

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 25 avril 2019

(Dossier d'instruction n° 20-18)

- 1 En cause l'ASBL Télésambre, dont le siège est établi Place de la Digue, 8 à 6000 Charleroi ;
- 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 ;
- 4 Vu le grief notifié à l'ASBL Télésambre par lettre recommandée à la poste du 28 Janvier 2019 :
« de ne pas avoir prévu, dans son dispositif électoral, de modalités permettant d'assurer la visibilité des petites listes démocratiques, en infraction à l'article 13, lu en combinaison avec les articles 10 et 12, du règlement du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 janvier 2018 » ;
- 5 Entendu M. Christophe Scaillet, directeur général, en la séance du 28 février 2019 ;

1. Exposé des faits

- 6 Le 4 octobre 2018, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte relative à la non-invitation d'un représentant d'une liste électorale démocratique (« Charleroi Alternative ») dans les débats électoraux organisés par l'éditeur du service Télésambre.
- 7 Le plaignant explique que sa liste n'a été conviée ni au débat électoral du 11 octobre consacré à la ville de Charleroi, ni au débat provincial du 12 octobre alors que cette liste était pourtant une liste complète pour le scrutin provincial. Il ajoute qu'en outre, sa liste n'a fait l'objet d'aucune couverture médiatique de la part de Télésambre, bien qu'il ait invité l'éditeur (ainsi que d'autres médias) une semaine à l'avance à une conférence de presse tenue le 7 septembre.
- 8 A la suite de cette plainte, le Secrétariat d'instruction a examiné le dispositif électoral de l'éditeur et sa conformité avec le Règlement du Collège d'avis relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale (ci-après « le règlement élections »), tel qu'approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 janvier 2018.
- 9 Il s'est plus particulièrement interrogé sur les critères de participation aux débats électoraux appliqués par l'éditeur au vu de l'objectif, repris à l'article 12 du règlement élections, de rassembler l'ensemble des listes démocratiques dans les débats. A cet égard, le dispositif électoral de l'éditeur prévoyait ceci :

« (...) les séquences électorales accueilleront principalement des candidats issus des listes répondant à au moins l'un des deux critères suivants :

1. Listes complètes ou incomplètes avec au minimum un nombre de candidats équivalent à la moitié des sièges à pourvoir qui en tant que telles ou dont une des composantes disposent de la reconnaissance d'un groupe politique présent au sein du Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles ou du Parlement de Wallonie.

2. Listes complètes comportant au moins un candidat élu conseiller communal lors des dernières élections communales d'octobre 2012. »

« Télésambre organisera, réalisera, animera et diffusera un débat consacré aux élections provinciales. Pour le débat organisé à l'occasion des élections provinciales, seront invités à participer des candidats têtes de liste d'un district de la zone de couverture de la télévision pour chaque liste comportant au minimum un élu provincial sortant dans l'un des arrondissements de la zone de couverture »

- 10 Le Secrétariat d'instruction a en outre constaté qu'aucune disposition n'était prévue dans le dispositif électoral de l'éditeur pour assurer la visibilité des « petites » listes démocratiques, tel que prévu à l'article 13 du règlement élections.
- 11 Par courrier du 11 octobre 2018, le Secrétariat d'instruction a averti l'éditeur de l'ouverture d'une instruction à son égard et lui a demandé de lui indiquer les listes électorales représentées lors de chaque débat électoral organisé sur son service et les modalités selon lesquelles il avait assuré la visibilité des « petites » listes démocratiques. De façon générale, il lui a demandé de lui faire part de ses observations quant à une éventuelle infraction aux articles 12 et 13 du règlement élections.
- 12 Le 29 octobre 2018, l'éditeur a adressé ses observations au Secrétariat d'instruction.
- 13 Le 10 janvier 2019, les services du CSA ont transmis au Secrétariat d'instruction un rapport de monitoring reprenant, pour chaque commune reprise dans la zone de couverture de l'éditeur (ainsi que pour la Province de Hainaut), les listes candidates et la manière dont elles ont été (ou pas) présentées sur le service Télésambre, que ce soit par le biais d'une participation à un débat ou par un autre biais (reportage, « face à face »,...).
- 14 Le 14 janvier 2019, le Secrétariat d'instruction a clôturé son rapport.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 15 L'éditeur de service a exprimé ses arguments dans le cadre de l'instruction, ainsi que lors de son audition par le Collège du 28 février 2019.
- 16 S'agissant de son dispositif électoral, il relève avoir repris, à 90 %, le dispositif qu'il avait appliqué pour les scrutins locaux de 2006 et 2012. Il relève toutefois avoir apporté un certain nombre d'améliorations à celui-ci, qui ont représenté beaucoup de travail en pratique mais ont engendré une réelle plus-value de ses programmes électoraux, notamment quant à leur durée, à la représentation des femmes candidates, à une présence renforcée du public, et à l'interactivité avec les téléspectat.eur.rice.s.
- 17 S'agissant plus précisément des principes qu'il a appliqués pour déterminer qui serait convié aux débats, il relève les éléments suivants :
 - Trois listes ont été exclues car jugées non démocratiques (La Droite Citoyenne, Agir et NWA-Nation) ;
 - Ont été d'office conviées aux débats les listes reconnues par un des partis représentés aux Parlements wallon ou de la Communauté française et totalisant un nombre de candidat.e.s au

moins équivalent à la moitié des sièges à pourvoir, ainsi que celles non reconnues par un de ces partis mais qui étaient des listes complètes avec au moins un.e élu.e sortant.e ;

- Chaque débat était limité à huit participant.e.s en raison de la taille du studio.

- 18 S'agissant de la présentation des « petites » listes non conviées aux débats, l'éditeur a indiqué qu'elles pouvaient, si elles le demandaient avant le 3 septembre, faire l'objet d'une présentation. En revanche, les listes qui ne l'ont pas demandé avant cette date n'ont pas pu bénéficier de cette mesure car, à ce stade, l'éditeur avait affecté 60 % de sa rédaction à l'organisation des débats et n'avait plus les moyens humains suffisants pour couvrir les demandes. C'est pour cette raison que le parti du plaignant – qui n'avait pas introduit de demande avant le 3 septembre – n'a pas été présenté.
- 19 L'éditeur relève qu'ainsi, en dehors des listes exclues car non démocratiques et des listes ne remplissant pas les critères pour participer aux débats, il a couvert plus de 80 % des autres « petites » listes à travers des reportages de JT, des « billets sur images » et des fils d'information sur son site web.
- 20 L'éditeur reconnaît néanmoins deux erreurs.
- 21 D'une part, en ce qui concerne l'organisation du débat provincial, auquel seules quatre listes ont été conviées, il admet qu'il aurait dû faire évoluer son dispositif électoral (inchangé depuis 2012) afin de prévoir la participation de davantage de listes.
- 22 D'autre part, en ce qui concerne l'organisation de tous les débats, il admet qu'il aurait pu assouplir quelque peu ses exigences en termes de listes complètes (ou semi-complètes) et en termes d'élu.e sortant.e.
- 23 En revanche, il défend sa position en ce qui concerne la non-invitation de la liste du plaignant au débat relatif à la Ville de Charleroi. Il indique que cette liste n'était pas reconnue par un des partis représentés aux Parlements wallon ou de la Communauté française, n'était même pas à moitié complète (10 candidats pour 51 sièges à pourvoir) et ne comportait aucun.e élu.e sortant.e. Elle pouvait dès lors légitimement être exclue.
- 24 De façon générale, il insiste sur sa volonté de bien faire et de rester en toutes circonstances impartial. Il estime avoir fait de son mieux avec une équipe rédactionnelle limitée (six journalistes).
- 25 Il ajoute que, pour avoir un effet positif pour la démocratie, un débat doit être intéressant. Pour ce faire, il a augmenté la durée de ses débats. En revanche, il estime qu'un débat avec trop de protagonistes le rend difficile à suivre et nuit dès lors à son intérêt.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 26 Selon l'article 10 du règlement élections :

« 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.

Lorsqu'un éditeur diffuse des programmes qui, pris individuellement, ne présentent pas toutes les tendances idéologiques, philosophiques et politiques de manière équilibrée, il doit assurer l'équilibre et la représentativité dans la programmation globale de son service, sur l'ensemble de

la période électorale. A cette fin, il précise, dans les dispositions électorales visées à l'article 7, la manière dont l'équilibre et la représentativité seront assurés, en tenant compte du caractère linéaire ou non linéaire de son service ».

27 Selon l'article 12 du même règlement :

« 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.

En principe, les débats rassemblent l'ensemble des listes démocratiques candidates à l'élection.

Si, pour des raisons pratiques d'organisation des débats, il est nécessaire de limiter le nombre de participants à ceux-ci, cette limitation sera fixée sur base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi de donner la parole à un maximum de tendances démocratiques. Ces critères sont inscrits dans le dispositif électoral visé à l'article 7.

Les éditeurs ne diffuseront pas de débats la veille du scrutin, sauf cas d'urgence dûment motivé par des circonstances extraordinaires. »

28 Enfin, selon l'article 13 du même règlement :

« Afin de fournir une information complète au public, les éditeurs veillent à assurer la visibilité, selon des modalités dont ils ont l'appréciation :

- *des listes qui se présentent pour la première fois,*
- *des listes qui n'avaient pas d'élus à la suite des élections précédentes,*
- *des listes qui, sur la base des critères objectifs, raisonnables et proportionnés définis par l'éditeur, n'auraient pas accès aux débats visés à l'article 12. »*

29 En l'espèce, en exécution de son dispositif électoral, l'éditeur a appliqué des critères fort restrictifs pour déterminer quelles listes pouvaient participer à ses débats électoraux. Pour être conviée, une liste devait :

- si elle était reconnue par un des partis ayant une représentation aux Parlements wallon ou de la Communauté française, être au moins à moitié complète ;
- si elle n'était pas reconnue par un de ces partis, être complète et avoir un.e élu.e sortant.e.

30 Il en a découlé que, pour certains débats, des listes n'ont pas été conviées alors qu'il restait pourtant de la place en studio et alors qu'elles remplissaient, mais de manière non cumulative, les critères de l'élu.e sortant.e ou de la liste complète ou semi-complète.

31 Le Collège ne conteste pas l'objectivité de ces critères, mais plutôt leur proportionnalité à l'objectif poursuivi par l'article 12 du règlement élections qui consiste, dans les débats électoraux, à donner la parole à *un maximum* de tendances démocratiques. Il s'agit de rassembler un maximum de listes candidates à l'élection, en l'occurrence le scrutin local, et, si nécessaire pour des raisons pratiques d'organisation, de fixer des critères de participation.

32 Au vu de cet objectif, la logique suivie par l'éditeur pour composer les plateaux de ses débats apparaît quelque peu contre-productive. En effet, elle a consisté à ne pas inviter d'office toutes les listes ne remplissant pas des critères stricts alors que, pour atteindre l'objectif poursuivi et respecter

le prescrit de l'article 12, il aurait fallu ne les exclure que dans la mesure nécessaire à ne pas avoir plus de listes présentes que de places disponibles en studio.

- 33 L'éditeur relève qu'un débat comportant trop de participants peut nuire à son intérêt. Le Collège peut parfaitement entendre cet argument. Trop de listes présentes peuvent rendre un débat incompréhensible. Cela relève même des « raisons pratiques d'organisation des débats », telles que visées dans le règlement. De même, certaines « petites » listes bien que démocratiques, peuvent difficilement être intégrées dans un débat sur le même pied que les listes plus représentatives au niveau local. L'on rappellera d'ailleurs que l'article 10 du règlement élections n'impose pas d'accorder une visibilité totalement égale à toutes les listes candidates mais le respect d'un certain *équilibre* lié à une certaine *représentativité*.
- 34 Le Collège estime néanmoins qu'il est toujours possible d'intégrer les plus « petites » listes dans des débats sans en réduire la lisibilité, pour autant que ceci soit fait avec créativité. Ainsi, comme le relevait le Secrétariat d'instruction dans son rapport, il est possible, par exemple, d'organiser des débats spéciaux pour « petites » listes, ou de diffuser des séquences contradictoires dans les débats où les listes non présentes sur le plateau peuvent s'exprimer.
- 35 Le Collège prend acte de l'erreur de jugement commise par l'éditeur et de la reconnaissance de cette erreur et, conséquemment, de sa volonté de reconsidérer certains points de son dispositif électoral.
- 36 En l'occurrence, le grief qui a été notifié à l'éditeur porte avant tout sur le non-respect de l'article 13 du règlement élections, qui impose aux éditeurs d'assurer la visibilité des « petites » listes. En effet, dans un contexte où la plupart d'entre elles ont été, *de facto*, exclues des débats, il convenait d'accorder une attention toute particulière à leur présentation dans d'autres programmes.
- 37 Or, il ressort du monitoring des programmes électoraux de l'éditeur fait par les services du CSA que, sur les vingt-et-une listes candidates non conviées aux débats électoraux communaux, seules cinq ont fait l'objet d'une présentation par ailleurs, à travers un reportage dans le JT, un « face à face », un « billet sur image » ou encore un fil info sur le site web de l'éditeur. Seize ne se sont donc vu accorder aucune visibilité.
- 38 L'éditeur relève, à cet égard, que les listes qui souhaitaient faire l'objet d'une présentation devaient en faire la demande avant le 3 septembre. Il n'indique cependant pas dans quelle mesure il a diffusé cette information auprès des personnes intéressées. En outre, même si le Collège peut comprendre les impératifs organisationnels que la couverture d'élections peut faire peser pour l'éditeur, il estime excessive la « sanction » infligée aux listes ne s'étant pas manifestées avant le 3 septembre.
- 39 Tout comme les critères d'exclusion des débats appliqués par l'éditeur, le critère de la demande à introduire avant le 3 septembre était objectif, mais disproportionné par rapport à l'objectif d'accorder une visibilité au plus grand nombre de listes démocratiques dans un esprit d'équilibre et de représentativité.
- 40 Au vu de l'enjeu démocratique fort qu'implique la présentation de toutes les listes candidates respectant les principes démocratiques dans les médias audiovisuels – et singulièrement sur les télévisions locales qui restent des sources d'information privilégiées lors des scrutins locaux – il était important que le maximum d'efforts soient accomplis afin de donner une visibilité aux « petites » listes.

- 41 Dès lors, en ne permettant pas la participation de nombreuses « petites » listes à ses débats *a fortiori* sans donner de visibilité à un grand nombre d'entre elles, l'éditeur a méconnu l'article 13 du règlement élections, lu en combinaison avec ses articles 10 et 12.
- 42 Le grief est, par conséquent, établi.
- 43 Cela étant, le Collège prend acte de la reconnaissance par l'éditeur de certaines erreurs, et de sa volonté subséquente d'y remédier lors de la couverture des prochaines élections.
- 44 Si l'éditeur devait couvrir les élections régionales, législatives et européennes du 26 mai 2019 en tenant compte de ses erreurs passées et en prenant dans son dispositif les mesures nécessaires pour assurer de manière équilibrée la visibilité des plus « petites » listes, le constat d'infraction contenu dans la présente décision pourrait suffire à ce que la régulation atteigne ses objectifs sans qu'une sanction ne soit nécessaire.
- 45 Toutefois, encore faut-il que ces mesures puissent être formellement constatées.
- 46 Aussi, le Collège décide de surseoir à statuer quant à l'éventuelle sanction qu'il attachera au grief constaté, et ce jusqu'à l'issue de la période électorale actuellement en cours et qui prendra fin le 26 mai 2019.

Fait à Bruxelles, le 25 avril 2019.

