



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

DÉCISION DEC008/2021-A003/2019 du 8 mars 2021

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant une autosaisine à l'encontre du service *RTL TVi*

Saisine

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel belge (ci-après CSA) avait été saisi d'une plainte relative à l'absence de couverture du mouvement « Collectif citoyen » par *RTL Info* et *RTL TVi* durant la période électorale précédant le triple scrutin (européen, fédéral et régional) du 26 mai 2019. Dans son ouverture d'instruction, le CSA avait également soulevé la question d'une éventuelle violation des dispositions des articles 7 et 13 du Règlement Elections du CSA à l'égard des fournisseurs de service qui concernent la communication au régulateur du dispositif électoral élaboré par la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s. et la visibilité des petites listes dans les programmes du fournisseur de service ainsi qu'une éventuelle violation des règles du dispositif électoral propre au fournisseur de service en ce qui concerne la publication du relevé des petites listes sur le site Internet de RTL (www.rtlinfo.be).

Ce dossier avait été communiqué à l'ALIA par la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s. à titre d'information. Sur base des données y incluses, le Conseil d'administration de l'ALIA (ci-après le « Conseil ») avait retenu lors de sa réunion du 1^{er} juillet 2019 de s'autosaisir et avait chargé le directeur d'ouvrir une instruction.

Compétence

L'autosaisine vise le service de télévision *RTL TVi* partant un service couvert par une concession accordée par le gouvernement luxembourgeois et relevant donc de la compétence du Luxembourg. Par conséquent, l'Autorité est compétente pour en connaître. La concession pour la chaîne *RTL TVi* a été accordée à la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s., établie à 43, boulevard Pierre Frieden, L-1543 Luxembourg, qui est destinataire de la présente décision.



Instruction

Le Conseil a chargé le directeur de l'instruction du dossier lors de sa réunion du 1^{er} juillet 2019.

Le fournisseur de service a été informé de l'ouverture d'une instruction en date du 3 juillet 2019.

Le directeur rappelle, dans sa note d'instruction du 4 mars 2020, que si le service *RTL TVi* relève de la surveillance exclusive du Grand-Duché de Luxembourg, la s.a. *RTL Belux & cie s.e.c.s.* (ayant repris les droits et obligations de la *CLT-Ufa s.a.*) s'est engagée à travers le Protocole de coopération en matière de services de médias audiovisuels, signé en date du 4 juin 2009 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, de se conformer « *aux règlements belges relatifs aux programmes de télévision en matière électorale* ».

Selon la plainte adressée au CSA en date du 21 mai 2019, la chaîne *RTL TVi* n'aurait pas respecté son propre dispositif électoral. Les membres du « Collectif Citoyen », mouvement politique pluraliste et démocratique présent sur les listes électorales dans toutes les circonscriptions wallonnes et à Bruxelles tant au niveau fédéral que régional, soutiennent qu'au moment du dépôt de leur plainte, à moins d'une semaine des élections, aucune minute d'antenne n'aurait été consacrée à leur mouvement.

Le CSA, en date du 12 juin 2019, a informé *RTL Belux* de l'ouverture d'une instruction sur base de la plainte reçue. Le CSA relève tout d'abord que le « Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale »¹(ci-après le « Règlement Elections »), adopté suite à des modifications par le Collège d'avis du régulateur belge, prévoit, dans son article 7, que « *avant l'ouverture de la campagne, les éditeurs adoptent des dispositions spécifiques en matière électorale. Ces dispositions aborderont la mise en œuvre des différentes règles inscrites dans le présent règlement et qui s'appliquent à eux (...) Les dispositions seront transmises pour information au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Leur publicité sera assurée sur le site Internet de l'éditeur ou, s'il n'en dispose pas, sur le site Internet du CSA. Elles sont transmises, à la demande, aux candidats et formations politiques* ».

¹ Ce règlement a été approuvé par voie d'un arrêté du Gouvernement de la communauté française du 31 janvier 2018 portant approbation du règlement du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale (M.B 23/02/2018).



Ce même Règlement Elections dispose également, dans son article 13, que *« afin de fournir une information complète au public, les éditeurs veillent à assurer la visibilité, selon les 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 base des critères objectifs, raisonnables et proportionnés définis par l'éditeur, n'auraient pas accès aux débats visés à l'article 12 ».*

Dans sa décision du 17 février 2020, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA a retenu que *« si l'éditeur a partiellement respecté l'article 7 du règlement élections en publiant son dispositif, il l'a également partiellement méconnu en ne communiquant pas ce dispositif au régulateur. »*

En ce qui concerne le respect des dispositions de l'article 13 du Règlement Elections, le Collège d'autorisation et de contrôle retient *« (...) en ne donnant aucune visibilité aux « petites » listes concernées par l'article 13 du règlement élections (à l'exception d'une d'entre elles), l'éditeur a manqué au prescrit mais également à l'objectif de cet article, qui est de fournir une information complète au public ».*

Le directeur a demandé au fournisseur de service des détails concernant les modalités mises en œuvre pendant la période électorale sur *RTL TVi*, *RTL Info* et *RTL Play* pour assurer la visibilité des petites listes démocratiques, telles que visées à l'article 13 du Règlement Elections du CSA. Par ailleurs, il a demandé au fournisseur de lui indiquer les références des séquences ou les liens vers des pages Internet (*RTL Info* et *RTL Play*) donnant la parole ou assurant une visibilité à des représentant(e)s des petites listes démocratiques.

Dans sa réponse écrite du 2 avril 2020, *RTL Belux* a fourni au directeur des explications quant aux modalités de mise en œuvre de ses programmes pour assurer la visibilité des petites listes démocratiques faisant aussi l'objet d'une disposition dans le dispositif électoral de *RTL Info*, publié sur le site Internet *rtlinfo.be*.

Cette disposition précise que *« la rédaction s'engage à faire connaître au plus grand nombre l'ensemble des listes qui se présentent pour la première fois ou qui n'avaient pas d'élus après les élections de 2014 ainsi que les listes qui, sur la base des critères de représentativité repris au point 2, n'auraient pas accès aux débats. Le nom de toutes les listes déposées sera repris sur le site RTLinfo.be ».*

Selon le fournisseur, cette disposition traduit, au sein de son dispositif interne, l'objectif recherché par l'article 13 du Règlement Elections. Il précise cependant que *« si cette disposition exhorte les rédactions à inviter*



des représentants des formations politiques émergentes, selon des modalités dont elles ont l'appréciation, rien ne les oblige pour autant à assurer à chaque formation politique émergente une invitation à ses émissions, une couverture de leurs actualités, ni à assurer une représentation paritaire ou proportionnelle de chacune de ces formations ». Selon lui, cet article n'impliquerait donc pas que tous les partis politiques caractérisés de « petits » soient présentés de manière équivalente.

À cet égard, le fournisseur invoque l'arrêt *Jersild c. Danemark*² dans lequel la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé qu'un « *compte rendu objectif et équilibré peut emprunter des voies fort diverses en fonction du mode de communication dont il s'agit. Il n'appartient pas à la Cour, ni aux juridictions nationales d'ailleurs, de se substituer à la presse pour dire quelle technique de compte-rendu les journalistes doivent adopter* ».

Le fournisseur estime donc que sa « *rédaction a rempli son devoir d'objectivité et partant a respecté le prescrit de l'article 13 en invitant à ses émissions politiques des représentants de différentes formations politiques émergentes, tant de mouvance de droite, de gauche ou du centre* ». Ceci suffirait « *à remplir son engagement à assurer un débat contradictoire* » et « *à faire connaître au plus grand nombre l'ensemble des listes qui se présentent pour la première fois ou qui n'avaient pas d'élus après les élections de 2014 ainsi que les listes qui, sur la base des critères de représentativité repris au point 2, n'auraient pas accès aux débats* », sans qu'il soit nécessaire de lui imposer une représentativité de chaque « petite » liste électorale.

D'après le fournisseur, c'est dans ce cadre, et en conformité avec sa liberté rédactionnelle, que « *la rédaction a décidé d'organiser les débats électoraux en fonction des résultats des partis lors des précédentes élections fédérales, en tenant compte d'une pondération au niveau wallon et au niveau bruxellois* ».

Le fournisseur soutient par ailleurs que « *au-delà des débats électoraux, l'actualité électorale a fait l'objet de nombreux traitements dans des émissions de débat politique et notamment dans l'émission « C'est pas tous les jours dimanche »* ». A cette occasion, la rédaction s'est réservée l'opportunité, en fonction de l'actualité, d'inviter des représentants de formations politiques émergentes. De plus, l'actualité de ces formations politiques a également fait l'objet d'un traitement dans le cadre des différents rendez-vous d'information du RTL Info en fonction de la ligne

² CEDH, arrêt *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, requête n°15890/89.



éditoriale adaptée quotidiennement par la rédaction en toute indépendance ».

Quant à une éventuelle infraction à l'article 13 du Règlement Elections, le fournisseur soutient que « *la rédaction n'est nullement contrainte de garantir que l'ensemble des opinions différentes trouve tribune dans les émissions télévisées* ». Selon lui, « *cela serait, du reste, impossible à respecter, chaque individu (également association, mouvement, syndicats, etc.) étant libre d'avoir une opinion personnelle sur chaque sujet de société* ». Il conclut ainsi que la rédaction a, « *dans son traitement de l'actualité électorale réservée aux « petites listes », (...) respecté le prescrit de l'article 13 du Règlement du CSA* ».

Dans un second temps, le fournisseur a fait part de ses observations quant à une éventuelle infraction à l'article 7 du Règlement Elections. Le fournisseur rappelle tout d'abord que le respect du Règlement Elections est inscrit dans le Protocole de coopération qui confirme également dans son article 1^{er} que « *les services RTL-TVi, Club RTL et PLUG RTL relèvent de la compétence et de la surveillance exclusive du Grand-Duché du Luxembourg et que par conséquent, la Communauté française de Belgique n'exerce aucune compétence quant au respect par les prédicts services des règles de la Directive 89/552/CE, l'application de ces règles incombant exclusivement aux autorités du Grand-Duché du Luxembourg* ».

Selon le fournisseur, « *la rédaction d'un dispositif propre aux services de télévision RTL TVi, Club RTL et Plug RTL s'est faite en conformité avec le règlement susmentionné et sa publication a été assurée sur le site internet RTL Info³* ». De plus, le fournisseur souligne que le dispositif électoral a été communiqué à l'ALIA, « *régulateur compétent pour les services édités par RTL Belux SA & Cie SECS* » et « *qualifié pour en vérifier la conformité* ». Par conséquent, le fournisseur est d'avis que l'objectif de l'article 7 a été pleinement rencontré.

Par courriel du 7 mai 2020, le fournisseur a encore fait parvenir au directeur un relevé détaillé de toutes les apparitions (séquences ou liens vers des pages internet) donnant la parole ou assurant une visibilité à des représentant(e)s de ces petites listes.

³ La publication du dispositif électoral a été assurée sur le site Internet RTL Info sous le lien suivant : <https://www.rtl.be/info/belgique/politique/le-dispositif-electoral-de-rtl-tvi-pour-les-elections-1103487.aspx>, dernièrement visité le 26 octobre 2020.



Conclusions du directeur

Dans ses conclusions du 3 novembre 2020, le directeur note tout d'abord que le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, par décision du 17 février 2020, a conclu que, pendant la période du 22 avril au 24 mai 2019, *« à l'exception du parti « Listes Destexhe », aucune des « petites » listes démocratiques candidates, telles que définies à l'article 13 [du règlement élections] n'a bénéficié d'une quelconque visibilité sur les antennes de RTL TVi ou sur les plateformes en ligne éditées par RTL Belgium ».*

Le Service élections du Service public fédéral Intérieur (SPF intérieur) en Belgique, contacté par le directeur, a expliqué que, hormis l'article 13 du Règlement Elections qui énonce que doivent être considérées comme « petite liste » *« 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 base des critères objectifs, raisonnables et proportionnés définis par l'éditeur, n'auraient pas accès aux débats visés à l'article 12 »*, la législation électorale belge ne prévoit pas de définition précise de la notion de « petite liste ». Vu que la définition floue de la notion de « petite liste » laisse une grande marge d'interprétation, le Service élections considère qu'il n'existe pas de liste officielle reprenant toutes les « petites » listes.

Le directeur a dès lors conclu qu'effectivement aucune minute d'antenne n'avait été consacrée au parti politique « Collectif citoyen » pendant la période du 22 avril jusqu'au 24 mai 2019, les seules formations politiques ayant bénéficié d'une visibilité sur les antennes de *RTL TVi* et pouvant être, selon les critères prévus à l'article 13 du Règlement Elections, considérées comme faisant partie des « petites listes » étant d'une part le parti Listes Destexhe, créé fin 2018 et qui n'avait donc pas présenté de liste lors des élections européennes, fédérales et régionales de 2014, et d'autre part le parti La Droite, qui n'avait pas obtenu d'élus suite aux élections de 2014.

En ce qui concerne une éventuelle infraction à l'article 7 du Règlement Elections du CSA, qui dispose que *« (a) avant l'ouverture de la campagne, les éditeurs adoptent des dispositions spécifiques en matière électorale. Ces dispositions aborderont la mise en œuvre des différentes règles inscrites dans le présent règlement et qui s'appliquent à eux (...) Les dispositions seront transmises pour information au Conseil supérieur de l'audiovisuel »*, le directeur a souligné que le fournisseur a transmis à l'ALIA son dispositif électoral par courrier du 8 avril 2019 et que, dès lors, le fournisseur n'aurait pas enfreint les dispositions de l'article 7 du Règlement Elections.



Quant à l'article 13 du Règlement Elections, qui dispose que « *les éditeurs veillent à assurer la visibilité [des petites listes], selon les modalités dont ils ont l'appréciation* », le directeur estime qu'aucune de ses dispositions n'obligerait le fournisseur à assurer la visibilité de chaque formation politique émergente.

Le directeur propose dès lors au Conseil de classer le dossier sous rubrique sans suite tout « *en encourageant vivement le fournisseur à veiller davantage à une plus grande visibilité des formations politiques émergents lors des élections futures* ».

Audition du fournisseur de service par le Conseil d'administration

Le fournisseur a été convoqué par le Conseil en date du 11 janvier 2021 afin de se positionner par rapport aux conclusions du directeur. Le fournisseur a fait parvenir ses observations par écrit au Conseil en date du 8 janvier 2021.

Le fournisseur, dans sa prise de position finale, rejoint les conclusions du directeur et déclare assurer scrupuleusement le respect du Règlement Elections dans le cadre du traitement de l'actualité en période électorale.

Discussion

L'Autorité peut, aux termes de l'article 35^{sexies} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 relative aux médias électroniques, être saisie de plaintes « *au sujet du non-respect par un service de média audiovisuel ou sonore relevant de la compétence du Luxembourg d'une disposition de la présente loi, ou prise en exécution de la présente loi ou d'un cahier des charges* ». L'Autorité peut encore agir si elle prend connaissance de sa propre initiative d'un manquement à une des dispositions pertinentes de la loi, des règlements grand-ducaux d'exécution ou des concessions, permissions et cahier des charges. Dans le cas d'espèce, cette disposition doit être lue comme visant par extension, à travers le Protocole de coopération en matière de services de médias audiovisuels, signé en date du 4 juin 2009 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, les dispositions adoptées en Belgique au regard de la matière électorale.

Publication du relevé des petites listes sur le site Internet du fournisseur

D'un point de vue factuel, il n'est pas établi qu'un tel relevé ait été publié par RTL Belux. Toutefois, deux arguments s'opposent au constat d'une violation. D'une part, cette publication constitue un engagement pris



librement par RTL Belux dans son dispositif électoral. Or, ce document ne fait pas partie de ceux visés par l'article 35^{sexies} de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques sur lesquels l'Autorité peut prendre appui pour constater une violation, à savoir la loi elle-même ou « *un des règlements grand-ducaux pris en exécution de la présente loi* » ou les « *concessions/permissions et cahier des charges qui leur* [i.e. les services de média audiovisuel ou sonore] *sont assortis* », respectivement par extension les règlements belges relatifs aux programmes de télévision en matière électorale que la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s. s'est engagée à respecter à travers le Protocole de coopération en matière de services de médias audiovisuels, signé en date du 4 juin 2009 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. D'autre part, il résulte de l'instruction menée par le directeur que la notion de « petite liste » ne reçoit pas de définition claire en droit belge. L'article 13 du Règlement Elections ne précise pas que les formations y visées doivent être considérées comme les « petites listes ». Ainsi l'étendue de l'obligation de publication elle-même n'est pas certaine et juridiquement circonscrite.

Visibilité sur antenne des petites listes

Le Règlement Elections, prévoit, dans son article 13, que « *afin de fournir une information complète au public, les éditeurs veillent à assurer la visibilité, selon les 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 base des critères objectifs, raisonnables et proportionnés définis par l'éditeur, n'auraient pas accès aux débats visés à l'article 12* [i.e. les débats radio et télévisés] ». Il ressort de l'instruction que pour les élections du 24 mai 2019, un total de 6 listes répondaient à au moins un de ces trois critères. Il ressort encore des conclusions du directeur qu'aucune minute d'antenne n'avait été consacrée au parti politique « Collectif citoyen » (visé dans la plainte adressée au Conseil supérieur de l'audiovisuel belge) pendant la période du 22 avril jusqu'au 24 mai 2019, et seules deux de ces six formations politiques avaient bénéficié d'une visibilité sur *RTL TVi*, à savoir les partis politiques Listes Destexhe et La Droite.

Le Conseil retient donc que seulement 2 des 6 listes entrant en ligne de compte ont bénéficié d'une courte visibilité sur antenne. Si le Conseil admet que la formulation vague de l'article 13 du Règlement Elections abandonne à l'appréciation du fournisseur le choix des modalités de visibilité, il n'en est pas moins qu'une partie de cette formulation « (...) *les éditeurs veillent à assurer (...)* », fait peser sur le fournisseur une obligation de résultat, qui le contraint à assurer une visibilité minimale aux



listes visées. En omettant d'assurer la moindre visibilité à 4 listes sur 6, le fournisseur n'a pas respecté les obligations découlant de l'article 13 du Règlement Elections.

Transmission du dispositif électoral

L'article 7 du Règlement Elections dispose que « *(a) avant l'ouverture de la campagne, les éditeurs adoptent des dispositions spécifiques en matière électorale. Ces dispositions aborderont la mise en œuvre des différentes règles inscrites dans le présent règlement et qui s'appliquent à eux (...) Les dispositions seront transmises pour information au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Leur publicité sera assurée sur le site Internet de l'éditeur ou, s'il n'en dispose pas, sur le site Internet du CSA. Elles sont transmises, à la demande, aux candidats et formations politiques* ». Sur ce point, le Conseil retient que nonobstant les termes du Règlement Elections du CSA qui vise formellement une obligation de transmission au CSA, cette règle doit être interprétée et appliquée comme visant une transmission au régulateur compétent pour la surveillance du programme visé, soit en l'espèce l'ALIA. Le Conseil constate que le dispositif électoral ne lui est parvenu qu'après demande expresse auprès du fournisseur. Si ledit règlement dispose que le dispositif doit être adopté avant l'ouverture de la campagne électorale, et qu'il faut analyser la règle en question comme imposant la transmission du dispositif électoral au régulateur avant le début de ladite campagne, force est de constater que le Conseil n'a pas pu identifier, suite à l'analyse des textes législatifs et réglementaires belges, une disposition en droit belge qui définit la notion de « campagne électorale », ni celle de « période électorale ». Par ailleurs, les recherches menées n'ont pas abouti à pouvoir déceler une différence dans la définition des deux notions. Par contre, il est fait référence à la notion de « période électorale », fixée à 3 mois avant le scrutin, dans le dispositif électoral de la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s. qui, lui, se réfère sur ce point au Règlement Elections du CSA. Par voie de conséquence, et en ne faisant parvenir à l'Autorité son dispositif électoral qu'en date du 8 avril 2019, soit moins de 3 mois avant le scrutin du 26 mai 2019, force est de constater que le fournisseur n'a pas respecté l'obligation découlant de l'article 7 du Règlement Elections.

Par conséquent, le Conseil retient que :

1° pour ce qui est de la publication du relevé des petites listes sur le site Internet du fournisseur, ce dernier ne peut faire l'objet d'une sanction de la part de l'Autorité étant donné que cette disposition fait exclusivement partie du dispositif électoral, document purement interne à la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s. ;



2° pour ce qui est de la visibilité sur antenne des listes visées à l'article 13 du Règlement Elections, le fournisseur n'a pas respecté les dispositions de l'article 13 du Règlement Elections ;

3° pour ce qui est de la transmission du dispositif électoral au régulateur, le fournisseur a fautivement omis de transmettre le document dans les délais à l'Autorité et n'a procédé à cet exercice que suite à la demande expresse de la part de l'Autorité.

Décision

La s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s. a enfreint les dispositions des règlements belges relatifs aux programmes de télévision en matière électorale qu'elle s'était engagée à respecter à travers le Protocole de coopération en matière de services de médias audiovisuels, signé en date du 4 juin 2009 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique.

Le Conseil prononce un blâme à l'encontre de la s.a. RTL Belux & cie s.e.c.s.

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion du Conseil du 8 mars 2021 par:

Thierry Hoscheit, président
Valérie Dupong, membre
Marc Glesener, membre
Luc Weitzel, membre
Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président



Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre de la présente décision en vertu de l'article 35*sexies* de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. En vertu de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ce recours est formé par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats dans un délai de trois mois à partir de la notification de la présente ou à partir du jour où vous avez pu en prendre connaissance.