

Collège d'autorisation et de contrôle

Recommandation relative au renouvellement des conseils d'administration des télévisions locales

Le 8 octobre 2006 ont eu lieu les élections communales et provinciales. Selon l'article 70 §2 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, cette échéance électorale active le processus de renouvellement des conseils d'administration des télévisions locales.

La composition des conseils d'administration sortants reposait sur les dispositions du décret du 17 juillet 1987 tel que modifié par le décret du 19 juillet 1991. Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion tel que modifié le 22 décembre 2005 a modifié les dispositions relatives à cette composition, dispositions déjà intégrées par certaines télévisions locales leurs statuts, alignés sur la loi du 2 mai 2002 sur les A.S.B.L.

Afin de répondre aux demandes d'éclaircissement formulées par certains éditeurs sur l'interprétation à donner à ces dispositions et aux questions qui ont émergé suite au contrôle du respect des obligations des télévisions locales en 2005, le Collège d'autorisation et de contrôle a adopté la présente recommandation. Nonobstant les éléments d'information ponctuels qui y sont mentionnés, cette recommandation est de portée générale.

1. DATE DU RENOUVELLEMENT

(Art. 70 §2 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

« L'élection des administrateurs d'une télévision locale située en région de langue française a lieu dans les quatre mois qui suivent les élections communales. »

Les élections communales ont eu lieu le 8 octobre 2006. Le renouvellement des conseils d'administration des onze télévisions locales situées en région de langue française doit donc être effectué au plus tard le 8 février 2007. L'installation des conseils communaux étant prévue le premier lundi de décembre suivant les élections (soit le lundi 4 décembre 2006) selon le décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ce délai devrait pouvoir être tenu.

2. SECTEURS REPRESENTES

(Art. 70, §1 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion)

« Le conseil d'administration de la télévision locale doit être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel.

Il ne peut être composé pour plus de la moitié de ses membres de personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels. »

(Art. 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels)

« Pour pouvoir bénéficier des subsides, les conseils d'administration et de gestion des asbl ou établissements d'utilité publique, dont l'objet social est relatif à des matières visées par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, ne peuvent comprendre pour plus de leur moitié, des membres titulaires d'un mandat de parlementaire européen, de député ou de sénateur, de membre du Conseil régional bruxellois ou du Conseil régional wallon, d'un conseil provincial, d'un conseil communal, d'un conseil de l'aide sociale, ainsi que des membres d'un cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat, d'un gouvernement ou d'un exécutif national, communautaire, régional, d'un cabinet de bourgmestre ou d'échevin ou d'un député permanent. »

2.1. Le conseil d'administration doit être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel.

Outre qu'elle laisse à l'éditeur la liberté de composer le reste de son conseil d'administration (soit au plus les 50% restants) comme il l'entend (représentants des communes, de la province, du secteur privé, des télédistributeurs, personnes ressources, membres fondateur, ...), cette disposition n'exclut pas *a priori* que les personnes représentant le secteur associatif et le secteur culturel puissent également disposer d'un mandat public. Toutefois, dans le décompte final des administrateurs, le respect des dispositions en matière de dépolitisation des structures des organismes culturels et de la représentation proportionnelle de la composition de l'ensemble des conseils communaux doit être garanti. Ni le décret sur la radiodiffusion ni le décret relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels n'indiquent qu'un administrateur désigné par le secteur associatif ou le secteur culturel perd *de facto* un statut visé par le décret du 5 avril 1993.

2.2. Le conseil d'administration ne peut être composé pour plus de la moitié de ses membres de personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels. Ce décret concerne les mandats électifs (conseillers communaux, conseillers de l'aide sociale¹, conseillers provinciaux, députés, sénateurs, parlementaires européens) mais aussi les « *membres d'un cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat, d'un gouvernement ou d'un exécutif national, communautaire, régional, d'un cabinet de bourgmestre ou d'échevin ou d'un député permanent* ».

Il convient dès lors d'en tenir compte tant à l'occasion du renouvellement du conseil d'administration qu'à l'occasion de toute modification intervenant ultérieurement.

Afin de permettre un suivi de cette règle, les télévisions locales pourraient inviter les administrateurs, lors de leur installation, à s'engager par écrit à signaler toute

¹ Les modalités de la désignation du conseil de l'action sociale ont été revues par le nouveau code de démocratie locale : les conseillers de l'action sociale ne sont plus élus, mais les mandats sont à présent répartis entre les groupes politiques représentés au conseil communal proportionnellement à leur nombre de sièges. En Région wallonne (pour les communes de région de langue française), la désignation du conseil de l'action sociale a été avancée à la séance d'installation du conseil communal.

modification de leur fonction susceptible de modifier le rapport entre mandataires et non mandataires au sein du conseil d'administration.

2.3. Quel que soit le secteur représenté, les télévisions locales veilleront globalement à la représentation équitable de toutes les parties, dans l'esprit du Pacte culturel², en prenant en compte les incompatibilités fixées dans le décret sur la radiodiffusion (cf. point 5).

3. ASSOCIATIF ET CULTUREL

Certaines télévisions locales assimilent parfois, dans leurs statuts, les secteurs associatif et culturel au secteur « privé » qui intègre, selon les cas, des représentants des interlocuteurs sociaux, de chambres de commerce, d'entreprises à finalité culturelle ou audiovisuelle, de partis politiques, de télédistributeurs, d'intercommunales, ...

Le conseil d'administration d'une télévision locale est le reflet des forces vives d'une région qui elles-mêmes témoignent de dynamiques locales différentes. Il convient toutefois de rappeler que le commentaire du décret précise qu'« au moins la moitié des

² Pacte culturel garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques - loi du 16 juillet 1973 :

« Art. 3. § 1. Les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment.

§ 2. La notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société. La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante.

§ 3. La représentation des utilisateurs est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel.

Les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou par un décret, selon le cas.

Le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères; une reconnaissance ne peut être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents.

§ 4. Pour l'application de la présente loi, aucune personne, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée. »

« Art. 9. Les organes de gestion ou d'administration des infrastructures, institutions ou services culturels créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci, sont soumis aux dispositions de l'article 17. Ils doivent être composés suivant une des trois formes suivantes de représentation :

a) la représentation proportionnelle des tendances politiques existantes au sein de la ou des autorités publiques concernées. Dans ce cas, l'organe de gestion ou d'administration doit être assisté d'une commission consultative permanente où toutes les organisations représentatives des utilisateurs et toutes les tendances philosophiques et idéologiques sont représentées; cette commission consultative a droit à une information complète sur les actes de l'organe de gestion ou d'administration ;

b) l'association de délégués de la ou des autorités publiques concernées avec les représentants des utilisateurs et des tendances. Dans ce cas, les règles de représentation doivent respecter, pour les délégués des autorités publiques, le principe de la représentation proportionnelle, et pour les utilisateurs et les tendances, les dispositions de l'article 3 de la présente loi;

c) l'association de spécialistes ou d'utilisateurs au sein d'un organe autonome, doté ou non d'un statut juridique, à laquelle les autorités publiques concernées confient la gestion. Dans ce cas, les dispositions des articles 3 et 6 de la présente loi sont d'application. »

« Art. 21. Une commission nationale du Pacte culturel est instituée, qui a pour tâche de contrôler l'observance des dispositions de la présente loi. A cette fin, la commission reçoit toute plainte contre les infractions aux dispositions de cette loi, introduite par toute partie qui fait preuve d'intérêt ou qui estime avoir subi un préjudice quelconque. »

membres du conseil d'administration devra appartenir aux secteurs associatif et culturel, compte tenu de la mission socioculturelle des télévisions locales ». Il appartient dès lors à l'éditeur d'évaluer, au vu de son histoire et de sa mission socio-culturelle, si la participation de tel ou tel représentant relève plutôt de l'associatif et du culturel ou d'autres activités.

Le respect de l'article 70 §1^{er} n'exclut pas le fait que les secteurs associatif et culturel soient représentés au sein du conseil d'administration à concurrence de plus 50%, comme c'est déjà le cas dans certains conseils d'administration.

4. DISTRIBUTEURS ET ADMINISTRATEURS PUBLICS

(Art. 70 §9)

« Les représentants du ou des distributeurs qui mettent à disposition le service de la télévision locale dans sa zone de couverture, les communes comprises dans la zone de couverture, peuvent siéger avec voix consultative au sein de l'assemblée générale de la télévision locale ».

Cette disposition n'exclut pas que les représentants des télédistributeurs et des communes puissent disposer d'un mandat effectif au sein des conseils d'administration, pour autant que l'attribution de ce dernier respecte les règles de composition décrites plus haut (art. 70 §1^{er} et §5, cf. point 2), tienne compte des éventuelles incompatibilités, notamment celles qui concernent le principe d'indépendance (art. 70 §9, cf. point 5), et n'affecte pas le respect des dispositions relatives à la sauvegarde du pluralisme (article 7 du décret).

(Art. 70 §5)

« Les administrateurs publics visés au deuxième alinéa du §1^{er} d'une télévision locale située en région de langue française sont désignés à la proportionnelle de la composition de l'ensemble des conseils communaux de la zone de couverture de la télévision locale concernée.

Pour le calcul de cette proportionnelle, il est tenu compte, pour les listes qui ne se présentent pas sous le sigle d'un groupe politique reconnu au Conseil de la Communauté française, des déclarations individuelles d'appartenance à une autre liste démocratique.

Les élus qui s'abstiennent de la déclaration visée à l'alinéa 2, au plus tard le jour de la première réunion du conseil communal qui fait suite aux élections, ne sont pas pris en considération pour le calcul de la proportionnelle ».

Quel que soit le secteur qu'ils représentent (associatif, privé, commune, ...), les mandataires publics – dont le nombre ne peut être supérieur à la moitié des membres du conseil d'administration – doivent représenter de manière proportionnelle l'état des forces politiques de l'ensemble de la zone de couverture tel que défini par les élections communales. La référence sur laquelle se base le calcul de la proportionnelle réalisé par l'éditeur doit donc répondre à la photographie politique d'ensemble des communes de la zone de couverture.

Le décret sur la radiodiffusion prévoit, afin de faciliter le calcul et la représentation des listes qui ne se présentent pas sous un sigle d'un groupe politique reconnu, que l'on

tient compte dans le calcul de la proportionnelle des éventuelles déclarations individuelles d'apparement.

L'apparement est une technique introduite dans le décret du 5 septembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, précisée dans un décret du 4 février 1999 et évoquée dans le Code de la démocratie locale (décret du 19 juillet 2006), « pour que le conseil d'administration soit le reflet de la composition de l'ensemble des conseils communaux, afin de garantir le pluralisme politique »³. La déclaration d'apparement des élus des listes qui ne se présentent pas sous le sigle d'un groupe politique reconnu au Conseil de la Communauté française, initialement prévue pour la désignation des représentants des communes ou provinces associées dans les intercommunales, est ainsi étendue par le décret sur la radiodiffusion à la désignation des administrateurs publics des télévisions locales.

Toutefois, les délais impartis par ces décrets semblent varier. Le décret sur la radiodiffusion, qui fixe le délai ultime de l'installation des nouveaux conseils d'administration des télévisions locales au plus tard 4 mois après les élections (soit le 8 février 2007) précise que l'échéance pour faire une telle déclaration est fixée le jour de la première réunion du conseil communal qui fait suite aux élections (soit le 4 décembre 2006). Il ne dit rien de la manière dont l'information sera transmise aux télévisions locales. De son côté, le décret du 19 juillet 2006 modifiant le livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pose le 1^{er} mars de l'année qui suit celle des élections communales et provinciales comme date-butoir pour le dépôt des déclarations d'apparement auprès des intercommunales. Une circulaire du ministre en charge des Pouvoirs locaux (« Lettre d'information sur l'installation des nouveaux organes suite aux élections communales et provinciales », 30 mai 2006) souligne néanmoins qu'« il est vivement conseillé d'évoquer, dès la séance d'installation le 4 décembre 2006 pour les conseillers communaux et le 20 octobre 2006 pour les conseillers provinciaux, la nécessité de fixer dans les meilleurs délais la composition politique exacte desdits conseils, de manière à formellement permettre l'inscription de ce point à la séance suivante du conseil communal ou provincial ».

Les télévisions locales qui sont tenues à un calendrier plus serré que les intercommunales devraient donc bénéficier de la déclaration d'apparement réalisée au moment de l'installation du conseil communal. Le Collège invite dès lors les télévisions locales :

- à solliciter au plus vite les conseils communaux de leur zone de couverture afin qu'ils leur transmettent les déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupement ;
- à préciser lors de cette sollicitation que ces apparements ne pourront entrer en ligne de compte que dans la mesure où ils parviendront à la télévision locale avant la date que celle-ci fixera pour le renouvellement de ses instances.

³ UVCW, *Les intercommunales et l'apparement* (10-2006), <http://www.uvcw.be/articles/3,74,36,36,1527.htm>

On notera qu'outre l'aspect individuel qu'elle revêt, cette déclaration d'apparemment présente un caractère non obligatoire que le commentaire de l'article 70 §5 du décret sur la radiodiffusion semble traduire lorsqu'il indique que « *la modification proposée tend à limiter aux seuls candidats élus la faculté de déclarer leur apparemment avec un groupe politique reconnu au Conseil de la Communauté française* ». Toutefois, le décret sur la radiodiffusion sanctionne l'absence de déclaration lorsqu'il mentionne que « *les élus qui s'abstiennent de la déclaration visée à l'alinéa 2, au plus tard le jour de la première réunion du conseil communal qui fait suite aux élections, ne sont pas pris en considération pour le calcul de la proportionnelle* ».

Dans le cadre de l'installation des nouveaux organes des intercommunales, c'est désormais la règle dite d'Hondt (clé d'Hondt) qui s'impose (cf circulaire susmentionnée).

Par contre, le mode de calcul de la proportionnelle n'est pas précisé dans le décret sur la radiodiffusion. On peut dès lors supposer qu'il est laissé à la libre initiative de l'éditeur, qui peut prendre en compte des critères adaptés à sa situation (nombre de communes couvertes, taille des villes, nombre d'habitants représenté, ...), à ses statuts (nombre d'administrateurs, nombre minimum de représentants par commune, mode de répartition, ...) et au Pacte culturel (cf. point 2).

Afin d'éviter toute réclamation ultérieure, cette règle proportionnelle devrait être clairement établie et motivée.

5. INCOMPATIBILITES

5.1. Tendance, parti ou association liberticides

(Art. 70 §10)

« L'exercice d'un mandat d'administrateur est incompatible avec l'appartenance à un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés notamment par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide. »

Cet amendement apporté au décret sur la radiodiffusion en décembre 2005 a été justifié comme suit : « *Il convient d'instaurer une telle incompatibilité en vue de garantir que seront exclus des conseils d'administration des télévisions locales toutes les personnes appartenant à une tendance, à un parti ou à une association qui violerait d'une quelconque manière le respect des règles démocratiques, en ce compris auraient des attitudes ou des propos xénophobes, racistes, etc.* ».

A la différence d'une disposition similaire prise pour les conseils d'administration des intercommunales, la disposition du décret sur la radiodiffusion, qui vise non pas des groupes mais des personnes, relève davantage du pacte culturel garantissant la

protection des tendances idéologiques et philosophiques (loi du 16 juillet 1973) qui s'applique à « toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels ».

L' article 1^{er} du pacte culturel indique qu'« en application des articles 6bis et 59bis §7 de la Constitution, les décrets pris par chacun des Conseils culturels ne peuvent contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ». Il précise également en son article 3 §1^{er} que « les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment ». En 1998, la Commission nationale du Pacte culturel a ainsi jugé irrecevable la plainte d'un conseiller communal élu Front national au nom de la Droite nationale contre la composition du conseil d'administration d'un centre culturel considérant que « certains points du programme du Front national ainsi que les agissements, propos et écrits d'élus se réclamant de ce parti sont en contradiction avec les principes de la démocratie et les excluent de la protection que la Loi relative au Pacte culturel garantit ».

Si lors du renouvellement de leur conseil d'administration, les télévisions locales rencontrent un tel cas d'incompatibilité, il leur revient de le signifier aux intéressés et de motiver clairement leur décision.

La partie qui s'estime lésée aurait la possibilité d'en appeler à la Commission nationale du Pacte culturel, qui trancherait selon la procédure réglée dans la loi du 16 juillet 1973.

On notera que cette incompatibilité apparaît, dans le décret, après la spécification des modes de composition et de désignation du conseil d'administration. Elle vise par ailleurs tout administrateur, quel que soit le secteur qu'il représente. Il semble donc qu'elle s'applique, pour les administrateurs publics (en prenant en compte les éventuelles déclarations d'apparentement), après calcul de la proportionnelle. Un tel procédé permet, même en cas de recours, de respecter le second alinéa du §1^{er} de l'article 70.

5.2. Indépendance

(Art. 72)

« Nul ne peut être désigné en qualité d'administrateur ou d'observateur du Gouvernement s'il exerce un mandat ou une fonction dans les organes de gestion ou de contrôle d'un éditeur de services, d'un organe de presse écrite ou d'une société de droit privé ou de droit public qui a pour objet une activité similaire ou s'il exerce un emploi ou une fonction dirigeante dans ces mêmes sociétés et organismes pour autant que cet emploi ou cette fonction soit susceptible de provoquer un conflit d'intérêts avec ceux de la télévision locale. »

Selon le commentaire de l'article, « Cette disposition qui traite des incompatibilités a pour finalité d'assurer que les administrateurs et l'éventuel observateur du Gouvernement permettront à la télévision locale de fonctionner en toute indépendance par rapport à un

organisme de radiodiffusion, à un organe de presse écrite, ou encore à toute société publique ou privée qui aurait une activité similaire. L'incompatibilité vise les administrateurs de ces organismes et sociétés, mais aussi toute personne dont la fonction est susceptible de provoquer un conflit d'intérêts avec ceux de la télévision locale ».

Tant l'article 72 que son commentaire distinguent deux types d'incompatibilité, l'une directe, l'autre conditionnelle :

- il y a incompatibilité immédiate si la personne occupe un mandat d'administrateur ou une fonction dans les organes de gestion ou de contrôle d'un organisme de radiodiffusion, d'un organe de presse écrite ou de toute société publique ou privée qui aurait une activité similaire ;
- il y a incompatibilité, à déterminer en fonction d'un éventuel conflit d'intérêt, si la personne exerce un emploi ou une fonction dirigeante dans un organisme de radiodiffusion, dans un organe de presse écrite ou dans toute société publique ou privée qui aurait une activité similaire.

6. MODIFICATION(S) ULTERIEURE(S) DE LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

(Art 70 §7)

« Toute modification apportée à la composition du conseil d'administration doit être portée à la connaissance du Gouvernement et du CSA. »

Le Collège rappelle que cette disposition est valable de tout temps et pas seulement lors du renouvellement du conseil d'administration ou au moment du contrôle annuel.

Fait à Bruxelles, le 22 novembre 2006

ANNEXE : CALENDRIER 2006-2007

Date	Objet	Remarque
Avant le 01/12/ 2006	Demander aux conseils communaux de la zone de couverture de transmettre les déclarations individuelles facultatives d'apparement	
	Fixer à l'intention des conseils communaux la date butoir à laquelle devront être transmises ces déclarations afin qu'elles puissent être prises en compte lors du renouvellement des instances	
04/12/2006	Installation des conseils communaux et désignation des conseillers de l'aide sociale	
	Déclaration individuelle et facultative d'apparement	
A partir du 05/12/2006	Réception des déclarations d'apparement	(dans les délais fixés aux conseils communaux)
	Calcul des représentations des mandataires publics au conseil d'administration	
	Convocation des assemblées générales	(selon la procédure et les délais fixés dans les statuts)
Entre le 15/01/ 2007 et le 30/01/2007	Période ultime de convocation des assemblées générales	(à décliner selon les délais fixés dans les statuts)
08/02/2007	Date ultime du renouvellement	