

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 3 mai 2006

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier ses articles 133, § 1er, 5° et 10° et 156 à 160 ;

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

Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 8 mars 2006 :

« de ne pas avoir respecté durant l'exercice 2004, en contravention à l'arrêté du 11 octobre 2001 portant approbation du contrat de gestion de la RTBF, ses obligations :

- en radio
 - de diffuser le nombre minimum requis de quatre journaux parlés d'information locale en décrochage au départ des centres régionaux sur au moins deux chaînes autres que la chaîne généraliste ; de diffuser un journal d'information régionale et quatre journaux en décrochage au départ des centres régionaux sur au moins deux chaînes autres que la chaîne généraliste ;
 - de diffusion d'une émission spécifique de médiation en radio ;
- en télévision
 - de diffuser en créneau de nuit des courts-métrages libres de droits d'étudiants issus d'écoles de la Communauté française ;
 - de limiter le temps de transmission quotidien consacré à la publicité commerciale, sur La Une, à l'intérieur d'une période donnée d'une heure d'horloge ;
- pour l'entreprise
 - du délai de remise du rapport ;
 - d'appel à projet dans le processus de mise en œuvre des grilles de programmes ;
 - de la présence de forum de discussion sur son site internet ;
 - de diffuser, tant en radio qu'en télévision, une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias» ;

Vu le mémoire en réponse de la RTBF du 3 avril 2006 ;

Entendu Monsieur Jean-Pierre Vial, conseiller aux affaires juridiques, en la séance du 19 avril 2006.

1. Argumentaire de l'éditeur de services

Respect de la diffusion du nombre minimum requis de quatre journaux parlés d'information locale en décrochage au départ des centres régionaux sur au moins deux chaînes autres que la chaîne généraliste et de la diffusion d'un journal d'information régionale et de quatre journaux en décrochage au départ des centres régionaux sur au moins deux chaînes autres que la chaîne généraliste

La RTBF reconnaît que, jusqu'au 29 février 2004, la réorganisation des rédactions en vue de la réforme des radios n'a permis que trois décrochages au lieu de quatre sur Fréquence-Wallonie et Bruxelles-Capitale. Depuis cette date et la fusion de ces deux chaînes en une grande chaîne régionale (Vivacité) l'éditeur diffuse sept journaux d'informations locales (couvrant Bruxelles, Liège, Namur, Mons, Charleroi, Verviers et Arlon) à 6 heures 30, 7 heures 30 et 8 heures 30. Le journal de 17 heures de Vivacité est pour sa part décliné en deux éditions régionales distinctes (Région de Bruxelles-Capitale et Région wallonne). Ces informations locales et régionales ne peuvent, selon l'éditeur, trouver place sur les chaînes thématiques.

L'éditeur précise qu'un avenant au contrat de gestion négocié dès février 2004 et formalisé le 28 janvier 2005 dans un arrêté du Gouvernement de la Communauté française adapte l'obligation à la réalité de la situation : l'entreprise doit diffuser « du lundi au vendredi, chaque jour, sur au moins une chaîne généraliste, au moins trois journaux parlés locaux en décrochage sur chacun des sept décrochages réalisés au départ des bureaux locaux d'information de Bruxelles, Mons, Charleroi, Namur, Liège, Verviers et Arlon ». L'éditeur considère donc qu'il était acquis, dès février 2004, que l'obligation serait révisée dans le sens arrêté en 2005.

Emission de médiation en radio

L'éditeur estime que des émissions de médiation ont bien été diffusées en radio et qu'elles ont permis de répondre aux interrogations et réactions de son public. Le fait que ces émissions aient été intégrées dans d'autres (« Tout autre chose », de janvier à juin ; « Questions publiques », dès septembre 2004), n'est pas de nature à modifier la réalisation de la mission imposée à la RTBF. Il souligne que rien dans le contrat de gestion n'impose que l'obligation soit rencontrée par une émission exclusivement dédiée à la médiation. Il s'étonne que le CSA n'ait pas épinglé ce manquement en 2003 « dès lors que l'émission de radio n'était pas non plus une émission spécifique, mais une émission intégrée dans l'émission « Tout autre chose » ». Il rappelle encore que l'article 10 §2 du contrat de gestion n'impose pas la présence du médiateur dans les émissions de médiation, comme il n'indique pas que les interrogations et réactions doivent être adressées par courrier.

Diffusion en créneau de nuit de courts-métrages libres de droits, d'étudiants-réalisateurs issus d'écoles de la Communauté française

Comme les années précédentes, l'éditeur a acheté des courts-métrages aux écoles de réalisateurs de la Communauté française et a diffusé des courts-métrages comme interprogrammes sur les deux chaînes ou dans le cadre de l'émission « Tout court » sur La Deux plutôt que dans un créneau de nuit. Il considère aller ainsi au-delà de l'obligation en achetant les droits de diffusion de ces courts-métrages et en assurant leur diffusion en soirée, leur donnant ainsi une visibilité supérieure à celle prévue par le contrat de gestion. Il reconnaît que seuls quatre nouveaux courts-métrages répondant aux conditions fixées à l'article 20 §1^{er} du contrat de gestion ont été achetés en 2004. L'éditeur ajoute que son choix éditorial pourrait faire l'objet d'une demande de modification du contrat de gestion.

Temps de transmission de la publicité commerciale

Suivant le décompte effectué par la régie publicitaire (RMB) qui a ôté de la durée publicitaire d'ensemble les génériques de début et de fin des écrans publicitaires ainsi que les « bleus » (les images fixes bleues d'une seconde entre chaque spot), la RTBF reconnaît deux des dépassements constatés. Ces dépassements, datés des 21 et 23 septembre 2004, se sont produits entre 24h et 25h et se montent respectivement à 100 et 248 secondes. Ils doivent, précise l'éditeur, être considérés comme étant de nature fortuite.

L'éditeur ajoute que « pour éviter que des problèmes fortuits, accidentels et non intentionnels puissent se reproduire », il « a pris toutes les dispositions pour que d'éventuels dépassements du temps publicitaire ne se reproduisent pas » : un nouveau programme de planning permettra désormais, selon l'éditeur, de contrôler automatiquement les divers plafonds.

Délai de remise du rapport

L'éditeur reconnaît que le rapport annuel d'activités a été remis le 12 septembre 2005 tout en soulignant le « caractère peu significatif du retard ».

Procédure d'appel à projets

La RTBF indique que les nouveaux programmes inscrits dans les grilles 2004 avaient fait l'objet d'appels à projets en 2002 et 2003. Elle observe qu'il n'y a pas obligation de lancer des appels à projets chaque année et qu'aucun élément ne permet de considérer que l'absence d'appels à projets en 2004 est constitutive d'un manquement.

Forum de discussion sur internet

Pour l'éditeur, le contrat de gestion ne définit pas la nature du « forum » à tenir. Il considère que l'interactivité mise en place dans le cadre de certaines émissions, et qui

consiste à inviter les auditeurs et téléspectateur à « *interpeller en temps réel, via un formulaire internet, les invités ou présentateurs à propos des sujets et thèmes abordés dans le programme* », lui permet de respecter l'obligation. Il ajoute que l'« *organisation d'un autre type de forum permettant au public de s'exprimer sur internet et de réagir aux autres contributions nécessite, plus encore sur un service public que sur les sites d'éditeurs privés, la mise en place d'une modération afin de veiller à ce que des propos incompatibles avec le service public ne soient pas affichés sur le site* ». Ce type de forum générerait d'importants coûts.

Diffusion d'une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias

Comme les années antérieures, l'éditeur a préféré rencontrer les objectifs de l'obligation par plusieurs émissions (l'émission de médiation TV « Qu'en dites-vous », la « Soirée spéciales élections aux Etats-Unis » diffusée dans le cadre du magazine « Actuel », ainsi que les émissions spéciales consacrées à l'élection présidentielle), plutôt que par une seule soirée annuelle.

2. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

Respect de la diffusion du nombre minimum requis de quatre journaux parlés d'information locale en décrochage au départ des centres régionaux sur au moins deux chaînes autres que la chaîne généraliste et de la diffusion d'un journal d'information régionale et de quatre journaux en décrochage au départ des centres régionaux sur au moins deux chaînes autres que la chaîne généraliste

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate et l'éditeur reconnaît ne pas avoir diffusé le nombre de journaux locaux imposé sur deux chaînes autres que la chaîne généraliste jusqu'au 29 février 2004.

Pour la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2004, le Collège estime que la réorganisation des radios a pour conséquence un accroissement des décrochages, lequel doit être pris en considération, d'autant qu'il correspond aux objectifs assignés par le gouvernement à l'entreprise dans l'avenant au contrat de gestion du 28 janvier 2005. Considérant la difficulté pour l'entreprise d'ajuster le calendrier de ses réformes à celui de la révision de son contrat de gestion, et nonobstant le manquement constaté pour les deux premiers mois de l'année, le Collège considère que l'obligation est globalement rencontrée.

Le grief n'est pas établi.

Le Collège rappelle que si le Gouvernement a levé le problème d'interprétation sur ce point du contrat, il n'a toujours pas donné suite à la question que lui avait transmise le CSA, qui portait sur l'interprétation de l'obligation du respect, en télévision, du seuil de 75% en moyenne annuelle de productions réalisées par les centres régionaux.

Emission de médiation en radio

Pour le Collège, une séquence de médiation insérée dans une émission plus large n'empêche pas l'entreprise de répondre à l'obligation telle que définie dans son contrat de gestion. Toutefois, la question porte moins sur la structure de l'émission que sur la manière dont l'entreprise répond à sa mission.

Il importe dès lors de déterminer si la diffusion en radio, à quatre reprises, d'une séquence portant sur des sujets relatifs à la communication et aux médias, et programmée dans une émission où l'on fait habituellement interagir quelques auditeurs sur des questions en lien avec l'actualité, relève de la médiation et rencontre de la sorte l'obligation. Si la séquence diffusée dans le cadre de « Tout autre chose » s'annonçait pour l'auditeur comme une séquence de médiation (présentation par la responsable du service médiation, séquence récurrente tous les premiers lundis du mois, thèmes liés aux sujets développés dans l'émission de médiation TV ou à des courriers reçus au service de médiation), celles diffusées dans le cadre de l'émission « Questions publiques » ne présentaient plus aucun indice susceptible de permettre pareille identification : ni titre particulier, ni programmation prévisible pour l'auditeur, ni présence du médiateur, ... Au contraire, ces séquences étaient en tous points identiques aux séquences d'interaction présentées habituellement dans le cadre de l'émission « Questions publiques ».

En ne diffusant une séquence de médiation qu'à six reprises dans l'année, alors que le contrat de gestion lui en demande au moins dix, la RTBF a répondu de manière insuffisante à son obligation.

Le grief est établi.

Diffusion en créneau de nuit de courts-métrages libres de droits, d'étudiants-réalisateurs issus d'écoles de la Communauté française

Cette obligation a pour objectif la promotion et la valorisation du travail des étudiants des écoles de réalisation de la Communauté française par la diffusion gratuite, en créneau de nuit, de leurs courts-métrages. En diffusant ces courts-métrages en journée, à des heures qu'il estime plus favorables en termes d'audience, et en rémunérant ces auteurs, l'éditeur semble vouloir contribuer à cet objectif. Néanmoins, la manière dont il s'exécute en se limitant à la diffusion, en 2004, de quatre nouvelles œuvres, en privilégiant la rediffusion multiple de réalisations déjà diffusées en 2002 et 2003, notamment en interprogramme, sans créer un réel rendez-vous pour le spectateur, ne rencontre pas les intentions du contrat de gestion qui vise par le créneau de nuit à programmer un temps spécifique de découverte pour les spectateurs et à garantir un certain renouvellement des œuvres. L'éditeur de services ne remplit donc pas l'obligation qui lui est imposée.

Le grief est établi.

Temps de transmission de la publicité commerciale

Le contrat de gestion de la RTBF stipule en son article 29, §1, alinéa 3 qu'en télévision, « le temps de transmission consacré aux écrans publicitaires à l'intérieur d'une période donnée d'une heure d'horloge ne doit pas dépasser douze minutes ». Cette règle s'apparente à celle exigée de tous les éditeurs à l'article 20 §2 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion : « Le temps de transmission maximum des écrans de publicité à l'intérieur d'une période donnée d'une heure d'horloge (...) ne peut dépasser 20 p.c. de cette période ».

L'avis sur le contrôle du respect des obligations de l'éditeur avait constaté que l'éditeur n'avait pas respecté cette obligation, pour La Une, à vingt-cinq reprises sur l'échantillon de quatre semaines considéré. Vingt des dépassements constatés excédaient les 30 secondes. Après avoir décompté de la durée publicitaire les « jingles » et les « bleus », l'éditeur reconnaît seulement deux dépassements fortuits sur la tranche horaire 24h-25h.

Tant les documents fournis pour le contrôle que le décompte produit par la RMB et déposé par l'éditeur à titre de pièce complémentaire dans le dossier témoignent d'une pratique de comptage bâtie sur le relevé de la durée totale des écrans publicitaires. Ainsi, dans les documents RMB, le décompte des « jingles » et des « bleus » intervient après coup, soit après avoir établi la durée publicitaire totale des différents écrans.

En outre, la méthode proposée par l'éditeur ne peut être retenue car elle consiste à établir que la durée de chaque « bleu » s'élève à une seconde, ce qui n'est pas le cas.

Le grief est établi.

Délai de remise du rapport

Le fait que l'éditeur ait prévenu le Collège du retard que prendrait le rapport annuel ne l'exonère pas plus qu'un autre éditeur de déposer les documents dans les délais impartis. Le Collège souligne qu'à la différence des autres éditeurs, la RTBF bénéficie d'un délai supplémentaire : le décret du 21 février 2003 modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-télévision belge de la Communauté française a en effet porté la date de remise du rapport au 1^{er} septembre en lieu et place du 30 juin. L'on ne peut à la fois demander au CSA de produire son contrôle en temps et en heure et permettre aux éditeurs de suivre leur propre calendrier. Toutefois, considérant que ce retard est exceptionnel, le Collège ne retient pas le grief mais demande que l'éditeur veille désormais au respect strict des délais.

Le grief n'est pas retenu.

Procédure d'appel à projets

Le Collège acte le fait que les nouveaux programmes 2004 avaient fait l'objet d'appels à projets en 2002 et 2003, ce que confirment les éléments en sa possession.

Le grief n'est pas établi.

Présence d'un forum de discussion sur son site internet

La présence d'un forum de discussion en liaison avec l'actualité sur le site internet de l'éditeur constitue, selon les termes du contrat de gestion, une obligation de résultat qui doit s'analyser comme une des mesures prévues par l'article 7 du contrat de gestion pour garantir la bonne exécution de la mission prioritaire et essentielle de service public qu'est l'information.

En précisant que le forum est « de discussion », c'est-à-dire en liant la notion de réunion ou de lieu où l'on débat d'un sujet à celle de l'échange d'arguments et de vues diverses, le gouvernement impose davantage qu'une simple interactivité de contact, telle que la décrit l'éditeur.

Le coût d'un véritable forum invoqué par l'éditeur ne le dispense pas du respect de l'obligation, qui répond à sa mission de service public. Le Collège constate en outre, que si l'éditeur avait limité lors du précédent exercice le respect de l'obligation en organisant des forums uniquement lors d'événements exceptionnels, il n'y satisfait plus du tout en 2004.

Le grief est établi.

Diffusion d'une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias

Le Collège d'autorisation et de contrôle constate et l'éditeur reconnaît ne pas avoir consacré de soirée spécifique au thème de l'éducation aux médias.

L'argument selon lequel il est plus adéquat de traiter le thème de l'éducation aux médias dans le cadre d'émissions spéciales et récurrentes plutôt qu'au cours d'une seule soirée annuelle n'est pas de nature à dispenser l'éditeur du respect de son obligation.

Le grief est établi.

Quant à la sanction

Les manquements relevés, dont certains persistent malgré les constats posés par le Collège lors de contrôles précédents, ont pour objet des obligations qui, par leur nature, ressortent de la mission spécifique de service public confiée à la RTBF par son contrat de gestion.

Le Collège note plus précisément que plusieurs de ces manquements affectent les relations de l'entreprise avec le public, la manière dont elle lui rend compte de son travail et de son action ainsi que le contrat de confiance qu'elle entretient avec lui. Ainsi, l'éditeur tend à délaissier ou méconnaître plusieurs démarches d'écoute, de dialogue et de contact prévues dans le contrat de gestion : absence persistante de forum de discussion sur son site internet et d'une soirée d'éducation aux médias en radio et en télévision, absence partielle d'une émission de médiation en radio.

Considérant les antécédents de l'éditeur, les efforts qu'il a consentis lors de l'exercice pour rencontrer certaines obligations ignorées dans le passé et les mesures qu'il compte prendre en matière de contrôle de durée publicitaire, un avertissement et la diffusion d'un communiqué constituent en l'espèce la sanction adéquate.

Le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, condamne la RTBF à un avertissement et à la diffusion du communiqué suivant :

« La RTBF a été condamnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour ne pas avoir respecté, durant l'exercice 2004, plusieurs de ses obligations dont certaines relatives à ses relations avec le public.

Ainsi, la RTBF n'a pas diffusé une émission de médiation en radio, n'a pas assuré de forum de discussion sur son site internet et n'a pas diffusé, tant en radio qu'en télévision, une soirée thématique consacrée à l'éducation aux médias ».

Ce communiqué doit :

- être affiché et lu, dans son intégralité, immédiatement avant la diffusion sur La Une du journal télévisé de 19h30, à trois reprises un jour ouvrable dans les 90 jours de la notification de la présente décision ;
- être lu, immédiatement avant la diffusion sur La Première du journal parlé de 8h00, à trois reprises un jour ouvrable dans les 90 jours de la notification de la présente décision ;
- être affiché de manière ininterrompue sur la page d'accueil du site internet de la RTBF pendant 48 heures dans les 90 jours de la notification de la présente décision.

Copie des diffusions de ce communiqué doit être transmise au Conseil supérieur de l'audiovisuel dans la semaine qui suit la dernière diffusion.

Fait à Bruxelles, le 10 mai 2006.