

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 213.399 du 23 mai 2011

A. 194.481/XV-1106

A. 195.511/XV-1205

En cause : **l'a.s.b.l. R.T.C. Télé-Liège,**
ayant élu domicile chez
Me L. BIHAIN, avocat,
boulevard Frère Orban 25
4000 Liège,

contre :

le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
ayant élu domicile chez
Me Fr. JONGEN, avocat,
place des Peintres 8/004
1348 Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 octobre 2009 par l'a.s.b.l. Radio Télévision Culture (en abrégé «R.T.C.»), qui demande l'annulation de «la décision rendue le 27 août 2009 et notifiée le 31 août 2009 par le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel [...]» (recours 194.481/XV-1106);

Vu la requête introduite le 15 février 2010 par la même requérante, qui demande l'annulation de «la décision rendue le 17 décembre 2009 par le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel [...] et [lui] notifiée [...] le 17 décembre 2009» (recours 195.511/XV-1205)

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 7 avril 2011, notifiée aux parties, fixant les affaires à l'audience du 3 mai 2011;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me A. JANSEN avocat, *loco* Me L. BIHAIN, comparaissant pour la partie requérante et Me E. DEFREYNE, *loco* Me Fr. JONGEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante est une association sans but lucratif qui a «pour objet de contribuer au développement» et «à la promotion de la culture et de l'information dans la Communauté française». Elle édite des services de radiodiffusion télévisuelle, comme télévision locale.

Le 2 octobre 2008, le collège d'autorisation et de contrôle du C.S.A. émet un avis n° 31/2008, relatif au contrôle de la réalisation par la requérante de ses obligations pour l'exercice 2007. À la suite de cet avis, l'adéquation de la composition du conseil d'administration de la requérante par rapport aux dispositions du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion donne lieu à un échange de correspondances entre la partie adverse et la requérante. Au terme de celui-ci, sur proposition du secrétariat d'instruction, le collège d'autorisation et de contrôle notifie le 14 mai 2009, à la requérante «le grief de n'avoir pas respecté ses obligations en matière de composition de son conseil d'administration, en contravention à l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret», et elle l'informe qu'elle pourra être entendue le 9 juillet. À cette date, des représentants de la requérante sont entendus par le collège d'autorisation et de contrôle et ils déposent un «mémoire en réponse aux griefs notifiés le 20 mai 2009». Le 27 août, le collège d'autorisation et de contrôle adopte la décision attaquée par le premier recours (194.481/XV-1106), par laquelle, après un

exposé des faits et des arguments échangés, il déclare le grief établi et poursuit comme suit:

« Considérant que l'éditeur a connaissance depuis 2006 de ce problème pour lequel il a déjà été invité à prendre les dispositions qui s'imposaient, mais considérant par ailleurs sa volonté de se mettre en conformité avec le décret dans le cas où l'interprétation du régulateur divergerait de la sienne, le Collège estime dès lors qu'il y a lieu de surseoir à statuer pour le surplus, en attendant les éléments à lui fournir par l'éditeur témoignant sa volonté de respecter l'article 70, § 1^{er}, du décret¹. Le Collège reporte l'examen du dossier au 26 novembre 2009 avec invitation faite à l'éditeur de services de lui fournir tous éléments utiles démontrant sa volonté de mettre en œuvre ses obligations.

Afin d'éviter tout problème d'identification dans le futur, l'éditeur explicitera la procédure de désignation de ses différents membres dans ses statuts ou dans un règlement d'ordre intérieur qu'il communiquera au C.S.A. ».

Le 26 novembre, après un échange de courriers, le collège d'autorisation et de contrôle reprend l'examen du dossier, et il adopte le 17 décembre la décision attaquée par le second recours (195.511/XV-1205). Après un exposé des faits et des arguments de la requérante, elle est rédigée comme suit:

« Le Collège d'autorisation et de contrôle rappelle, comme il l'avait déjà fait dans sa précédente décision relative au même dossier, qu'il reconnaît la liberté d'association de l'éditeur.

À ce titre l'éditeur est libre de fixer lui-même ses statuts et donc d'y faire référence ou non à la législation en vigueur. La question posée dans le présent dossier, étrangère à celle d'une éventuelle modification des statuts de l'éditeur, est celle du respect par l'éditeur de la législation elle-même, en l'espèce de l'article 71 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, question que le Collège détaillait de la sorte dans sa précédente décision: *“La manière dont l'éditeur identifie ses représentants tant dans les documents qu'il produit que dans ses statuts ne permet pas de répondre clairement aux questions qui découlent de l'application de l'article 71, § 1^{er}, du décret: qui est désigné en tant que représentant du secteur associatif ? Ces représentants atteignent-ils les 50 % obligatoires ? Les mandataires publics siègent-ils comme représentants du secteur public ou comme représentants de l'associatif ? Le monde associatif est-il représenté de manière équilibrée et pertinente ? Le nombre de représentants du monde associatif est-il au moins égal au nombre des administrateurs publics ? Le Collège note donc que, de ce point de vue, l'incertitude quant au mode de désignation et de représentation du secteur associatif et culturel relevée depuis le contrôle de l'exercice 2005 persiste et qu'il lui est impossible d'évaluer en l'état l'adéquation de la composition du conseil d'administration aux règles décrétales”*.

Dès que ni les éléments transmis par l'éditeur ne permettent pas de répondre (*sic*) à ces questions et partant de faire respecter l'article 71 du décret, le grief demeure établi.

Considérant sa décision du 27 août 2009 et les éléments susmentionnés, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 159 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels en condamnant l'ASBL RTC Télé Liège à la diffusion d'un communiqué.

En conséquence, après en avoir délibéré et en application de l'article 159 § 1^{er} 2° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège

1 Devenu, depuis le 3 août 2009, l'article 71 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.

d'autorisation et de contrôle enjoint l'ASBL RTC Télé Liège à diffuser (*sic*) sur son service le communiqué suivant:

“RTC Télé Liège a été condamnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour ne pas avoir respecté ses obligations légales en matière de composition de son conseil d'administration.

Ce communiqué doit:

 être affiché et lu, dans son intégralité, immédiatement avant la diffusion de son journal télévisé du soir, trois jours ouvrables dans les 60 jours de la notification de la présente décision;

 être affiché de manière ininterrompue sur la page d'accueil de son site internet pendant 24 heures dans les 60 jours de la notification de la présente décision.

La copie des diffusions doit être transmise au Conseil supérieur de l'audiovisuel dans la semaine qui suit la dernière diffusion et l'affichage doit être annoncé au CSA dans la semaine qui précède.

Le Collège estime cependant qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de cette condamnation jusqu'à huit jours après la prochaine assemblée générale de l'éditeur. Dès lors, la décision ne sera pas exécutée si, pendant ce délai, le Collège d'autorisation et de contrôle constate que l'ASBL RTC Télé Liège a apporté la preuve du respect de l'article 71 du décret, et notamment la décision de l'assemblée générale de mettre la composition de son conseil d'administration en conformité avec le décret».

Considérant que les recours sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la requérante prend, dans les deux recours, un premier moyen «de l'erreur manifeste d'appréciation», dans lequel elle estime erroné le constat effectué par la partie adverse, selon lequel celle-ci ne peut, sur la base des indications qui lui ont été fournies, établir que son conseil d'administration réponde à l'obligation d'être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel; qu'elle fait état de ce qu'elle a communiqué le 3 mars 2009 à la partie adverse une liste détaillée reprenant l'identité de ses 34 administrateurs, qui mentionne pour 27 d'entre eux une appartenance au milieu associatif ou culturel, en qualité de membre, d'administrateur, de secrétaire ou de président d'au moins une association ou organisation culturelle; qu'elle précise que la partie adverse a reconnu explicitement que le seuil des 50 % était bien atteint, et en déduit que la décision de la partie adverse selon laquelle celle-ci ne dispose pas des informations nécessaires pour établir qu'elle respecte l'obligation d'avoir un conseil d'administration composé pour moitié au moins de représentants du milieu associatif ou culturel est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et est à tout le moins contradictoire;

Considérant qu'en réponse, la partie adverse rappelle la teneur de l'article 70, § 1^{er}, du décret du 27 février 2003² et définit la notion de «représentant

2 Devenu l'article 71 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.

du secteur associatif et culturel» qui y figure, en citant le dictionnaire, à la suite de quoi elle écrit, au départ de cette définition:

« Deux voies sont possibles: soit l'on considère un représentant comme une personne qui représente un individu ou un groupe et peut dès lors agir en son nom, soit l'on entend par représentant un élément d'un groupe.

La lecture de la requête laisse apparaître que la requérante semble opter pour la seconde voie, en ce qu'elle considère un "représentant du secteur culturel ou associatif" comme toute personne qui fait partie d'une association culturelle ou autre, et ce quel que soit le rôle que cette personne exerce au sein de l'association. C'est ainsi que la requérante arrive au total de 27 administrateurs sur les 34 que compte son conseil d'administration, soit 79,5%. Un tel pourcentage – il est vrai fort élevé – ne peut s'obtenir qu'en additionnant tous les "administrateurs impliqués" dans le secteur associatif ou culturel. Toutefois, le terme d'"implication" étant tellement large et pouvant servir à englober n'importe quelle personne faisant partie du secteur culturel ou associatif, et ce peu importe son titre ou son rôle, l'on peut raisonnablement douter que toute personne "impliquée" dans un secteur en soit un "représentant".

Si l'on se réfère au texte même du décret, cette position de la partie requérante ne peut être suivie. En effet, si le législateur décréte a décidé que le conseil d'administration des télévisions locales doit être composé d'au moins 50 % de représentants du secteur culturel ou associatif (article 70 § 1^{er} du décret), il a retenu une formulation différente quant à la composition du Collège d'avis du CSA (article 135 du décret³). Ainsi, cette dernière disposition prévoit que "les membres effectifs et leurs suppléants sont choisis par les personnes appartenant ou ayant appartenu à au moins un des organismes ou une des catégories socioprofessionnelles suivants (...)".

Que le législateur utilise dans une disposition la notion de représentation et dans une autre la notion d'appartenance est un élément important. En effet cela signifie qu'aux yeux du législateur il existe nécessairement une distinction entre ces deux termes, qu'il faut prendre en considération.

Dès lors, si le terme de "représentant" ne peut être assimilé à "appartenant ou ayant appartenu à un groupe" – c'est-à-dire qu'un "représentant" ne peut être compris comme un simple membre d'un groupe – il convient de privilégier la première option selon laquelle un "représentant" est une personne qui est désignée par un individu ou un groupe pour agir en son nom.»;

qu'à l'appui de cette thèse, elle fait notamment valoir que «si l'on admet que n'importe quel membre d'une association puisse être valablement considéré comme un représentant, quelle valeur peut encore avoir cette représentation?» et que «accepter ce raisonnement reviendrait à priver la disposition décréte de son sens»; qu'elle retrace la genèse de l'article 70, § 1^{er}, du décret du 27 février 2003 et fait état de l'article 3 de la loi du 16 juillet 1973 dite «du Pacte culturel» ainsi que de l'article 3, 7°, du décret du 5 juillet 1983, par lequel la Communauté française a autorisé les télévisions locales et communautaires, pour autant qu'elles respectent les dispositions de cette loi; qu'elle estime que «la raison de la suppression de la référence au Pacte culturel s'explique donc par le fait que les télévisions locales ne

3 Devenu l'article 138 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.

rentrent plus dans le champ d'application de la loi» mais que «l'esprit du Pacte culturel continue de se retrouver à l'article 70, § 1^{er}, du décret, qui permet de sauvegarder une parité entre d'une part, les mandataires publics et, d'autre part, les représentants du secteur culturel et associatif au sein des conseils d'administration»;

qu'appliquant ces critères à la requérante, elle expose ce qui suit:

« le nombre total de 24 administrateurs invoqué par la partie requérante ne peut être valablement retenu. Afin de permettre à la partie adverse de pouvoir évaluer l'adéquation de la composition du conseil d'administration de la partie requérante avec le prescrit décretaal, la partie requérante aurait dû apporter les informations nécessaires quant au rôle que jouent ses membres au sein des associations visées, ce qu'elle est restée en défaut de faire. À ce propos, outre le fait que le tableau récapitulatif n'est pas explicite en ce qu'il ne permet pas d'identifier clairement les représentants du secteur associatif et culturel, il convient de remarquer... l'incohérence de la démarche de la partie requérante: celle-ci appose en effet *a posteriori* des étiquettes "associatif" à ses administrateurs, afin de faire correspondre tant bien que mal la composition de son conseil d'administration avec l'article 70 § 1^{er} du décret. Mais, dès lors que ces étiquettes "associatif" sont apposées *a posteriori*, cela ne permet pas à la partie adverse de vérifier si, au moment de la formation du conseil d'administration, les associations ont pu elles-mêmes déléguer et/ou proposer des représentants à la partie requérante»;

qu'elle ajoute que le conseil d'administration de la requérante comprend des personnes qui sont également des mandataires politiques, et qu'en ce qui les concerne, il n'est pas possible de savoir en quelle qualité ils siègent: mandataires politiques ou représentants du secteur associatif ?; qu'elle indique dans le dernier mémoire que, postérieurement à l'acte attaqué, le décret a été modifié de manière à ce que lors du prochain renouvellement du conseil d'administration, plus aucun mandataire politique ne puisse y siéger, de manière à éviter l'immixtion du pouvoir politique dans la gestion des télévisions locales; qu'elle soutient que c'est dans le même esprit qu'il faut interpréter le texte antérieur; qu'elle en déduit que la requérante ne peut se prévaloir d'un nombre suffisant de représentants du secteur associatif ou culturel dans son conseil d'administration;

Considérant que la requérante est constituée sous forme d'association sans but lucratif, ce qui est une des formes juridiques autorisées par l'article 67, § 1^{er}, 1^o, du décret sur les services de médias audiovisuels, coordonné le 26 mars 2009; que l'article 71 du même décret est rédigé notamment comme suit:

« § 1^{er}. 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.

§ 2. L'élection des administrateurs d'une télévision locale située en région de langue française a lieu dans les 8 mois qui suivent l'installation du dernier Conseil communal de sa zone de couverture à la suite des élections communales.

...
§ 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 Parlement de la Communauté française, des déclarations individuelles d'apparement 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.

...»

Considérant qu'en application de l'article 4, 2°, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, une délibération de l'assemblée générale est requise pour la nomination des administrateurs;

Considérant que le décret sur les services de médias audiovisuels ne contient aucune disposition qui déroge au mode normal de désignation des membres du conseil d'administration des a.s.b.l. qui éditent un service de télévision locale; qu'en particulier, aucune procédure de proposition, présentation ou avis n'est organisée en vue de sélectionner les administrateurs qui représentent le secteur associatif et le secteur culturel;

Considérant que le choix des membres du conseil d'administration relève dès lors de la compétence de l'assemblée générale, étant entendu que celle-ci doit veiller à ce qu'au moins la moitié de ces membres soient des personnes qui présentent avec les milieux associatifs et culturels des liens tels qu'il puisse être raisonnablement considéré qu'ils les «représentent», terme qui, dans le contexte en cause, doit être compris en ce sens qu'il peut être présumé qu'ils en expriment les aspirations, encore qu'aucune procédure spécifique n'ait été mise en œuvre en vue formaliser ce mode de représentation; que parmi les acceptions du mot «représentant» que la partie adverse a relevées dans un dictionnaire, rien ne lui imposait d'en choisir une qui implique une restriction au pouvoir de décision de l'assemblée générale de la requérante, dès lors que la législation ne comporte pas une telle restriction et qu'en application de l'article 27 de la Constitution qui garantit la liberté d'association, toute limitation de cette liberté doit être interprétée restrictivement; qu'il ne peut être tiré de conclusion de ce que le même décret utilise

une formulation différente lorsqu'il traite de la composition du conseil d'administration d'une télévision locale (art. 71, § 1^{er}: «représentants du secteur associatif et du secteur culturel») et de celle du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (art. 138, § 2: «membres... choisis parmi les personnes appartenant ou ayant appartenu à au moins un des organismes ou une des catégories socio-professionnelles suivants»); qu'en effet, le C.S.A. est, selon l'article 133 du même décret, une autorité administrative indépendante, et les personnes physiques qui siègent dans ses organes sont elles aussi indépendantes; que si elles sont choisies de manière à refléter les sensibilités de différents milieux, elles n'y «représentent» pas certaines catégories de personnes en ce sens qu'elles n'ont pas le mandat de défendre leurs intérêts; qu'une forme de «représentation» est concevable dans la composition de l'organe de décision d'un acteur de la vie culturelle, mais elle serait incompatible avec la qualité d'autorité administrative indépendante du C.S.A.;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante a indiqué que, sur les 34 membres de son conseil d'administration, 14 sont considérés comme des représentants du secteur associatif ou culturel uniquement, et 12 cumulent cette même qualité avec l'exercice d'un mandat politique; qu'une personne qui exerce des fonctions dans le secteur associatif ou culturel ne perd pas son aptitude à exprimer les aspirations de ce secteur si elle est par ailleurs aussi titulaire d'un mandat politique; que rien n'autorise la partie adverse à exclure de la liste des représentants de ces secteurs les titulaires d'un mandat politique; qu'il ressort du dossier que 26 membres du conseil d'administration (27 selon la requérante, mais il s'agit apparemment d'une erreur de dénombrement) peuvent être considérés comme des représentants des secteurs associatifs ou culturels, soit une proportion de 76 %, largement supérieure au minimum requis de 50 %; que parmi ces «représentants» dont la partie adverse conteste la représentativité, figurent des administrateurs de théâtres, de centres culturels, de diverses associations à vocation culturelle ou sportive;

Considérant que la circonstance que la nature des activités culturelles dans lesquelles ces administrateurs sont «impliqués» n'a été communiquée à la partie adverse qu'à la suite des demandes de renseignements qu'elle a adressées à la requérante au cours de la procédure qui a mené aux actes attaqués, ne permet pas de considérer que des «étiquettes "associatif"» auraient été apposées *a posteriori*, pour les besoins de la cause; que ces personnes occupaient les fonctions en cause dans le domaine culturel ou associatif au moment de leur nomination comme administrateurs de la requérante, mais que la partie adverse n'en avait pas été informée à ce moment,

pour la simple raison qu'aucune disposition n'imposait à la requérante de l'en informer; qu'il serait en tout cas invraisemblable qu'un aussi grand nombre de personnes – parmi lesquelles plusieurs personnalités politiques en vue – aient accédé subitement aux fonctions qu'elle exercent dans les secteurs culturel ou associatif uniquement pour assurer la régularité de la composition du conseil d'administration de la requérante; qu'en leur déniaient la qualité de représentant du secteur associatif ou culturel, la partie adverse a commis l'erreur d'appréciation dénoncée par le moyen; que celui-ci est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner des annulations aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros A. 194.481/XV-1106 et A. 195.511/XV-1205 sont jointes.

Article 2.

Sont annulées :

- la décision du 27 août 2009 par laquelle le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel déclare que l'a.s.b.l. R.T.C. Télé-Liège n'a pas respecté ses obligations en matière de composition de son conseil d'administration.
- la décision du 17 décembre 2009 par laquelle le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel enjoint l'a.s.b.l. R.T.C. Télé-Liège à diffuser sur son service un communiqué faisant état de sa condamnation pour ne pas avoir respecté ses obligations légales en matière de composition de son conseil d'administration.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois mai deux mille onze par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY