

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 8 mai 2014

(Dossier d'instruction n° 11-14)

- 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, § 1^{er}, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

1. Exposé des faits

- 4 Le 26 mars 2014, le Secrétariat d'instruction reçoit une plainte concernant l'exclusion du FDF des débats électoraux sur Télévesdre.
- 5 Suite à cette plainte, le Secrétariat d'instruction a consulté le dispositif électoral de Télévesdre. Il résulte du point 2 que l'éditeur a prévu d'organiser six débats dont deux relatifs aux élections régionales, deux relatifs aux élections fédérales, un relatif aux élections européennes et un relatif à l'élection du Conseil de la Communauté germanophone.
- 6 Pour les débats relatifs aux élections régionales, fédérales et européennes, l'accès des partis est soumis à deux critères cumulatifs :
 - Ils doivent proposer une liste complète au scrutin dans la circonscription électorale, objet du débat ;
 - Ils doivent être représentés à la fois au Parlement wallon et à la Chambre (pour les débats relatifs aux élections régionales et fédérales) et à la fois au Parlement wallon, à la Chambre et au Parlement européen (pour les débats relatifs aux élections européennes)
- 7 Ce n'est que pour le débat relatif à l'élection du Conseil de la Communauté germanophone que les partis ne doivent être représentés que dans cette assemblée là pour pouvoir participer.
- 8 Le 7 avril 2014, le Secrétariat d'instruction invite l'éditeur à communiquer ses observations par rapport à une éventuelle infraction à l'article 12 du règlement du Collège d'avis du 29 novembre 2011 relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale qui dispose que « toute limitation du nombre de participants aux débats doit être fixée sur la base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7 ».
- 9 Le 8 avril 2014, l'éditeur communique ses observations au Secrétariat d'instruction.
- 10 Il indique que les critères de participation aux débats électoraux prévus dans son dispositif électoral poursuivent un double objectif :
 - « une gradation raisonnable de participation aux débats, en ce sens que l'on donne priorité aux listes qui ont déjà des représentants dans l'arrondissement de Verviers ou en Province de Liège, élus lors des élections précédentes » ;
 - « l'impossibilité matérielle d'accueillir dans notre 'studio-débats' toute les formations en lice ».

- 11 Il précise en outre que les listes n'ayant pas d'élus sortants recevront également une certaine visibilité via la couverture de leur campagne et la présentation de leurs listes dans les JT, ainsi que via l'accès à une émission appelée « Face à la rédaction », prévue à l'article 4 du dispositif électoral. Cette émission, qui sera diffusée le 15 mai 2014, comportera, pour chaque parti démocratique n'ayant pas accès aux débats une séquence de huit minutes mettant un candidat face à un journaliste de la rédaction.
- 12 L'éditeur relève enfin que les critères d'accès à ses débats électoraux n'ont pas changé depuis les élections de 2009 et 2010. Pour les élections locales de 2012, il précise que « *le même type de critères* » était d'application et que le FDF ne les avait pas contestés.

2. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 13 Selon l'article 12 du règlement du Collège d'avis du 29 novembre 2011 relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, approuvé par arrêté du gouvernement de la Communauté française du 23 mars 2012 (ci-après « le règlement élections ») :

« Les débats électoraux revêtent un caractère contradictoire, soit par la diffusion de séquences portant sur diverses listes, soit par la mise en présence de plusieurs candidats de listes différentes ou de candidats et de journalistes, soit par la confrontation de candidats et de citoyens non candidats.

Toute limitation du nombre des participants aux débats doit être fixée sur la base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7. (...) »

- 14 En l'espèce, l'éditeur a limité le nombre de partis pouvant participer à ses débats électoraux sur la base de deux critères cumulatifs :
 - La proposition d'une liste complète au scrutin dans la circonscription électorale, objet du débat ;
 - La représentation à la fois au Parlement wallon et à la Chambre (pour les débats relatifs aux élections régionales et fédérales) et à la fois au Parlement wallon, à la Chambre et au Parlement européen (pour les débats relatifs aux élections européennes)
- 15 La question qui se pose en l'espèce est donc de savoir si ces critères sont bien objectifs, raisonnables et proportionnés à l'objectif poursuivi.
- 16 S'agissant de l'objectivité des critères retenus par l'éditeur, celle-ci n'est pas contestable. En effet, ils ne dépendent pas d'une quelconque appréciation faite par l'éditeur mais de la situation de fait dans laquelle se trouvent les différents partis présentant des candidats aux élections.
- 17 Il reste dès lors à déterminer si ces critères d'accès sont bien raisonnables et proportionnés au but qu'ils poursuivent. Ce but doit bien entendu être légitime.
- 18 Pour rappel, les objectifs poursuivis par l'éditeur en limitant le nombre de participants à ses débats électoraux sont de deux ordres.
- 19 D'une part, il s'agit d'assurer une « gradation raisonnable » de participation aux débats en donnant priorité aux listes déjà représentées. Cet objectif peut être compris dans le sens que l'éditeur souhaite refléter la représentativité des différents partis. Le règlement élections, dans son

article 10, enjoint aux éditeurs d'assurer « *l'objectivité, ainsi que l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans les programmes d'information et les débats électoraux qu'ils diffusent* ». Donner une priorité aux listes déjà représentées constitue donc un objectif légitime.

- 20 D'autre part, il s'agit d'adapter le nombre de participants à la taille du studio, qui est limitée. Il s'agit là également d'un objectif légitime même si le dispositif électoral de l'éditeur gagnerait à mentionner le nombre maximum de places disponibles dans son studio, à des fins de vérification concrète.
- 21 Pour atteindre ces objectifs, l'éditeur a décidé de refuser l'accès à ses débats électoraux régionaux, fédéraux et européen aux partis ne proposant pas une liste complète et aux partis n'étant pas représentés à la fois au Parlement wallon et à la Chambre (voire au Parlement européen pour ce qui concerne le débat relatif aux élections européennes).
- 22 S'agissant de l'exigence de présentation d'une liste complète, elle apparaît comme raisonnable et proportionnée aux objectifs poursuivis en ce qu'elle permet effectivement de limiter le nombre de partis dans les débats en excluant ceux dont l'ambition de représentativité est moindre.
- 23 S'agissant de l'exigence de représentation dans plusieurs assemblées et pas seulement dans l'assemblée concernée par le débat en cause, celle-ci correspond à une pratique de longue date consistant, de manière générale, à inviter aux débats les « grands partis » (représentés dans les assemblées) et à ne pas inviter aux débats mais à donner une autre forme de visibilité aux « petits partis » (non représentés dans les assemblées).
- 24 Aujourd'hui, le cas concret du FDF, qui est représenté à la Chambre, au Parlement bruxellois et au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles mais pas au Parlement wallon ni au Parlement européen, vient quelque peu bouleverser ce modèle binaire. Il s'agit cependant là d'un cas bien particulier qui était donc difficilement prévisible.
- 25 Compte tenu de ce qui précède, le Collège estime qu'il serait souhaitable, *à l'avenir*, que les critères d'accès aux débats électoraux tels que ceux fixés par l'éditeur et aboutissant à exiger la représentation d'un parti dans toutes les assemblées, y compris celles non concernées par le débat, soient adaptés dans le but de favoriser l'ouverture et le pluralisme.
- 26 Pour le cas qui lui est présentement soumis, toutefois, le Collège estime qu'il n'y a pas lieu de considérer comme déraisonnable et disproportionné, et donc comme irrégulier, un critère qui était adapté à la réalité politique belge et qui a déjà été appliqué à plusieurs reprises sans être critiqué. La survenance d'un événement ou d'une situation nouvelle difficilement prévisible ne peut avoir pour conséquence de rendre rétroactivement « illégales » des décisions qui ne l'étaient pas avant la survenance de cet événement exceptionnel.
- 27 Pour les raisons qui précèdent, le Collège n'estime pas opportun de poursuivre plus loin son intervention. Aussi, après en avoir délibéré, le Collège décide de ne pas notifier de griefs à l'éditeur de services.

Fait à Bruxelles, le 8 mai 2014.

OPINION MINORITAIRE

Nous ne pouvons partager la décision adoptée par la majorité du Collège.

Le rapport d'instruction pointait à juste titre des questions qui méritaient incontestablement d'être débattues avec l'éditeur, ceci sans préjuger de ce qu'aurait pu être une décision sur le fond de l'affaire.

Il convient de rappeler que, lorsqu'il notifie un grief, le Collège ne prend en rien position sur les éléments de droit et de fait ; il est d'ailleurs de pratique régulière que le régulateur, dans une perspective pragmatique, considère que l'échange de points de vue - **lequel n'est rendu possible que par le cadre formel d'une audition** - permet d'atteindre les objectifs de la régulation.

Dans la présente affaire, nous sommes convaincus qu'il s'imposait de notifier les griefs.

Il est incontestable que la présence de l'ensemble des partis politiques démocratiques sur la scène médiatique représente **un enjeu démocratique majeur**, et ce plus encore en période électorale. Nous déplorons donc vivement que la majorité du Collège ait privé le régulateur de l'occasion d'ouvrir la discussion sur ce sujet avec l'éditeur concerné.

Nous estimons que l'analyse de la Secrétaire d'Instruction, dont un extrait est reproduit ci-après, établissait avec clarté l'existence d'une question de droit méritant un débat et une décision au fond.

« En tant que programmes d'information, les débats électoraux sont notamment soumis à l'article 10 du Règlement qui dispose que *« les éditeurs assurent l'objectivité, ainsi que l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques dans les programmes d'information et les débats électoraux qu'ils diffusent »*.

L'article 12, al. 2 du Règlement, spécifique aux débats, précise que *« toute limitation du nombre de participants aux débats doit être fixée sur la base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7 »*.

(...)

À la demande du SI dans le cadre de l'instruction, l'éditeur a précisé quel était le but poursuivi par les limitations du nombre de participants aux débats. Il s'agit d'opérer une « gradation raisonnable de participation aux débats » et de tenir compte du nombre de places disponibles dans le « studio-débats » de Télévesdre. Les critères cumulatifs choisis pour atteindre cet objectif sont :

- La liste complète ;
- La représentation à la Chambre et au Parlement wallon pour les débats « Chambre » et « Région », auxquelles s'ajoute une représentation au Parlement européen pour le débat « Europe ». La participation au débat « Conseil Communauté germanophone » est conditionnée à la seule représentation au Conseil de la Communauté germanophone.

Il importe d'examiner si ces critères sont « objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi », au sens de l'article 12, al. 2 du Règlement. Avant d'examiner si les critères choisis répondent à ces conditions, le but poursuivi doit faire l'objet d'un examen sous l'angle de sa légitimité.

IV.1. Quant à la légitimité du but poursuivi

L'objectif de « gradation raisonnable de participation aux débats », explicité par l'éditeur comme le fait de donner la priorité « aux listes qui ont déjà des représentants dans l'Arrondissement de Verviers ou en Province de Liège, élus lors des élections précédentes » pose question. À l'estime du SI, l'objectif ainsi formulé tend à confondre la fin et les moyens. Le fait d'accorder une priorité aux listes qui ont déjà des représentants dans l'Arrondissement de Verviers ou en Province de Liège, élus lors des élections précédentes s'apparente davantage à des critères de limitation qu'à un objectif de limitation. On peut toutefois considérer que cet objectif rejoint dans l'esprit la notion de « représentativité » à laquelle sont soumis les débats électoraux en application de l'article 10 du Règlement. Dès lors qu'il peut être assimilé à un objectif réglementaire, le SI estime qu'il peut être considéré comme un objectif légitime.

L'objectif de s'adapter au nombre restreint de places disponibles dans le studio est un objectif légitime de limitation des participations aux débats. À l'estime du SI, on peut toutefois regretter que le nombre de places ne soit pas indiqué, afin que les critères de limitation s'adaptent concrètement à la réalité du terrain.

IV.2. Quant au caractère objectif, raisonnable et proportionné des critères de limitation

Les critères cumulatifs choisis pour atteindre cet objectif sont :

- La liste complète ;
- La représentation à la Chambre et au Parlement wallon pour les débats « Chambre » et « Région », auxquels s'ajoute une représentation au Parlement européen pour le débat « Europe ». La participation au débat « Conseil Communauté germanophone » est conditionnée à la seule représentation au Conseil de la Communauté germanophone.

Selon le SI, il ne fait pas doute que ces critères sont objectifs.

Ils doivent également être « raisonnables et proportionnés » au but poursuivi. En limitant la participation aux débats aux seules formations politiques représentées dans les assemblées visées par élections, l'éditeur met en œuvre un moyen adéquat pour répondre à son objectif de représentativité des débats. Toutefois, le critère de la représentation est appliqué de manière cumulative :

- pour participer à un débat relatif à la Chambre, une formation politique doit être représentée à la Chambre ET au Parlement wallon ;
- pour participer à un débat relatif à la Région, une formation politique doit être représentée au Parlement wallon ET à la Chambre ;
- pour participer à un débat relatif à l'Europe, une formation politique doit être représentée au Parlement européen ET au Parlement wallon ET à la Chambre ;
- seule la participation au débat relatif au Conseil de la Communauté germanophone n'est conditionnée qu'à la seule représentation au Conseil de la Communauté germanophone.

Dans tous les cas, un second critère s'applique cumulativement : le fait de présenter une liste complète dans la circonscription électorale objet du débat. Ce second critère apparaît également comme un moyen adéquat pour répondre à l'objectif de représentativité des débats.

L'ensemble de ces critères ayant pour effet de restreindre le nombre de formations politiques invitées, il répond de fait au second objectif de l'éditeur, à savoir tenir compte du nombre de places disponibles dans le studio.

À l'estime du SI, le fait de cumuler le critère de représentation n'est pas proportionnel au but d'assurer des débats représentatifs. L'éditeur organise des débats thématiques relatifs à la Chambre, la Région, la Communauté germanophone et l'Europe. On ne voit pas l'utilité, en termes d'exigence de représentativité, d'exiger d'une formation politique qu'elle soit représentée dans plusieurs assemblées, alors que le débat ne porte que sur une seule. À l'estime du SI, l'objectif poursuivi aurait été atteint si l'éditeur avait conditionné la participation à chaque débat à la représentation dans l'assemblée concernée par le débat.

Il n'est pas prouvé que le fait de cumuler le critère de représentation soit nécessaire pour répondre au second but, c'est-à-dire tenir compte du nombre de places disponibles. L'éditeur ne précise pas le nombre de places disponibles ni la manière dont les critères choisis permettent d'atteindre ce nombre. Quand bien même un critère de représentation non cumulée serait insuffisant pour atteindre le second objectif, l'éditeur pourrait prévoir un système de critères subsidiaires plutôt que cumulatifs pour répondre à l'impératif de proportionnalité au but poursuivi.

Il résulte de ce qui précède que les critères choisis sont déraisonnables et disproportionnés par rapport aux buts poursuivis. Ils ne sont pas sans conséquence puisqu'ils ont pour effet d'exclure des débats la formation politique dont est issu le plaignant. En effet, elle est représentée à la Chambre, au Parlement bruxellois, au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, mais pas au Parlement wallon. »

Pierre-François Docquir,
François Haenecour.