

## **Collège d'autorisation et de contrôle**

### **Avis n° 16/98**

#### **Objet : Examen de la réalisation des obligations de TVi pour l'exercice 1996**

1. Par courrier du 23 février 1998, la Ministre-Présidente de la Communauté française a sollicité l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la réalisation des obligations de la convention du 30 juillet 1986 pour l'exploitation d'une télévision privée de la Communauté française au cours de l'exercice 1996, conformément à l'article 21 § 1er, alinéa 8 du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française.

Sur base de l'ensemble des documents transmis par l'opérateur, il s'avère parfois difficile pour le Collège d'autorisation et de contrôle d'apprécier le respect par TVi de certaines obligations décrétales (notamment l'article 16, alinéa 4 du décret du 17 juillet 1987 relatif à l'audiovisuel) et conventionnelles (article 5 de la convention du 30 juillet 1986).

2. L'avis du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel se fonde sur l'examen des rapports de l'opérateur et du Service général de l'audiovisuel et des multimédias du Ministère de la Communauté française de Belgique en matière de coproductions et commandes de programmes en distinguant les dispositions qui figurent dans le décret de 1987 sur l'audiovisuel, dans le protocole d'accord du 17 août 1994 et dans la convention du 30 juillet 1986.

Cet avis s'inscrit dans la continuité méthodologique des contrôles effectués par le Conseil supérieur de l'audiovisuel créé par le décret du 17 juillet 1987.

3. En 1996, la société TVi a diffusé un premium sous le nom de RTL-TVi et une seconde chaîne sous le nom de Club RTL. Cette double programmation n'était prévue ni dans le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel ni dans la convention du 30 juillet 1986 entre le Gouvernement de la Communauté française et TVi. Dans la convention entre la Communauté française et TVi pour l'exploitation d'une télévision privée de la Communauté française signée le 6 janvier 1997, les obligations sont globalisées. Seul l'article 2 de la convention, relatif à « la production propre de programmes », fait mention de l'existence de deux chaînes. L'obligation d'achat de programmes figurant à l'article 5 de la nouvelle convention n'a pas de sens s'il devait être réparti entre les deux chaînes diffusées par TVi.

Par ailleurs, certaines obligations acceptées par TVi sont par nature indivisibles. Il y va de la clause relative au nombre de travailleurs occupés, au nombre de journalistes, au respect du code de déontologie relatif à la diffusion d'émissions télévisées comprenant des scènes de violence.

Enfin, la directive « Télévision sans frontière » du 3 octobre 1989 (89/552/CE) et l'article 24bis § 1<sup>er</sup> alinéa 2 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel préconisent une proportion d'œuvres européennes et d'œuvres de producteurs indépendants dans la programmation des organismes de radiodiffusion télévisuelle.

Sur cette base, le Collège d'autorisation et de contrôle a estimé, en sa séance du 6 mai 1998, que l'examen de la réalisation des obligations contractées par TVi devait se faire globalement.

## **Examen des dispositions explicitement citées dans le décret**

### **Productions propres**

(Articles 1 10° et 16 alinéa 3 du décret et article 2 de la convention)

En temps de programmation (20 % au moins de production propre dans sa programmation)

TVi déclare avoir consacré aux productions propres en 1996 :

Nombre d'heures produites par l'organisme: 1.867 h 00

Total antenne: 7.699 h 30

soit 24,2 % de la programmation

Hors rediffusion:

Nombre d'heures produites par l'organisme: 1.549 h 30

Total antenne: 7.241 h 30

soit 21,4 % de la programmation.

En montants financiers (500 millions BEF)

L'opérateur déclare, pour l'exercice 1996, avoir consacré une somme de 926.801.855 BEF aux productions propres. Sur base du rapport de vérification comptable, il convient de déduire la somme de 3.196.993 BEF. Le montant éligible pour l'année 1996 s'élève donc à 923.604.862 BEF.

Le Collège d'autorisation et de contrôle estime les engagements rencontrés.

### **Mise en valeur du patrimoine culturel**

(Article 16 alinéa 4 du décret)

Pour l'exercice 1996, TVi a communiqué la liste des « invités belges ou traitant de sujets belges » abordés dans le journal de 13 heures, la liste des spectacles belges annoncés dans le journal de 13 heures, le contenu des émissions « Livre et Vous » (émission littéraire) et « La Plume et la Souris » (face à face littéraire) ainsi que les montants des espaces publicitaires mis à disposition par l'opérateur au profit des institutions, organisations et produits culturels de la Communauté française, soit 84.087.775 BEF.

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate que la notion de « mise en valeur du patrimoine culturel » n'est pas précisée dans le décret. Le Collège regrette l'utilisation de la notion de « sujets belges » utilisée par l'opérateur pour répondre à une obligation relative à la promotion du patrimoine culturel de la Communauté française.

Le Collège s'interroge sur le fait que TVi n'a fourni aucune indication concernant les sujets « belges » abordés lors de l'édition du journal télévisé de 19 heures, alors que le taux d'audience de celui-ci est plus important que celui de 13 heures (taux d'audience janvier/mars 1996 : journal de 13 heures : 10,2%, journal de 19 heures : 20%)<sup>1</sup>.

Le Collège d'autorisation et de contrôle estime néanmoins que l'organisme a répondu à ses obligations en matière de promotion du patrimoine culturel de la Communauté française.

Il sera particulièrement attentif aux éléments qui lui seront fournis par l'opérateur sur ce point lors de la présentation du rapport relatif à l'exercice 1997.

### **Coproductions et prestations extérieures**

(Article 16 alinéa 5 du décret, article 3 de la convention, article 4 du protocole d'accord)

Coproduction

---

<sup>1</sup> In Ministère de la Communauté française, *Annuaire de l'audiovisuel 1997*, Edimédia, Tome 1, p. 123.

TVi déclare avoir programmé 579 heures et 26 minutes de coproductions en langue française, soit 8% de la programmation totale (7.241h30) .

Le Collège d'autorisation et de contrôle rappelle la remarque figurant dans l'avis n°195 du 14 novembre 1996 à propos des obligations décrétales traduites en temps de programmation selon laquelle il s'est jusqu'à présent « limité à prendre acte des déclarations de TVi qui constituaient des estimations et ne permettaient pas de véritable contrôle ».

A partir de l'exercice 1993, les modalités d'application de l'engagement de TVi en matière de coproduction sont fixées dans le protocole d'accord du 17 août 1994 entre la Communauté française, la société TVi et les associations professionnelles.

L'engagement comprend 2 volets :

Apports en coproduction d'un montant fixé pour 1996 à 2% du chiffre d'affaires provenant de l'insertion des messages publicitaires dans les programmes de TVi.

Le Comité d'accompagnement du protocole d'accord s'est réuni les 16 janvier, 3 avril, 22 novembre et 17 décembre 1996 en vue d'évaluer l'exécution par TVi des obligations en matière de coproduction pour l'exercice 1996.

L'obligation à rencontrer par TVi pour l'exercice 1996 s'élève à 70.706.747 BEF. Après déduction d'un report d'excédents de 3 millions de BEF de l'année 1995, l'engagement à rencontrer s'élève à 67.706.747 BEF.

Le Comité d'accompagnement, en date du 22 novembre 1996, a accepté de fixer le montant à prendre en considération à 65.600.000 BEF. Le solde d'engagement non exécuté est de 2.106.747 BEF. Le Comité d'accompagnement a accepté que ce solde soit reporté et exécuté durant l'exercice 1997. Le Collège d'autorisation et de contrôle y sera attentif lors de l'examen du de l'exercice 1997.

Apports en commande de programmes d'un montant annuel de 40 millions BEF.

Le protocole d'accord prévoit que TVi consacre annuellement une somme de 40 millions BEF à des commandes de programmes de télévision faites à des producteurs indépendants chargés de la production déléguée ou au moins exécutive.

Il ressort du Comité d'accompagnement réuni le 17 décembre 1996 que TVi a investi la somme de 65.006.177 BEF, soit un excédent de 25.006.177 BEF.

Le Collège d'autorisation et de contrôle estime que les engagements en matière de coproduction sont rencontrés.

### **Prestations extérieures (75 millions BEF)**

TVi a communiqué les informations suivantes :

Montant de dépenses de l'exercice :	166.694.841 BEF
Excédent d'obligations :	91.694.841 BEF

Le Collège d'autorisation et de contrôle estime que les engagements en matière de prestations extérieures sont globalement rencontrés.

### **Emploi de journalistes professionnels**

(Article 16 alinéa 6 du décret)

TVi déclare, pour l'année 1996, employer 51 journalistes professionnels à durée indéterminée.

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate que TVi remplit ses obligations en matière d'emploi de journalistes professionnels.

## **Règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité de l'information**

(Article 16 alinéa 7 du décret)

En 1996, TVi n'a fourni aucune information sur l'application dudit règlement.

## **Examen des obligations conventionnelles spécifiques**

### **Achat de programmes**

(Article 5 de la convention)

L'organisme doit consacrer 3 % de la totalité des heures de programmation à l'achat de programmes de télévision à une personne physique ou morale francophone belge.

TVi déclare, dans son rapport annuel, avoir acheté un montant total de 4.172 heures de fiction. Le Collège d'autorisation et de contrôle ne dispose d'aucun élément pour vérifier si les engagements ont été respectés.

### **Heures de programmes**

(Article 6 de la convention)

L'organisme doit diffuser 1.030 heures au moins de programmes représentant 250.000 heures de travail.

TVi a assuré dans ses programmes, durant l'exercice 1996, 7.241h30' de diffusion dont 1.549h30' de programmes produits par l'organisme (21,4% de la diffusion). Les chiffres s'entendent hors rediffusion.

Le nombre d'heures de programmes diffusés est en augmentation par rapport à l'exercice 1995.

Le Collège constate que la convention est respectée sur ce point.

### **Emploi**

(Article 3 § 4 de l'arrêté et article 7 de la convention)

Le nombre d'emplois à temps plein doit atteindre 130 unités.

TVi déclare occuper 184 personnes sous contrat de travail à temps plein.

Le Collège constate que la convention est respectée sur ce point.

## **Obligation décrétole spécifique**

### **Quotas de diffusion d'œuvres européennes**

(Article 24 bis du décret)

Dans son rapport annuel, TVi a fourni, pour ses deux chaînes, RTL-TVi et Club RTL, les chiffres relatifs aux quotas d'œuvres européennes, d'œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle et d'œuvres récentes. TVi a présenté ces quotas de diffusion de manière distincte alors que l'article 24bis du décret précise que ses obligations doivent être rencontrées par les organismes de radiodiffusion, en l'occurrence la société TVi.

En tenant compte de la correction (rediffusion de programmes par Club RTL) communiquée par la chaîne, les calculs suivants peuvent être effectués :

	1996	1995
RTL-TVi		
Heures de programmation :	4.105 h 30'	4.102 h 12'

Proportion d'œuvres européennes:	44 %	45,57 %
Proportions d'œuvres indépendantes:	11 %	17,19 %
Œuvres récentes:	7,8 %	9,60 %

#### Club RTL

Heures de programmation :	2.913 h 30'	2.287 h 36'
Proportion d'œuvres européennes:	30,5 %	29,05 %
Proportions d'œuvres indépendantes:	23,1 %	16,74 %
Œuvres récentes:	3,81 %	3,22 %

Globalement, les proportions sont les suivantes :

1996	1995
------	------

#### TVi

Heures de programmation :	7019 h	6389 h 46'
Proportion d'œuvres européennes:	38,37 %	39,66 %
Proportions d'œuvres indépendantes:	16 %	17,30 %
Œuvres récentes:	6,16 %	6,18 %

Sur base des informations fournies par l'opérateur, le Collège d'autorisation et de contrôle constate que le principal manquement réside dans la violation de la clause de non-recul telle que définie aux articles 4 de la directive « Télévision sans frontière » du 3 octobre 1989 (89/552/CE) et 24bis du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

Il apparaît que TVi programme une proportion d'œuvres européennes égale à 38,37 % au lieu des 41,6 % imposés par la clause de non-recul, c'est-à-dire à la proportion d'œuvres diffusées en 1988.

### Informations complémentaires

Dans l'objectif de poursuivre la méthodologie appliquée dans les avis du CSA précédent, le Collège d'autorisation et de contrôle estime utile que le rapport annuel mentionne un certain nombre d'éléments permettant d'identifier de manière plus précise le fonctionnement général de l'opérateur.

### Grille des programmes

Le Collège d'autorisation et de contrôle a pris acte des programmes diffusés par RTL-TVi et Club RTL pour l'exercice 1996.

### Répartition en pourcentage du temps d'antenne par genre de programmes

Les chiffres qui ont été communiqués au Collège par l'opérateur lui ont permis d'estimer la répartition par genre en pourcentage du temps d'antenne, des programmes et rediffusions des 2 chaînes. Pour faciliter la lecture, ces chiffres ont été arrondis à la première décimale.

### Répartition en pourcentage du temps d'antenne par genre de programmes pour RTL-TVi et Club RTL

	RTL-TVi		CLUB RTL	
	Avec redif. (en %)	Hors redif. (en %)	Avec redif. (en %)	Hors redif. (en %)
Informations	10,6	9,5	12,6	6,8

Variétés, jeux	5,2	4,6	1,9	2
Divertissements, talk shows	4,6	4,5		
Magazines animaliers	0,5	0,3		
Emissions événementielles	0,4	0,3		
Programmes pour enfants	0,7	0,7		
Divers	0,8	0,8		
Météo	0,7	0,8	0,2	0,2
Auto-promos	3,1	3,3	2,8	2,9
Interventions speakerines	1,4	1,5		
Total fictions	56,7	60,2	73,4	78,2
Total achats	0,9	1	4,4	4,7
Divers	5,9	3	2,1	2,2
Total publicités	8,7	9,2	2,7	2,8
TOTAL heures diffusées	4.985 h 30' +/- 100%	4.695 h 00' +/- 100%	2.714 h 00' +/- 100%	2.546 h 30' +/- 100%
TOTAL pourcentage				

TOTAL heures diffusées sur TVi (avec rediffusions) : 7.699 h 30.

TOTAL heures diffusées sur TVi (hors rediffusions) : 7.241 h 30.

### **Politique de programmation de l'opérateur**

TVi a fourni au Collège d'autorisation et de contrôle un document libellé « Politique de programmation de l'opérateur ».

### **Modalités d'avertissement du téléspectateur**

TVi a fourni une copie du code déontologique, signé le 23 juin 1994, relatif à la diffusion d'émissions comprenant des scènes de violence.

L'opérateur précise que le caractère violent de certaines émissions est signalé à l'antenne par des annonces répétées effectuées par les speakerines préalablement à la diffusion desdites émissions.

Le Collège d'autorisation et de contrôle demande que TVi fournisse un « rapport d'application » du code déontologique mettant en exergue les problèmes rencontrés et les réponses éventuellement apportées.

### **Collaborations visant au maintien et au développement de la presse écrite**

TVi signale avoir poursuivi sa collaboration avec la presse écrite dans le cadre d'accords de collaborations rédactionnelles avec les principaux quotidiens de la presse francophone belge. L'opérateur déclare avoir diffusé, sur ce plan, 1.345 sujets dans ses journaux d'information.

Le Collège d'autorisation et de contrôle ne dispose d'aucun élément pouvant vérifier si l'engagement a été respecté.

## Conclusions

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate que la société TVi a, dans l'ensemble, respecté ses obligations décrétales et conventionnelles.

Néanmoins, le Collège constate que l'obligation spécifique relative à la clause de non-recul (articles 4 de la directive « Télévision sans frontière » du 3 octobre 1989 (89/552/CE) et 24bis § 1<sup>er</sup> alinéa 2 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel) n'est pas respectée par TVi dans la mesure où la diffusion d'œuvres européennes est inférieure à la moyenne requise de 1988 (41,6 %).

Le Collège d'autorisation et de contrôle sera particulièrement attentif au respect de cette clause dans le cadre de l'évaluation du rapport relatif à l'exercice 1997 et attire l'attention sur la possibilité de sanction dont il pourrait disposer en cas de non respect des dispositions réglementaires et conventionnelles en vigueur en matière de diffusion d'œuvres européennes.

Fait à Bruxelles, le 23 septembre 1998.

## Opinion minoritaire – Boris Libois

L'avis du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.) relatif au contrôle de l'organisme RTL/TVi pour l'année 1996 se conclut sur le constat d'une violation par l'opérateur de la clause de non recul en matière de diffusion d'œuvres européennes (art. 24 bis, §1<sup>er</sup>, al. 2 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel). Pour mémoire, cette clause de non recul prévoit que la part de diffusion d'œuvres européennes ne peut « en aucun cas » être inférieure au pourcentage atteint en 1988. On se rappellera la croisade menée, tambours battants, par la Communauté française auprès de l'Union européenne pour renforcer les quotas de diffusion d'œuvres européennes.

L'opérateur admet la facticité des faits ainsi que la Commission européenne (voir le rapport relatif à l'application des articles 4 et 5 de la directive « Télévision sans frontières »<sup>2</sup>). En outre, déjà lors du contrôle 1995 de TVi et lors de l'examen du renouvellement de l'autorisation, l'ancien C.S.A. constatait que « TVi s.a., après avoir présenté une progression dans sa diffusion d'œuvres européennes, se retrouvait sous la clause de non-recul à partir de l'introduction de Club RTL » (avis n°195 du 14 novembre 1996, Rapport annuel 1996 du C.S.A., p.46).

Le constat empirique du Collège d'autorisation et de contrôle du C.S.A. fait office de conclusion normative, la mesure qui pourrait ou devrait sanctionner ce manquement manifeste est reportée, sans autre explication, à l'année suivante dans le cadre du contrôle du prochain exercice. Comment comprendre, en l'absence de motivation, le lien implicite établi entre le constat des faits et l'implication qui en est déduite ? Deux hypothèses : (1) une impossibilité juridique ou (2) un refus politique de sanctionner l'opérateur défaillant.

Le Collège d'autorisation et de contrôle du C.S.A. est-il dans l'impossibilité juridique d'adopter une mesure de sanction administrative<sup>3</sup> dans le cas d'espèce ?

---

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/twf/art45/3download\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/twf/art45/3download_fr.html)

<sup>3</sup> Le décret du 17 juillet 1987 prévoit également, en son article 45 ter, une amende *pénale* en cas de non respect de l'article 24 bis, mais cette hypothèse est écartée ici parce qu'elle exige une action en justice que seul l'Exécutif peut engager, le C.S.A. étant dépourvu de personnalité juridique. De même, la question des montants financiers des amendes (administratives et pénales) n'entrent pas en considération pour le développement supra, puisqu'il concerne seulement la possibilité juridique de prendre une sanction et sa gravité.

En vertu du principe de non rétroactivité de la loi pénale ou disciplinaire, le décret du 24 juillet 1997 instituant le C.S.A. (et prévoyant notamment en son article 22 § 1<sup>er</sup> des sanctions administratives) pourrait ne pas s'appliquer rétroactivement à une situation antérieure à son entrée en vigueur – sauf régime plus favorable pour l'intéressé.

Par contre, le décret sur l'audiovisuel du 17 juillet 1987 prévoit en son chapitre XIII des sanctions à l'égard des opérateurs défaillants, parmi lesquelles des amendes administratives (article 41 quinquies 5<sup>o</sup>) analogues à celles prévues ultérieurement par l'article 22 du décret de 1997. Toutefois, selon le décret de 1987, l'exécutif est seul compétent pour décider de ces sanctions.

L'entrée en vigueur du décret sur le C.S.A. de 1997 change-t-elle la situation, sachant en outre que ce décret n'a pas abrogé l'article 41 quinquies du décret de 1987 ? Deux cas possibles :  
soit le C.S.A. a hérité, sur base du principe de la continuité du service public, de la compétence de contrôle et de sanction antérieurement attribuée à l'exécutif ;  
soit le C.S.A. n'a pas hérité de cette compétence et l'exécutif conserve ses prérogatives de sanction administrative distinctes de celles du Collège d'autorisation et de contrôle du C.S.A. (ces dernières étant prévues à l'article 22 §1<sup>er</sup> du décret de 1997), l'exécutif devra seulement garantir aux contrevenants des conditions et des garanties de traitement équivalentes à celles du C.S.A..

Dans cette dernière hypothèse et dans le cas d'espèce, le Collège d'autorisation et de contrôle du C.S.A. se contenterait de remettre au gouvernement un avis sur le respect des obligations de l'opérateur concerné, laissant à l'exécutif le soin de prendre une sanction. Par contre rien n'interdit au C.S.A. de recommander au gouvernement de sanctionner l'opérateur défaillant pour la seconde année consécutive en lui infligeant une amende administrative dont le produit irait, à titre compensatoire, au Centre du cinéma et de l'audiovisuel. En effet, « d'une manière générale, l'(ancien) Conseil supérieur de l'audiovisuel a recommandé que les dispositions décrétales en matière de quotas d'œuvres européennes soient appliquées avec rigueur »<sup>4</sup>.

2. Par conséquent si, par hypothèse (b), le Collège d'autorisation et de contrôle n'avait pas la compétence juridique de sanctionner l'opérateur défaillant, aucun motif juridique ne devrait l'empêcher de convaincre le pouvoir compétent de prendre ses responsabilités. Autrement dit : l'impossibilité juridique ne pourrait pas justifier un manque d'opportunité politique – l'inverse peut-être : hypothèse (a).

---

<sup>4</sup> « Avis n° 193 de l'ancien Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif à l'examen du rapport annuel de RTL-TVi pour l'année 1995 » in *Rapport annuel 1996* du C.S.A., p. 26.

