

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.987 du 15 avril 2025

A. 241.210/VIII-12.603

En cause : **la RADIO-TÉLÉVISION BELGE
DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE**
(en abrégé : RTBF),
ayant élu domicile chez
M^e Audrey ADAM, avocat,
rempart de la Vierge 2
5000 Namur,

contre :

le CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL
(en abrégé : CSA),
ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard de SCHIETERE de LOPHEM et
Germain HAUMONT, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles,

Partie requérante en intervention :

**l'association sans but lucratif
ASSOCIATION POUR L'AUTORÉGULATION
DE LA DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE**
(en abrégé : AADJ),
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Pierre BELLEMANS, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 14 décembre 2023 [de lui] adresser [...] un avertissement ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 8 juillet 2024, l'association sans but lucratif « Association pour l'autorégulation de la déontologie journalistique » demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Audrey Adam, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Sébastien Depré et Germain Haumont, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre Bellemans, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 13 janvier 2023, le secrétariat d'instruction (ci-après : SI) de la partie adverse est saisie d'une plainte déposée sur son site internet, *via* un formulaire en ligne, dont l'objet est libellé comme suit :

« publicité matracage [sic] après the dancer pub pour 1985 dans le 8-9 au moins 4 x sur une heure, aussi verisure, kruitvat ».

2. Le 27 janvier 2023, le SI adresse un courrier électronique à la requérante à ce sujet. Il explique avoir visionné l'émission litigieuse, de même que celles des 17 et 24 janvier 2023, et avoir relevé plusieurs éléments potentiellement problématiques relatifs à la publicité diffusée. Il lui demande par conséquent de faire valoir ses observations pour le 13 février 2023.

3. À cette date, la requérante donne suite au courriel précité du 27 janvier 2023.

4. Le 16 mars 2023, le SI accuse réception des observations de la requérante. Il l'informe que, certains éléments relatifs à la publicité litigieuse demeurant problématiques, il ouvre une instruction à ce propos. Cette mesure se fonde sur la plainte susvisée du 13 janvier 2023 et sur une auto-saisine de la partie adverse dans ce dossier.

5. Le même jour, ce service sollicite l'avis du Conseil de déontologie journalistique (ci-après : CDJ), organe déontologique émanant de la requérante en intervention.

Il souligne avoir constaté que « le 28 février 2023, dans le journal télévisé qui a précédé la finale de “*The Dancer*”, un sujet était consacré à cette émission », ce qui, à ses yeux, est susceptible de « soulever des questions tant au regard de la déontologie journalistique que du droit audiovisuel (question de l'insertion d'autopromotion dans un JT, art. 5.4.-2 du décret du 4 février 2021 SMA-SPV) ».

La demande d'avis se fonde sur l'article 4, § 2, du décret du 30 avril 2009 'régulant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique'.

6. Le 22 mars 2023, le CDJ examine la plainte et l'auto-saisine de la partie adverse.

Dans le premier cas, il relève que cette plainte « ne portait pas sur un enjeu déontologique dès lors qu'elle visait uniquement le tunnel publicitaire consécutif à l'émission ». Il la déclare en conséquence « irrecevable par défaut de compétence ».

Dans le second cas, il estime que « la décision de traiter ou non d'un sujet relève de la liberté rédactionnelle du média [...], choix qui s'exerce en toute responsabilité » ; il ajoute « qu'à aucun moment, le journaliste ne quitte son rôle ». Il

en conclut qu'« en l'état des informations à sa disposition, [...] rien dans la séquence ne permet de constater qu'elle serait de nature publicitaire ou qu'elle serait susceptible d'entraîner la confusion dans le public entre publicité et information ».

Partant, le CDJ estime que « l'enjeu déontologique invoqué n'existe pas ou est inopérant en contexte » de telle sorte qu'il « déclare la plainte (plainte et auto-saisine) [de la partie adverse] irrecevable quant au fond et décide de ne pas ouvrir de dossier ».

Il en informe la partie adverse par un courriel du 29 mars 2023.

7. Le 4 avril 2023, la requérante répond aux observations formulées par le SI dans son courrier du 16 mars 2023.

8. Le 12 mai 2023, le SI établit un rapport d'instruction du dossier.

Nonobstant les arguments de la requérante et la position du CDJ, il propose au Collège d'autorisation et de contrôle (ci-après : CAC), organe de contrôle et de sanction de la partie adverse, de notifier à la requérante les griefs :

- « - d'avoir diffusé sur La Une, dans le journal télévisé de 19h30 du 28 février 2023, une séquence relevant de l'autopromotion, en infraction à l'article 5.3-1, § 3 du décret SMA-SPV ;
- d'avoir diffusé sur La Une, au cours des émissions "*The Dancer*" du 10 et du 17 janvier 2023, de la communication commerciale par écran partagé sans respecter la période minimale de 20 minutes qui doit s'écouler entre chaque insertion, en contravention à l'article 5.8-3, 3°, 3^e tiret du décret SMA-SPV ;
- d'avoir diffusé sur La Une, les 10 janvier et 28 février 2023, un programme parrainé, la finale de l'émission "*The Dancer*", incitant à l'achat des produits ou services du parrain, en contravention à l'article 5.6-1, 3° du décret SMA-SPV ;
- d'avoir diffusé sur La Une, les 21 et 28 février 2023 à 20h20, le programme "*The Dancer*" sans l'identifier comme comportant du placement de produit selon les modalités prévues à l'article 5.3-4, § 2, 4° du décret SMA-SPV et dans la Recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du 17 décembre 2009 relative au placement de produit ».

9. Le 17 mai 2023, le CAC décide de notifier les griefs précités à la requérante, ce qu'il fait par un courrier recommandé du 26 mai 2023.

Une audition est fixée à la date du 29 juin 2023 dans les locaux de la partie adverse. Cette audition sera reportée à la date du 7 septembre 2023, par une décision du président de la partie adverse du 2 juin 2023.

10. Le 27 juillet 2023, le conseil de la requérante dépose des observations écrites.

11. Le 7 septembre 2023, le CAC entend la requérante, représentée par son conseil.

12. Le 5 octobre 2023, le CAC décide de rouvrir les débats et d'entendre le CDJ sur le dossier, en présence de la requérante, lors d'une prochaine séance, fixée initialement le 9 novembre 2023, avant d'être reportée à la date du 23 novembre suivant.

Des courriers sont envoyés en ce sens au CDJ et à la requérante le 18 octobre courant.

13. Le 15 novembre 2023, le CDJ juge qu'il n'est pas souhaitable que son président se rende à une nouvelle audition auprès de la partie adverse « relativement au dossier “*The Dancer*” dans lequel [il] avait rendu, à [sa] demande, une décision le 22 mars dernier ».

14. Par un courrier daté du 23 novembre 2023, le CDJ en avise la partie adverse.

15. Par un courrier daté de la veille, celle-ci informe la requérante que, par un courrier que le CDJ lui aurait envoyé le 20 novembre 2023, ce dernier lui a fait part de sa décision « de ne pas se rendre à l'audition à laquelle le [CAC] l'avait convié ». En conséquence, elle l'interroge sur son éventuel souhait de commenter cette décision du CDJ.

16. Le 23 novembre 2023, le CAC relève qu'« étant donné que [la requérante] n'a pas encore réagi [au courrier du 22 novembre 2023], [il] prendra connaissance de sa réponse lors de sa prochaine réunion fixée au 7 décembre 2023 et, en fonction de celle-ci, [l']invitera [...] à une dernière audition devant lui ou prendra l'affaire en délibéré ».

17. Le 5 décembre 2023, un rappel du courrier du 23 novembre 2023 est adressé à la requérante.

18. Le même jour, celle-ci y répond en indiquant notamment ce qui suit :

« Sur le fond et sur la forme, nous n'avons pas à commenter le courrier que le CDJ vous a adressé le 20 novembre dernier. Nous comprenons toutefois que le CDJ ne réponde pas à votre convocation et estime, comme la RTBF, que le dossier (dans son versant JT) est bel et bien clôturé, sauf à méconnaître la règle cherchant à éviter le double contrôle, telle qu'énoncée par le décret du 30 avril 2009 ».

19. Le 14 décembre 2023, le CAC décide à l'unanimité d'adresser un avertissement à cette dernière.

Cette décision se fonde sur le premier grief qui est jugé établi. Les deuxième et quatrième griefs le sont également mais le CAC décide, dans ces deux cas, de ne pas attacher de sanction à ces griefs. Le troisième grief est jugé non établi.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié à la requérante par un courrier du 15 décembre 2023.

IV. Intervention

L'article 52, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : règlement général de procédure) dispose :

« La requête en intervention est introduite dans un délai de soixante jours au plus tard après la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3^{quater}.

En l'absence de notification ou de publication, la chambre saisie de l'affaire peut permettre une intervention ultérieure pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure ».

Il ressort du dossier que le courrier visé à l'article 6, § 4, du règlement général de procédure, n'a pas été envoyé à la requérante en intervention.

Celle-ci a déposé une requête en intervention le 8 juillet 2024 sur la plateforme électronique.

En application de l'article 52, § 1^{er}, alinéa 2, précité, une intervention ultérieure peut être admise pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure.

En l'espèce, l'intervention n'a manifestement pas retardé la poursuite de la procédure, la requête en intervention n'ayant été introduite que deux semaines après le dépôt du mémoire en réplique, avant que l'auditeur rapporteur procède à l'examen de l'affaire.

La requête en intervention répond, en outre, aux conditions visées aux §§ 2 et 3 de l'article 52 du règlement général de procédure. En particulier, la requérante en intervention démontre son intérêt à agir puisqu'elle soutient que l'acte attaqué l'a privée de l'exercice des prérogatives qui découlent, selon elle, de la législation applicable.

Il y a lieu d'accueillir l'intervention.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un moyen unique de « l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 9.1.2-4 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique ».

Elle résume le moyen comme suit :

« L'acte attaqué [lui] inflige [...] la sanction de l'avertissement sur la base d'une plainte déposée au CSA et de son autosaisine concernant notamment la question de l'insertion ou non d'autopromotion dans le journal télévisé du 28 février 2023, qui recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information alors qu'il résulte des dispositions visées au moyen que le [CAC] est sans compétence pour encore constater une violation d'une disposition décrétable [lorsque] la décision du CDJ du 22 mars 2023 a été rendue et communiqué[e] au CSA ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle, dans un premier temps, le fondement légal de sa compétence. Elle cite à cet effet l'article 9.1.2-3, § 1^{er}, 13°, du décret du 4 février 2021. Elle relève que l'article 9.2.2-1 donne un pouvoir de sanction administrative au CAC lorsqu'il constate un manquement. Elle mentionne encore le prescrit de l'article 9.1.2-4 du même décret, qu'à son estime la requérante interprète en ce sens qu'elle ne pourrait plus exercer sa compétence régulatoire dès l'instant où une disposition légale confiée à son contrôle concernerait aussi une obligation déontologique, alors qu'elle juge cette interprétation incorrecte et de nature à empêcher le CAC d'exercer ses compétences.

Elle reprend ensuite le prescrit de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 précité et en déduit que soit le CAC (hypothèse 1) ou le CDJ (hypothèse 2) sont exclusivement compétents, auxquels cas ils traitent la plainte seuls, soit ils sont compétents simultanément (hypothèse 3), auquel cas le CAC traite la plainte après

avoir recueilli l'avis du CDJ pour l'aspect semblant *prima facie* relever de la déontologie. Elle ajoute que, dans cette troisième hypothèse, deux « cas de figure spécifiques » doivent encore être envisagés, étant que si le CDJ se déclare incompétent, elle doit décider si elle est elle-même compétente pour traiter tout ou partie de la plainte alors que s'il constate une ingérence de l'éditeur, elle « doit instruire la plainte en se fondant notamment sur l'avis remis par le CDJ, c'est-à-dire sur la base des règles de déontologie établies par cet organe d'autorégulation ».

Dans un deuxième temps, elle considère qu'une interprétation textuelle et téléologique des dispositions encadrant sa compétence mène à confirmer qu'elle est bien compétente en l'espèce. Elle note que la plainte qu'elle a reçue rentre dans la situation où tant le CAC que le CDJ sont compétents (hypothèse 3) mais ne tombe pas dans l'un des deux cas de figure spécifiques visés dans le décret. Elle en déduit que c'est le principe même de l'article 4, § 2, du décret du 30 avril 2009 qui trouve à s'appliquer en cas de chevauchement de compétences, soit que le CDJ se voit transmettre la plainte pour exercer « en première ligne » sa compétence déontologique, avant qu'elle reprenne ensuite la main pour exercer sa compétence régulateur. D'après elle, un tel mode de fonctionnement constitue l'essence même de la collaboration visée à l'article 9.1.2-4 du décret du 4 février 2021 et justifie la règle selon laquelle le CDJ communique son avis au CSA, éventuellement accompagné de recommandations.

Elle estime que cette procédure a été correctement suivie en l'espèce et qu'en soutenant que le CDJ a épuisé la compétence régulateur dont elle dit être investie, la requérante confond les hypothèses 2 (compétence exclusive du CDJ) et 3 (chevauchement de compétences) en tentant « d'instaurer artificiellement une compétence exclusive du CDJ là où la compétence du CSA a été prévue par le législateur décréteur ».

Dans un troisième temps, elle considère que l'interprétation de la requérante « mènerait à un double bouleversement inacceptable de la hiérarchie des normes » en permettant à une instance d'autorégulation, qui crée et modifie les règles déontologiques qu'elle fait appliquer, de devenir compétente pour écarter des normes décrétoires alors que, selon elle, celles-ci découlent de règles européennes.

Elle relève, à cet égard, que si l'article 13 du Code de déontologie stipule que les journalistes ne prêtent pas leur concours à des activités de publicité et si le CDJ a jugé, en l'espèce, que tel n'était pas le cas, l'article 5.3-1, § 3, du décret du 4 février 2021 « distingue pour sa part les concepts de publicité et d'autopromotion, et interdit les deux comportements de manière distincte dans le cadre d'un journal télévisé », ce qui a conduit l'acte attaqué à constater « une violation de l'interdiction

d'autopromotion dans le cadre d'un journal télévisé, sur la base de cette disposition décrétable uniquement ». Autrement dit, elle souligne que « l'autopromotion est un concept décrétable qui ne se retrouve pas, en l'état, dans le Code de déontologie journalistique » et que « le législateur décrétable interdit l'autopromotion dans le cadre d'un journal télévisé, interdiction dont le contrôle et la sanction sont assurés par [elle] ».

Elle observe qu'« il est frappant de lire dans la requête que la partie requérante, qui ne fait pas la distinction entre la publicité et l'autopromotion, assume la portée *de facto* abrogatoire des règles déontologiques au terme de l'interprétation qu'elle propose de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 [...] ». Selon elle, « à suivre la requérante, les mots “journaux télévisés” seraient donc retranchés de la disposition décrétable dès lors que le contenu de cette dernière est absorbé par une disposition du Code de déontologie journalistique ». Elle estime qu'à l'aune de la hiérarchie des normes, « une telle interprétation au terme de laquelle une disposition décrétable se trouverait modifiée au gré de l'évolution d'un code d'autorégulation est fondamentalement contraire à l'article 33 de la Constitution ».

Elle ajoute que ce constat d'incompatibilité de la thèse de la requérante avec les principes élémentaires d'organisation de la hiérarchie des normes est renforcé par le fait que l'introduction de l'interdiction de l'autopromotion dans les journaux télévisés, sous le contrôle d'une autorité de régulation indépendante, dans le décret du 4 février 2021, découle directement de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 ‘visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels’. Elle mentionne, en particulier, l'article 19 de cette directive qui, selon elle, impose aux États membres de s'assurer que la publicité télévisée, en ce compris l'autopromotion, soient « aisément identifiables comme tels et [puissent] être distingués du contenu éditorial », de même que l'article 30 de la même directive qui, à ses yeux, impose que ce soit une autorité de régulation indépendante dotée, comme elle, de pouvoirs de sanction, qui assure le respect de cette règle. Elle soutient que l'interprétation de la requérante mettrait en danger l'application harmonieuse des normes décrétables en cause avec ces exigences découlant du droit de l'Union européenne.

V.1.3. La requête en intervention

La requérante en intervention considère d'emblée qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse a outrepassé les compétences qui lui sont attribuées par l'article 4 du décret du 30 avril 2009. Elle estime que l'article 13 du Code de déontologie journalistique est le pendant déontologique de l'article 5.3-1, § 3, du

décret du 4 février 2021 et que ces deux dispositions portent sur l'interdiction de la confusion entre publicité et information « ou en particulier sur l'interdiction de l'autopromotion ». Elle est d'avis que la plainte ayant donné lieu à l'acte attaqué « recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information » au sens de l'article 4, § 2, du décret du 30 avril 2009 et que, dans ce cas et hormis trois « cas exceptionnels » non rencontrés en l'espèce, elle est seule compétente pour trancher les plaintes ayant un tel double objet.

Elle poursuit en réfutant, dans un premier point, « l'interprétation faite dans la motivation de l'acte attaqué ». Elle relève que la partie adverse concède que le législateur a voulu éviter le double contrôle, que toutefois « celui-ci viserait exclusivement l'aspect déontologique d'un grief, mais [que], selon la partie adverse, en aucun cas le législateur n'aurait voulu retirer à [celle-ci] le contrôle du droit de l'audiovisuel ».

Or elle est d'avis que « le législateur n'a pas pu vouloir éviter le double contrôle uniquement sur l'aspect déontologique », une telle interdiction allant « de soi ». Selon elle, « indépendamment de la répartition des compétences de contrôle issue de l'article 4 du décret du 30 avril 2009, la partie adverse est uniquement compétente pour le contrôle du respect du droit de l'audiovisuel » et « il n'existe aucun fondement légal lui attribuant le contrôle du respect de la déontologie ». Elle souligne que le raisonnement de la partie adverse mène « bien à un double contrôle d'une même plainte, l'un sous l'angle déontologique, l'autre sous l'angle du droit de l'audiovisuel », ce qui va à l'encontre de l'objectif de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 qui vise à éviter tout double contrôle lorsqu'une plainte dispose d'un double objet.

Elle ajoute qu'il est « incorrect d'avancer [que lui] attribuer par défaut le contrôle des plaintes ayant un double objet [...] entraînerait d'office l'absence de contrôle du droit de l'audiovisuel pour la partie adverse ». Elle se réfère à l'article 4, § 3, du décret du 30 avril 2009 qui le prévoit expressément en cas de récidive. Elle estime que ce double niveau de contrôle, et la gradation de la lourdeur des sanctions qui l'accompagne, ont été pensés à dessein, afin de respecter la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution, en édifiant un organe d'autorégulation des journalistes compétent par défaut pour les contrôler. Elle cite plusieurs extraits des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 à l'appui de son raisonnement et en déduit que « c'est uniquement parce que l'établissement et le contrôle des règles de déontologie journalistique font l'objet d'une autorégulation que celles-ci ne violent pas la liberté en cause » mais que « tel n'est donc pas le cas lorsque le contrôle de ces règles est accaparé par la partie adverse sur la base de son interprétation erronée de

l'article 4 du décret du 30 avril 2009 ». Elle relève encore que ce contrôle prioritaire par le CDJ ne porte que sur les programmes d'information « faisant l'objet d'un véritable travail journalistique », dans lesquels, contrairement aux programmes de divertissement, le respect de la liberté d'expression est soumis à un contrôle plus poussé.

Quant à l'argument tiré de la violation du droit européen, elle cite le prescrit de l'article 20 de la directive n° 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 et affirme qu'il laisse une large marge d'appréciation aux États membres sur la manière de transposer les règles européennes, de telle sorte que rien n'interdit de procéder comme elle le défend. Elle relève qu'au contraire, l'autorégulation est considérée comme un instrument complémentaire à l'action régulatoire au niveau européen, ainsi que cela ressort, selon elle, expressément du 44^e considérant de la directive précitée. Elle réitère que l'autorégulation n'apparaît pas comme étant de nature à « se substituer aux obligations qui incombent au législateur national » puisque, d'après elle, le mécanisme de répartition des dossiers en cas de récidive susvisé permet l'intervention de l'État « lorsque les objectifs du système ne sont pas atteints », comme l'y incite le législateur européen. Elle ajoute qu'au travers de la directive 2010/13/UE, la volonté a été de maintenir ce qui existait déjà sous le régime de la directive précédente, soit l'encouragement du recours aux systèmes d'autorégulation ou de corégulation et qu'en conséquence, il ne peut être reproché à un État membre d'appliquer des méthodes encouragées par l'Union européenne.

Sous un deuxième point intitulé « réfutation de l'interprétation de la partie adverse au regard de la logique interne de la disposition litigieuse », elle considère qu'il est incohérent, sur la base de la « logique interne » de l'article 4 du décret du 30 avril 2009, d'avancer qu'une plainte ayant un double objet serait « dans tous les cas, soumise au veto final de la partie adverse ». Elle rappelle le prescrit de l'article 4, § 3, de ce décret et déduit de sa rédaction que la compétence du CAC pour se pencher sur les cas de récidive est une exception à la règle générale, ce qui implique qu'en application de cette même règle générale, c'est bien le CDJ qui est d'abord compétent pour juger des cas de plainte à double objet. Elle cite entre autres les travaux parlementaires dudit décret à l'appui de son raisonnement.

Elle ajoute que la thèse de la partie adverse n'a pas de sens au regard de la portée du contrôle qui a été dévolu à cette dernière. À son estime, celle-ci n'est en effet compétente que pour les médias audiovisuels, alors que sa propre compétence porte sur le contrôle du travail des journalistes qui ne travaillent pas tous pour des médias audiovisuels. Elle en déduit qu'il est plus logique d'attribuer la compétence de connaître des plaintes à double objet à l'instance ayant le contrôle le plus large, soit

le CDJ. Elle se prévaut également de l'objectif poursuivi par l'auteur du décret du 30 avril 2009 qui était, en créant un « lieu d'autorégulation externe aux entreprises de médias [...] notamment de garder communes les règles de déontologie et d'élaborer au fil du temps une "jurisprudence" partagée par tous les médias ». Elle estime que cet objectif ne peut être atteint si la partie adverse a la compétence de renverser chacune de ses décisions, comme celle-ci le défend dans l'acte attaqué.

Sous un troisième et dernier point intitulé « réfutation de l'interprétation au regard des règles de répartition des compétences », elle soutient que l'interprétation que la partie adverse invoque à propos de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 précité ne résiste pas davantage à l'analyse. Elle rappelle à cet égard l'avis rendu par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État au sujet de la proposition de décret qui a donné lieu au décret du 30 avril 2009 précité, lequel considérait que la Communauté française n'est pas compétente pour régler le statut du journaliste et sa déontologie. Elle souligne que cette proposition a, en conséquence, été modifiée afin de ne pas porter sur son propre fonctionnement. Elle est toutefois d'avis que l'interprétation de la partie adverse, selon laquelle le CAC jouit de la possibilité de réformer la décision du CDJ, aboutirait au résultat inverse et que ses membres n'auraient alors plus aucun intérêt à participer à son fonctionnement et se soumettre aux décisions du CDJ.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse entend d'abord insister sur l'objectif qui se dégage des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009, à savoir « la nécessité d'utiliser les compétences et les prérogatives de chacune des institutions dans un souci de complémentarité et d'efficacité ». Elle souligne que « l'adjectif "concurrent" signifie "qui existe, agit avec un autre, en même temps, parallèlement, pour un même but » alors que « l'adjectif "conjoint" vise des choses "intimement, étroitement, immédiatement associé(es)" ». Elle en déduit que, mis sur un pied d'égalité, ces adjectifs tendent à « éviter que le CDJ et le CAS statuent ensemble, chacun pour ce qui les concerne, parallèlement, sur les mêmes questions ». Elle indique que si l'objectif de l'article 4, § 2, du décret est que « le CDJ se prononce prioritairement sur toute question à objet mixte[,] [i]l n'exclut cependant pas l'intervention ultérieure du CAC, une fois que le CDJ s'est prononcé sur la plainte quant à son volet déontologique » et qu'« au contraire, cette intervention ultérieure, centrée sur le respect des dispositions décrétales confiées à la garde du CAC vise à réaliser l'objectif du législateur de la Communauté française de faire fonctionner ces deux institutions dans un esprit de complémentarité et d'efficacité », ce qui explique à ses yeux que l'article 4 du décret du 30 avril 2009 ne mentionne nulle part que le CAC serait dessaisi d'une plainte mixte qu'il transmet au CDJ.

Elle en veut pour preuve le fait que :

- « l'interprétation de l'article 4, § 2, du décret du 30 avril 2009 retenue par [l'auditeur rapporteur] emporterait un tel effet de délégation interdite, dans la mesure où cette interprétation autoriserait le CDJ, instance d'autorégulation, à modifier ou moduler la portée matérielle des règles décrétales confiées à la garde du CAC, instance régulatoire, ce qui n'est manifestement pas l'objectif du législateur de la Communauté française ».

Elle observe également que l'articulation des deuxième et troisième paragraphes de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 ne peut se comprendre comme empêchant l'exercice de la compétence régulatoire du CAC en l'espèce. Elle souligne que s'ils visent à éviter un contrôle concurrent ou conjoint de la part du CAC et du CDJ, ils réalisent cet objectif de manière différente. En effet, selon elle :

- « Le paragraphe 2 donne la priorité au CDJ pour exercer sa compétence, tout en laissant au CAC la possibilité d'exercer ensuite, de manière complémentaire, sa propre compétence régulatoire que n'affecte pas (et ne peut pas affecter) l'autorégulation exercée par le CDJ.

À l'inverse, le paragraphe 3 donne, “par dérogation au § 2 et dans le cadre de ses compétences décrétales”, la priorité au CAC pour traiter “directement” une plainte mixte, tout en imposant au CAC de solliciter dans ce cas un avis au CDJ.

La distinction entre ces deux paragraphes est donc essentiellement temporelle. Cette interprétation est reflétée dans les travaux parlementaires qui énoncent que l'article 4 du décret du 30 avril 2009 poursuit l'objectif “de permettre au CDJ d'intervenir en première ligne lorsque le CSA est saisi d'une plainte qui a des implications en matière de déontologie journalistique, et de manière générale de favoriser les synergies et les collaborations entre les deux instances” ».

V.2. Appréciation

Il convient de relever d'emblée que le présent litige est lié au premier grief qui a été jugé établi par la partie adverse et qui porte sur le fait « d'avoir diffusé sur La Une, dans le journal télévisé de 19h30 du 28 février 2023, une séquence relevant de l'autopromotion, en infraction à l'article 5.3-1, § 3, du décret SMA-SPV ».

Selon cet article 5.3-1, § 3, du décret du 4 février 2021 ‘relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos’, dont le CAC doit assurer l'application :

- « § 3. La publicité, le télé-achat et l'autopromotion ne peuvent être insérés dans les journaux télévisés, dans les programmes pour enfants, dans les retransmissions de cérémonies religieuses et philosophiques non confessionnelles ».

L'article 13 du Code de déontologie journalistique dispose, toutefois, également :

Les journalistes ne prêtent pas leur concours à des activités de publicité ou de communication non journalistique. Les rédactions s'assurent que les messages publicitaires sont présentés de façon à éviter la confusion avec l'information journalistique. La citation de marques, entreprises, personnalités, événements, institutions... ne répond qu'aux seuls critères journalistiques. Les journalistes rendent compte des événements que leur média parraine en appliquant la même déontologie qu'à propos de tout autre événement ».

La coexistence de ces dispositions tantôt de nature législative de la Communauté française, tantôt de nature déontologique a donné lieu à la mise en œuvre des dispositions procédurales mentionnées ci-après, en particulier l'article 4, § 2, alinéa 3, du décret du 30 avril 2009 'réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique'.

L'article 9.1.2-4 du décret du 4 février 2021 dispose :

« Le Collège d'autorisation et de contrôle collabore avec l'IADJ dans le respect de l'article 4 du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique ».

L'article 4, §§ 1^{er} à 3, du décret du 30 avril 2009 précité dispose :

« § 1^{er}. Dans l'exercice de ses attributions décrétales visées dans le décret du 27 février 2003 sur les services de médias audiovisuels, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ci-après en abrégé "CSA", a le pouvoir de saisir le CDJ.

§ 2. Le CSA renvoie au CDJ toutes les plaintes relatives à l'information qui sont sans rapport avec ses attributions décrétales.

Le CDJ renvoie au CSA les plaintes relatives à l'audiovisuel qui sont sans rapport avec ses propres attributions.

Dans le cas où une plainte déposée au CSA recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information notamment pour les questions relatives à l'objectivité, ou nécessite une interprétation d'une disposition figurant au Règlement d'ordre intérieur relatif à l'information pris par les éditeurs de services :

- le CSA sollicite immédiatement l'avis du CDJ qui l'examine selon la procédure prévue en son sein ;
- le CDJ communique au CSA son avis, accompagné de ses éventuelles recommandations ;
- le CSA communique au plaignant l'avis du CDJ ;
- si le CDJ se déclare incompétent, il renvoie la plainte au CSA qui statue à son tour sur la recevabilité de la plainte ;
- si le CDJ constate une ingérence de l'éditeur de service de média audiovisuel dans l'indépendance journalistique, le CSA, sur la base de ses missions décrétales et dans le respect de l'intérêt public, instruit la plainte en se fondant notamment sur l'avis remis par le CDJ.

Si le CSA entend ne pas se conformer à l'avis du CDJ, il se consulte préalablement avec lui dans le cadre d'une procédure d'audition, avant de prendre sa décision, et motive les raisons pour lesquelles il s'écarter de l'avis du CDJ.

§ 3. Par dérogation au § 2 et dans le cadre de ses compétences décrétales, le CSA peut traiter directement une plainte qui recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information lorsqu'elle porte sur la responsabilité de l'éditeur de service de média audiovisuel, soit :

- lorsque, à la suite d'un premier avis remis par le CDJ sur une plainte traitée selon la procédure décrite au § 2, le CSA reçoit, endéans les 12 mois, une nouvelle plainte similaire, considérée par le CDJ comme concernant le même éditeur et comportant les mêmes griefs ;
- lorsqu'une plainte est adressée au CSA par trois chefs de groupes politiques démocratiques reconnus du Parlement de la Communauté française et qu'elle entre dans le champ de ses attributions décrétales.

Le CSA sollicite un avis du CDJ dans ces cas de figure.

Si le CSA entend ne pas se conformer à l'avis du CDJ, il se consulte préalablement avec lui dans le cadre d'une procédure d'audition, avant de prendre sa décision, et motive les raisons pour lesquelles il s'écarter de l'avis du CDJ ».

Il résulte de cet article 4 et, spécialement de son paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, que si le principe est celui de l'exclusivité des compétences, qui implique que tant le CSA que le CDJ renvoient à l'autre les plaintes qui sont sans rapport avec leurs propres attributions, soit respectivement l'audiovisuel et l'information, une procédure spécifique est prévue lorsque cette plainte recouvre à la fois une disposition législative en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information (alinéa 3). Dans ce cas, le CSA doit, en effet, demander « immédiatement » l'avis du CDJ et le communiquer au plaignant lorsque cet organe le lui a transmis (alinéa 3, 3 premiers tirets). Les deux tirets suivants de l'alinéa 3 distinguent les hypothèses où soit le CDJ se déclare incompétent, de sorte qu'il appartient au CSA de se prononcer (4^e tiret), soit le CDJ « constate une ingérence de l'éditeur de service de média audiovisuel dans l'indépendance journalistique », auquel cas le CSA « instruit la plainte en se fondant notamment sur l'avis remis par le CDJ » (5^e tiret). Le paragraphe 3 du même article prévoit, en outre, « par dérogation au § 2 » mais « dans le cadre de ses compétences décrétales », que le CSA « peut traiter directement une plainte » qui se fonde sur ce que les parties qualifient tantôt de « cas de récidive » (alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret), tantôt d'« affaires graves » matérialisées par une plainte introduite par trois chefs de groupes politiques démocratiques reconnus au Parlement (2^e tiret). Enfin, que ce soit le paragraphe 2 ou le paragraphe 3, ils prévoient tous deux que le CSA peut ne pas « se conformer à l'avis du CDJ », moyennant une concertation préalable avec celui-ci et une motivation renforcée de sa décision.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, cette faculté reconnue au CSA de s'écarter de l'avis du CDJ et d'ainsi disposer du pouvoir du dernier mot,

ne peut être interprétée largement. Les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 soulignent, à cet égard, ce qui suit :

« Le présent texte vise à mettre en œuvre clairement la complémentarité des compétences de l'IADJ et du CSA, ainsi qu'une efficace coordination de leur action respective. En substance, l'objectif est d'éviter tout contrôle concurrent. Les circonstances d'une action conjointe doivent être exceptionnelles et résulter de la nécessité d'utiliser les compétences et les prérogatives de chacune des institutions dans un souci de complémentarité et d'efficacité » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., Développements, 2008-2009, n° 707/1, p. 4).

Le caractère exceptionnel ainsi mis en exergue du contrôle « concurrent » ou « conjoint » du CSA et du CDJ accrédite la thèse selon laquelle les dispositions précitées sont de stricte interprétation et limitent, en conséquence, ce contrôle aux hypothèses mentionnées expressément dans les dispositions décrétales précitées.

En l'occurrence, si, dans le paragraphe 3, il concerne nécessairement les deux cas de récidive ou d'affaires graves susvisés, dans le paragraphe 2, la faculté reconnue au CSA de s'écarter des avis du CDJ ne saurait viser le cas où ce dernier se déclare incompetent (alinéa 3, 4^e tiret). Le CSA doit se prononcer à son tour sur la recevabilité de la plainte, sans devoir remettre en cause au préalable l'appréciation du CDJ sur les limites que celui-ci assigne à ses propres prérogatives.

Dans ce même paragraphe 2, le contrôle « concurrent » ou « conjoint » ne saurait donc s'envisager qu'au sujet du 5^e et dernier tiret, soit lorsque le CDJ considère qu'il y a eu ingérence de l'éditeur dans l'indépendance du journaliste, à charge pour le CSA de suivre ou non l'avis de cette instance et le cas échéant d'infliger une sanction à l'encontre de cet éditeur. Il s'agit bien d'un tel contrôle, puisqu'il est exercé par ces deux instances pour un même fait, mais chacune par rapport à la réglementation à l'égard de laquelle, et à l'interlocuteur vis-à-vis de qui, elles sont compétentes. Il revient au CDJ de constater l'atteinte à l'indépendance du journaliste et, dans l'affirmative, au CSA de sanctionner l'éditeur si cette atteinte procède d'une ingérence dans son chef.

Le décret du 30 avril 2009 n'envisage, en revanche, pas l'hypothèse inverse où, comme en l'espèce, le CDJ se déclare compétent pour connaître d'une plainte mais considère que l'indépendance journalistique n'a pas été mise à mal par une ingérence de l'éditeur. Le CSA ne peut donc, dans ce cas, s'écarter de l'avis du CDJ et sanctionner malgré tout l'éditeur pour une irrégularité que celui-ci aurait commise. Cette différence se conçoit aisément puisqu'à défaut, la première instance devrait se prononcer sur l'ingérence de l'éditeur sur l'indépendance journalistique et, partant, sur pareille indépendance qui n'est pourtant pas de son ressort. En exerçant de la sorte sa compétence déontologique, le CDJ épuise dès lors la compétence régulatoire du CSA.

Il est à noter que cette question de la répartition des compétences de ces deux instances s'inscrit dans le contexte d'une réglementation qui tend à garantir l'indépendance de l'instance d'autorégulation de la déontologie journalistique que constitue le CDJ et, plus fondamentalement, la liberté de la presse qui sous-tend cette réglementation. Il ressort en effet des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 que :

« En reconnaissant une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique et en pourvoyant partiellement à son financement, la Communauté française consacre le caractère d'intérêt général de cette mission sans toutefois porter atteinte à l'indispensable indépendance de cette instance » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., Développements, 2008-2009, n° 707/1, p. 3).

De même :

« La question pourrait également se poser de savoir si la présente proposition est conforme à l'article 25 de la Constitution. Cette disposition consacre, en effet, la liberté de la presse en ces termes : "La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi".

Il est de jurisprudence constante que des restrictions peuvent être apportées à des libertés. La Cour constitutionnelle l'a d'ailleurs rappelé spécifiquement à propos de la liberté de presse et de la liberté d'expression. Elle a précisé que "La liberté d'expression n'est toutefois pas absolue. Il résulte des articles 19 et 25 précités combinés avec l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que la liberté d'expression peut être soumise à certaines restrictions prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans les dispositions conventionnelles précitées" ([C.C.], n°102/99 du 30 septembre 1999) » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., Développements, 2008-2009, n° 707/1, p. 5).

Si le législateur a estimé pouvoir répondre qu'« il ne fait guère de doute que la reconnaissance d'une instance d'autorégulation chargée de l'établissement de règles déontologiques respecte les exigences ainsi posées » (*ibid.*), encore faut-il que les décisions de cette instance en matière de respect de la déontologie journalistique puissent prévaloir, sauf au législateur décréto à en disposer autrement. S'agissant de l'article 4, § 2, précité, il résulte toutefois de l'examen qui précède que pareille disposition n'existe pas lorsque, comme en l'espèce, le CDJ juge des propos litigieux acceptables au regard de la déontologie journalistique. Partant, la thèse de la partie adverse selon laquelle le CSA devrait pouvoir malgré tout pouvoir se prononcer « en seconde ligne » dans ce cas, ne peut être suivie.

Cette interprétation ne bouleverse pas la hiérarchie des normes, contrairement à ce que soutient la partie adverse. Comme il a été relevé d'emblée, l'article 9.1.2-4 du décret du 4 février 2021 rend, en effet, obligatoire, à l'égard du

CSA, l'article 4 du décret du 30 avril 2009. Il s'ensuit que l'exclusion de principe du double contrôle par cette instance et le CDJ, lorsqu'une plainte recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information, trouve sa source dans une disposition décrétole de même valeur que celle qui fixe les seules compétences du CSA et procède ainsi de la volonté même du législateur. Cet article 9.1.2-4, en ce qu'il renvoie expressément à l'article 4 précité du décret du 30 avril 2009, n'entend pas déroger à celui-ci mais bien confirmer son application.

Enfin, les articles 19 et 30 de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 'visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »)', invoqués dans le mémoire en réponse, ne sont pas de nature à modifier l'analyse qui précède. Si la première de ces deux dispositions impose en effet aux États membres de s'assurer que la publicité télévisée, qui inclut l'autopromotion, et le téléachat soient « aisément identifiables comme tels et [puissent] être distingués du contenu éditorial », elle ne donne aucune indication quant à l'instance qui doit assurer le respect de cette disposition. Il en va de même de l'article 30 de la même directive qui, comme le relève la requérante, dispose simplement que des règles de coopération entre les organes de régulation des États membres soient fixées en ce qui concerne la communication ou la notification d'informations à la Commission. Cet article n'impose donc pas qu'une autorité de régulation indépendante telle que le CSA assure le respect dudit article 19. En revanche, l'article 4, § 7, de la directive 2010/13/UE prévoit expressément que « les États membres encouragent les régimes de corégulation et/ou d'autorégulation, au niveau national, dans les domaines coordonnés par la présente directive, dans la mesure où leur ordre juridique le permet ». Il n'y a donc pas lieu d'exclure que le contrôle du respect de l'article 19 précité de la directive puisse être assuré en priorité par l'instance d'autorégulation que constitue le CDJ, comme cela a été le cas en l'espèce.

Partant, l'auteur de l'acte attaqué n'était plus compétent pour adopter cette décision.

Le moyen unique est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'association sans but lucratif « Association pour l'autorégulation de la déontologie journalistique » est accueillie.

Article 2.

La décision du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 14 décembre 2023 d'adresser un avertissement à la Radio-télévision belge de la Communauté française est annulée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 avril 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux