrompus. C'est justement en raison de l'objectif de protection prévu par l'article 18, § 3 que le régulateur doit apprécier sévèrement ce qui constitue le programme préservé. Il s'agit par dessus tout d'éviter ce que le législateur a souhaité éviter, à savoir l'interruption du journal télévisé par de la communication commerciale.

3.4. Synthèse

- 45 Au vu de ce qui précède, le « sommaire » et ses développements dans les « infos » ne peuvent être considérés comme deux éléments distincts et autonomes. Dans leur conception actuelle, le « sommaire » ne peut être considéré comme de l'autopromotion, et les « infos » apparaissent, elles, incomplètes sans leurs titres.
- 46 Les deux éléments doivent donc être considérés comme un programme unique et, plus précisément, comme un journal télévisé. Ce programme est, de ce fait, soumis à l'article 18, § 3 du décret qui est ici méconnu puisqu'il est interrompu par de la publicité.
- 47 Le grief est dès lors établi.
- 48 Le Collège ne pourrait tolérer la pratique constatée uniquement au motif qu'elle est financièrement utile, voire nécessaire à l'éditeur. L'objectif poursuivi par le législateur dans l'article 18, § 3 du décret est d'empêcher l'insertion de communication commerciale dans certains programmes requérant une protection spécifique du public et il ne pourrait être question de contourner cet objectif pour des motifs pécuniaires.
- 49 Cela étant, le Collège prend acte du fait que la pratique en cause existe *de facto* chez l'éditeur et sur d'autres services de télévision locale depuis plusieurs années.
- 50 Le fait, pour le CSA, de ne pas avoir agi jusqu'à présent ne constitue cependant pas un élément suffisant pour disqualifier toute poursuite actuelle. Le simple fait qu'à l'heure actuelle, la pratique telle qu'elle est constatée pose problème par rapport à l'article 18, § 3 du décret, suffit à justifier la présente procédure.
- 51 Toutefois, le Collège estime qu'il faut tenir compte du fait qu'il n'existait pas, jusqu'à présent, de jurisprudence claire expliquant aux éditeurs dans quelles conditions strictes il leur était permis de considérer les titres de l'actualité et leurs développements comme deux éléments distincts.
- 52 Pour cette raison, le Collège considère qu'il n'est pas opportun de sanctionner l'éditeur.
- 53 Il l'invite néanmoins à procéder aux adaptations nécessaires pour qu'à l'avenir, l'article 18, § 3 du décret soit respecté. A cette fin, et dans le cadre de sa liberté éditoriale, soit l'éditeur tirera les conséquences du caractère actuellement unique des titres et de leurs développements, soit il s'inspirera des différentes pistes suggérées par le Collège dans la présente décision pour que les titres et leurs développements puissent être considérés comme distincts.
- 54 Le Collège vérifiera la mise en conformité de l'éditeur avec la législation à l'occasion du prochain monitoring des pratiques de communication commerciale qui aura lieu à la rentrée de septembre 2013. Ce délai semble en effet raisonnable compte tenu du caractère limité des mesures à prendre pour se conformer à la loi. Il ne risque pas davantage de mettre en péril le financement de l'éditeur qui pourra maintenir, s'il le souhaite, des écrans de publicité à proximité de son JT.

- 55 Le Collège attire également l'attention de l'éditeur sur le fait que la possibilité de scinder le JT et ses titres en deux programmes distincts ne pourra mener à « saucissonnage » du JT en différents « programmes ». Si les titres et leurs développements peuvent éventuellement être envisagés comme deux programmes distincts moyennant le respect de certaines conditions, ceci est en revanche exclu pour les différents sujets du JT dont l'article 18, § 3 du décret vise à éviter la segmentation.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 2013.