

Collège d'autorisation et de contrôle

Recommandation relative aux programmes d'information

Objectifs

La présente recommandation vise à clarifier la notion de programme d'information dans le contexte spécifique de la régulation des services de médias audiovisuels distribués sur plateforme fermée en Fédération Wallonie Bruxelles.

L'objet de la recommandation est de permettre une bonne application, en toute transparence, des articles 18, §3, 19, 21, 23, 24 6°, 25, 29, 30, 2° et 3° et 36 du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, dont l'objectif est de garantir la liberté et l'indépendance éditoriale de l'éditeur de SMA et du personnel appelé à traiter l'information et cela, en lien avec les programmes dédiés à l'information.

L'objectif poursuivi par l'article 36 en particulier est de garantir une qualité de l'information dans les programmes dédiés à celle-ci en lui appliquant notamment les règles déontologiques des journalistes. Celui de la recommandation est d'assurer la cohérence et l'égalité de traitement entre les éditeurs dans le cadre de la régulation.

Par ailleurs, la notion de programme d'information doit permettre la bonne application de l'article 136bis du décret SMA qui organise les relations entre le CSA et le Conseil de déontologie journalistique (CDJ).

Méthode

Afin de cerner ce que recouvre d'un point de vue sémantique la notion de programme d'information, le CSA a organisé une journée d'étude, le 19 juin 2015, au cours de laquelle des professionnels actifs dans divers secteurs des médias (éditeurs, journalistes, représentants d'institutions) et des chercheurs (UCL, ULB, ISFSC) se sont exprimés sur la question.

Les contributions dont a pu ainsi bénéficier le CSA fondent la teneur de la présente recommandation, qui reflète par ailleurs le consensus exprimé par la profession à cette occasion.

Contexte légal

Dans le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les programmes d'information sont encadrés de trois manières. D'emblée, il faut souligner que le législateur va utiliser divers concepts de programmes susceptibles d'entrer dans la catégorie générale du programme d'information.

1/ Une première série d'obligations, inscrites à l'article 36 du décret, visent à en garantir la qualité vis-à-vis du public en termes de production. Selon son §1^{er} :

Tout éditeur privé de service de médias audiovisuels, distribué via une plateforme de distribution fermée, doit, s'il diffuse de l'information :

- *faire assurer, par service, la gestion des programmes d'information par des journalistes professionnels engagés sous contrat d'emploi, et reconnus conformément à la loi du 30 décembre*

1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel, ou dans les conditions pour y accéder, en nombre suffisant par rapport au service édité (2°);

- établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et s'engager à le respecter (3°);
- reconnaître une société interne de journalistes en qualité d'interlocutrice et la consulter sur les questions qui sont de nature à modifier fondamentalement la ligne rédactionnelle, sur l'organisation des rédactions pour ce qui concerne les programmes d'information et sur la désignation du rédacteur en chef. Cette société interne est composée de journalistes représentant la ou les rédactions de l'éditeur de services (4°);
- être membre de l'IADJ (4°bis).

Le § 2 de l'article 36 dispense, pour des raisons de proportionnalité, les radios indépendantes des obligations fixées aux points 2° et 4°.

Des obligations comparables relatives à l'indépendance, à la qualité et à la professionnalisation de l'information s'appliquent aux éditeurs locaux de service public télévisuel (article 67, §1^{er}, décret SMA) et à la RTBF (articles 5, 6 §3, 7 §§2,7 et 8, 17ter et 19bis, décret RTBF).

2/ Une deuxième série de mesures pose des restrictions strictes en matière de communication commerciale dans et autour des programmes d'information, tout en établissant une gradation des interdictions en fonction des types de programmes. Ces mesures garantissent notamment l'indépendance des éditeurs et rédactions :

- Les journaux parlés et télévisés sont exempts de tout type de communication commerciale : publicité, téléachat, autopromotion, parrainage, placement de produits et écran partagé¹ ;
- Les programmes d'actualités² peuvent intégrer certains types de communication commerciale (publicité, téléachat, autopromotion, placement de produits) selon les conditions prévues aux articles y afférents. Le parrainage et l'écran partagé y sont interdits³ ;
- Les programmes sportifs⁴ peuvent comprendre du placement de produits, aux conditions fixées par le décret⁵ ;
- Les retransmissions de compétitions sportives, en direct ou différé, bénéficient des dispositions les plus favorables : elles peuvent être entrecoupées de spots isolés - qui autrement doivent rester exceptionnels ; le placement de produits y est autorisé, ainsi que des mentions occasionnelles de parrainage, de la publicité virtuelle et de la communication commerciale par

¹ Articles 18, §3 ; 21 § 2 ; 23, al.2 ; 24, 6° et 30, décret SMA

² Rapport explicatif, §243, de la Convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989 du Conseil de l'Europe élaboré en parallèle à la directive et amendé par les dispositions du Protocole (STE n° 171) entré en vigueur le 1er mars 2002: « Par magazine d'actualités, on entend les magazines strictement consacrés à des événements d'actualité tels que les commentaires sur l'actualité, l'analyse des développements et les prises de positions politiques sur les événements d'actualité. Dans son avis n°4 (1995) relatif à certaines dispositions concernant la publicité et le parrainage, le Comité permanent a conclu que, bien qu'il s'agisse d'une définition stricto sensu, il peut y avoir des cas où il est difficile de dire si l'on est en présence d'un magazine d'actualité au sens de cette définition. Il faut alors garder à l'esprit que le but clairement visé par cette disposition est d'éviter une confusion entre information et promotion. (JFF, 11/2002, note interne relative au dossier d'instruction n°04/02, CSA)

³ Articles 18 §2, 21, 24 6° et 30, décret SMA.

⁴ Dont la nature n'est pas spécifiée dans le décret.

⁵ Article 21 §2 al. 3

écran partagé⁶, étant entendu que ces modes de communication commerciale respectent les conditions prescrites aux articles y afférents.

3/ Ce dispositif est complété par des dispositions plus générales relatives à l'indépendance des médias afin d'assurer leur autonomie éditoriale et rédactionnelle.

Ainsi, l'éditeur privé de services dont le service de média audiovisuel est distribué via une plateforme de distribution fermée doit être indépendant de tout gouvernement, de tout parti politique ou organisation représentative des employeurs ou des travailleurs (article 36, §1^{er}, 5^o, décret SMA).

Outre les dispositions visées à l'article 36 du décret SMA, l'indépendance des éditeurs et rédacteurs de programmes d'information est également renforcée par des dispositions visant plus particulièrement les télévisions locales ou la RTBF (articles 67 et 71, décret SMA, 2009 pour les télévisions locales ; décret RTBF).

Le Collège attire l'attention sur le fait qu'en période électorale, les dispositions reprises dans un règlement spécifique du Collège d'avis s'appliquent aux programmes d'information.

Remarques préalables

Sauf pour ce qui concerne la RTBF et les télévisions locales, qui doivent diffuser des programmes d'information, la décision de diffuser ou non de l'information relève des choix programmatiques de l'éditeur. La question est donc bien de pouvoir identifier des programmes d'information qui vont entraîner l'applicabilité des dispositions précitées. Considérant les objectifs de la régulation, on ne peut laisser à l'éditeur le soin de qualifier seul un programme et, dès lors, de juger des règles spécifiques qui vont s'appliquer en vertu de cette qualification.

Dans la pratique de la régulation, un même programme peut rencontrer plusieurs sortes de missions qui sont imposées aux éditeurs. Ainsi, un programme d'information sportive peut essentiellement rencontrer l'obligation relative à la participation de la population qui s'applique aux télévisions locales ; des magazines d'information culturelle peuvent essentiellement rencontrer l'obligation d'assurer la promotion culturelle pour les radios indépendantes et un programme d'information sur la protection des consommateurs peut parfaitement s'intégrer dans les missions d'un éditeur relatives à l'éducation permanente. La qualification intrinsèque d'un programme est indépendante de la nature des missions conférées à un éditeur qu'il peut rencontrer.

L'exercice de la régulation implique, dans tous ses aspects, le respect des principes fondamentaux suivants :

- L'équivalence de traitement : les opérateurs régulés doivent être assurés d'être traités équitablement, d'où la nécessité de poser des règles communes et transparentes qui s'appliquent à l'ensemble des opérateurs de même nature ou exerçant la même activité ;
- La cohérence : le traitement équitable des opérateurs régulés implique qu'ils se développent dans un environnement cohérent, lequel peut être fixé dans un cadre d'interprétation des dispositions légales, lorsque celui-ci n'est pas clairement défini dans les textes ;
- La proportionnalité : les exigences posées doivent être mesurées en fonction des objectifs fixés par le législateur tout en s'assurant que, dans leur interprétation, les obligations imposées ne

⁶ Articles 19, 21, 25, 29, 30 3°

mettent pas en péril la situation économique des opérateurs compte tenu de la situation particulière de leur métier propre ;

- La rencontre des objectifs déterminés par le cadre légal, s'agissant des éditeurs privés ou publics, visant à garantir pour le public une offre d'information de qualité et l'indépendance des éditeurs vis-à-vis des annonceurs notamment, dans les programmes d'information.

Recommandation

1/ Principe de la recommandation

Une définition circonscrite du programme d'information ne peut être proposée compte tenu de la diversité des formats concernés et de l'évolution continue de la syntaxe des programmes qui traitent de l'actualité. En cas de doute sur la qualification d'un programme, le Collège prendra en considération, de manière cumulative, l'ensemble des éléments énoncés aux points suivants.

Pas plus que dans la littérature scientifique, aucun des textes légaux traitant de l'information⁷ ne propose de définition juridique de l'information ou du programme d'information. Certains des éléments les plus probants apparaissent dans la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel et tiennent principalement en deux critères : l'information couvre l'ensemble des questions d'actualité et vise l'ensemble du public.

2/ Contenus d'actualité

La question du contenu, information générale ou spécialisée quelle que soit la matière concernée, n'a pas d'incidence sur le fait qu'un programme relève ou non de la catégorie des programmes d'information, tant qu'il traite de l'actualité relative à cette matière.

Un programme d'information peut être dévolu à n'importe quel type de contenu, y compris aux matières spécialisées⁸.

Un programme d'information traite de l'actualité d'une matière. Les éléments de l'actualité sont récents, voire en cours de déroulement, et en lien avec le réel, l'évènementiel ou le factuel.

Les recontextualisations de faits dans l'objectif de resituer l'actualité récente, rappels historiques et rétrospectives, notamment, peuvent constituer des cas particuliers en matière de programmes d'information.

⁷ Au niveau communautaire ou fédéral.

⁸ A titre indicatif, différentes catégories d'information spécialisée sont définies dans l'AR du 12 avril 1965 « instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des membres de la presse périodique d'information spécialisée » (1° affaires sociales, économie, politique et finances; 2° sciences, agriculture; 3° sport; 4° femme et famille; 5° arts, cinéma; 6° culture, tourisme). Cette liste n'est pas limitative, les matières traitées suivant l'évolution sociétale, comme le démontrent aujourd'hui, par exemple, les rubriques « mode & beauté », « people », « multimédia », etc.

Pour des raisons de proportionnalité, les programmes délivrant des informations dites de service (météo, infotrafic, grilles de résultats sportifs, agendas culturels non commentés, informations relatives aux services communaux, par exemple) ne sont pas considérés, dans l'optique de la régulation, comme relevant de la catégorie des programmes d'information, même s'ils peuvent être réalisés par un journaliste ou sous son contrôle.

3/ Traitement journalistique

Les contenus d'un programme d'information ont fait ou font l'objet d'un traitement journalistique. Le travail journalistique n'est pas obligatoirement réalisé par un journaliste professionnel ni de formation.

Le contenu d'un programme d'information se caractérise par un traitement de nature journalistique qui se fonde sur 3 étapes : une collecte ou recherche des informations (1), un travail éditorial sur les contenus (2) et une communication vers le public (3).

Ces différentes étapes sont marquées par un rapport au principe de « vérité ».

(1) Rechercher des informations :

Cette recherche implique que le producteur de l'information en identifie l'origine et en vérifie la véracité⁹.

(2) Procéder à un travail éditorial sur les contenus :

Le travail éditorial comprend notamment la sélection, la hiérarchisation, la mise en perspective et la contextualisation de l'information. Il configure les événements, les faits, les données (causes, conséquences, enjeux) et leur donne un sens par la mise en mots et, le cas échéant, en images. Le rapport à la vérité implique que ce travail éditorial soit honnête et ne procède pas délibérément par omission ou travestissement des faits.

Le traitement de nature journalistique se déploie dans différents genres. Ceux-ci sont marqués par différents niveaux d'implication du journaliste et différents rapports à l'événement (investigation, narration, commentaire, interview,...). Ces genres sont donc caractérisés par des approches journalistiques qui leur sont propres.

Si un événement est rapporté en temps réel, par exemple dans le domaine sportif ou de l'information en direct, il s'inscrit dans une continuité contextuelle (transferts, victoires et défaites antérieures, enjeux divers,...) connue et rapportée par le journaliste spécialisé¹⁰.

⁹ CDJ, Code de déontologie journalistique, article 1

¹⁰ Ainsi que l'explique P. Charaudeau « *La visée informative de faire savoir porte, à la fois, sur l'existence des faits et sur leur raison d'être. On ne peut informer si l'on n'est pas en mesure de donner simultanément des garanties sur la véracité des informations que l'on transmet, et donc faire savoir s'accompagne nécessairement d'un « expliquer » : le commentaire journalistique est une activité étroitement liée à la description de l'évènement pour produire un ~évènement commenté~* », *Les médias et l'information, l'impossible transparence du discours*, 2005, de boeck, p.145

Le travail journalistique n'exclut pas l'expression d'une opinion, l'affect ou l'humour. Néanmoins, il convient que le contrat de lecture passé, même implicitement, avec le récepteur soit clair et défini par le genre du programme ou la ligne éditoriale du service de média.

Les genres hybrides, tels que l'info-divertissement, ne peuvent donc être exclus *a priori* de la qualification d'information.

La démarche journalistique dans les programmes de critiques culturelles (cinéma, spectacles, livres,...) ou d'information sportive, dans lesquels le public s'attend à une certaine liberté de ton et à entendre les raisons qui fondent l'appréciation du critique ou du commentateur, autorise également l'expression d'une opinion ou d'une appréciation, dans le respect des principes de mise à distance et d'intérêt général (cf *infra*). Cette appréciation ne se confondra donc pas avec l'expression militante, la défense d'intérêts particuliers ou toute forme de promotion.

(3) Les contenus traités sont enfin communiqués à l'ensemble du public, par l'intermédiaire d'un service de média audiovisuel.

L'ensemble du public a accès aux informations transmises par le média, y compris aux informations sur des matières spécialisées, le public n'étant pas uniforme dans ses attentes et ses intérêts.

Enfin, si la plus-value d'un programme d'information est liée au traitement de l'information selon les pratiques du métier de journaliste et dans le respect des règles déontologiques contrôlées par le CDJ, le traitement journalistique ne doit pas être réalisé par un journaliste professionnel, ni même de formation, pour qu'un programme relève de la catégorie des programmes d'information. Cet impératif découle, dans le contexte de la régulation, de la volonté du législateur qui autorise les éditeurs de services de médias sonores indépendants à diffuser des programmes d'information sans que ceux-ci ne soient réalisés ou même supervisés par des journalistes professionnels. Ces éditeurs restent soumis aux obligations de disposer et de respecter un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et d'adhérer à l'instance d'autorégulation pour la déontologie journalistique (CDJ), ce qui contribue à assurer le respect des règles habituelles de la profession de journaliste.

4/ Intérêt public ou général

Un programme d'information est conçu pour répondre à une préoccupation d'intérêt public ou général. En ce sens, il a trait à la vie en société sous tous ses aspects (1) et est conçu dans le seul intérêt du public destinataire (2).

(1) Il a trait à la vie en société sous tous ses aspects

Le programme d'information offre des clés de compréhension de la société qui nous entoure ; ses contenus évoquent des enjeux relatifs à tous les aspects de la vie en société¹¹. Il est conçu au bénéfice du citoyen et lui permet notamment de poser ses choix et de réfléchir à ses propres valeurs.

¹¹ Code de déontologie du CDJ, 2013, p.13

Le thème (politique, économique, social, culturel, sportif, judiciaire, « people », etc.) et l'angle (ludique, personnalisé, etc.) du contenu d'actualité n'ont pas d'incidence a priori sur sa portée d'intérêt général ou non. La notion d'intérêt général se distingue de ce qui relève de la simple curiosité du public ou même du voyeurisme¹², ne rencontrant aucun enjeu de société.

(2) Il doit répondre aux seuls intérêts du destinataire

Si l'information relève d'une préoccupation d'intérêt général, c'est parce que ses contenus doivent répondre à l'intérêt du public qui en est le destinataire. L'information exclut les intérêts particuliers. En ce sens, elle se distingue de la publicité et de ses formes dérivées (publi-reportage, « native advertising », etc.) ainsi que des activités de communication qui répondent plus spécifiquement à l'intérêt des émetteurs.

5/ Producteur de l'information

Un indice d'appréciation sur la nature d'un programme peut reposer sur la manière dont il s'inscrit dans la ligne éditoriale prédéfinie par le média ou sur le fait que ce programme a été réalisé, produit ou diffusé dans le cadre d'une rédaction ou sous la responsabilité d'une direction de l'information.

De manière non exclusive, les programmes relevant de la rédaction d'un service de média audiovisuel, ou de sa direction de l'information, sont considérés comme des programmes d'information ; il est en effet implicite que les règles du traitement journalistique s'y appliquent.

Conclusion

En synthèse, relèvent a priori de la catégorie des programmes d'information, les programmes, quel que soit leur format ou syntaxe, conçus comme visant à communiquer au public via un service de média audiovisuel, des contenus d'actualité faisant l'objet d'un traitement de nature journalistique et éventuellement réalisés par des journalistes professionnels. Ces contenus ont notamment trait à l'actualité économique, politique, sociologique, culturelle et sportive et répondent à des objectifs d'intérêt général pour le public.

Leur traitement, dans une perspective régulatoire, vise à rencontrer les principes d'équivalence de traitement, de proportionnalité et de cohérence, et ce, dans le respect des objectifs fixés par le législateur.

¹² ibidem.