

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 27 août 2009

(dossier d'instruction 19/09)

En cause de la SPRL CEDAV, dont le siège est établi Rue de la Loi 28 bte 7 à 1040 Bruxelles ;

Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, en particulier les articles 136 §1^{er} 12° et 159 à 161 ;

Vu la décision du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 27 mai 2009 ;

Vu l'article 162 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels selon lequel « *lorsque le président prononce une sanction à l'égard du contrevenant, le collège d'autorisation et de contrôle, dans le respect de la procédure visée à l'article 161, se prononce sur la décision du président dans les 3 mois à dater de la notification de la décision au contrevenant* » ;

Vu le rapport d'instruction établi par le secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

Vu le grief notifié à la SPRL CEDAV par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2009 :

« d'avoir diffusé sur le service Al Manar, le 20 mai 2009, des propos contenant des incitations à la discrimination et à la haine notamment pour des raisons de sexe ou de conception philosophique, en contravention à l'article 9, 1° du décret sur les services de médias audiovisuels » ;

Vu le mémoire en réponse du 27 août 2009 ;

Entendus Monsieur Ahmed Bouda, directeur, et Maître Emmanuel Gourdin, loco Maître Michel Kaiser, en la séance du 27 août 2009 ;

1. Exposé des faits

Le 25 mai 2009, le secrétariat d'instruction du CSA a accusé réception d'une plainte dirigée contre un programme de libre antenne diffusé sur le service Al Manar/Al Markaziya, le 20 mai en soirée, contenant des propos susceptibles de contenir des incitations à la discrimination ou à la haine, tenus principalement à l'encontre du Mouvement Réformateur (MR), ainsi qu'à l'encontre de la Secrétaire d'Etat française Fadela Amara.

Ce même jour, le Président du CSA, Monsieur Marc Janssen, eu égard à la gravité des propos tenus, particulièrement en période électorale, a demandé au secrétariat d'instruction de bien vouloir procéder à l'instruction du dossier avec la plus grande diligence.

Le secrétariat d'instruction a, ce même jour, appelé Monsieur Ahmed Bouda, directeur, afin de l'avertir de l'instruction ouverte à son encontre. Il a appris à cette occasion que l'animateur du programme concerné avait été licencié dès le samedi 23 mai. Cette information a été confirmée par écrit par l'éditeur, et versée au dossier d'instruction.

Le 26 mai 2009 à 11h00, le Président du CSA, considérant que la plainte est relative à des propos pouvant éventuellement contrevenir à l'article 9 du décret sur les services de médias audiovisuels et particulièrement des propos contenant des incitations à la haine et à la discrimination en particulier pour des raisons de conception philosophique, et considérant la période électorale en cours, a indépendamment de la procédure d'instruction, demandé à l'éditeur de lui faire parvenir le jour même avant 16 heures 30 les informations suivantes : les mesures qu'Al Manar comptait prendre afin de contribuer de manière appropriée à réparer le préjudice subi par le MR et le détail de la couverture de la campagne électorale déployée par Al Manar, au sein et en dehors des émissions d'informations.

Le 26 mai à 15h13, l'éditeur a adressé au CSA le courriel suivant : « *Nous avons lu attentivement votre courriel et nous allons nous activer pour répondre à toutes vos questions, le plus rapidement possible. Sachez que nous avons déjà averti, hier, le 25 mai 2009, les responsables du MR du dérapage commis par Monsieur Khalid Ben Taïb dans le chef de leur parti. Notez également, Monsieur le Président, que nous sommes en pourparler, depuis hier, avec le MR pour trouver la formule adéquate afin de réparer le préjudice subi par ce parti* ».

Le 26 mai à 16h18, le président du CSA a répondu à l'éditeur par le courriel suivant : « *J'ai bien reçu votre courriel de 15h13 ce mardi. Je vous prie d'inclure dans les informations que vous devez nous transmettre pour 16h30 le nom du ou des responsables du Mouvement Réformateur avec lesquels vous êtes en discussion actuellement, ainsi que leurs titres et qualités afin que nous puissions vérifier si ceux-ci sont bien investis de l'autorité et de la légitimité nécessaires à mener ce genre de dialogue au nom de leur parti. Je vous rappelle également le deuxième point de notre requête. Votre réponse devrait idéalement inclure le dispositif électoral du service Al Manar (dispositif dont nous vous avons déjà demandé copie par un courriel du 13 mars dernier, resté sans réponse), le cas échéant complété d'informations relatives aux plages horaires et d'émissions hors informations mais pendant lesquelles est abordée la politique (par exemple, les émissions de libre antenne)* ».

Aucune réponse n'a été ensuite adressée par l'éditeur au CSA, passée l'échéance de 16h30.

Le 26 mai à 17h49, le président du CSA a adressé à l'éditeur la notification de griefs susmentionnée, selon la procédure prévue par l'article 159 du décret sur les services de médias audiovisuels. La date d'audition a été fixée au mercredi 27 mai 2009 à 12h00 dans les locaux du Conseil supérieur de l'audiovisuel. En application de l'article 159 du décret, le président a rappelé à l'éditeur qu'il disposait de la possibilité de déposer des observations écrites à l'audience.

Le 26 mai à 17h52, en application de l'article 159 du décret, le président a informé le Collège d'autorisation et de contrôle de la mise en œuvre de la procédure d'urgence.

Le directeur de l'éditeur, M. Ahmed Bouda, a été entendu lors de l'audition du 27 mai 2009.

L'éditeur s'est conformé à la sanction prononcée par le président du CSA le 27 mai 2009.

2. Argumentaire de l'éditeur de services

L'éditeur n'est pas en mesure de fournir une copie du programme incriminé, mais il reconnaît les faits.

L'éditeur rappelle que l'animateur, qui travaillait pour la radio en tant qu'indépendant, a été convoqué pour s'expliquer le samedi 23 mai et que la décision de se séparer définitivement de ses services a été prise le même jour.

L'éditeur informe le président qu'il formait régulièrement les animateurs de sa radio, mais qu'il avait pris l'initiative d'intégrer dans son équipe des animateurs provenant d'autres radios non reconnues par le CSA dans le cadre du plan de fréquences, dont l'animateur concerné, et que cette intégration n'était pas satisfaisante et que l'animateur était surveillé.

Il précise avoir « effectué la publication du message rectificatif demandé par le CSA » et « pris contact avec le MR afin de trouver une réparation adéquate ». Toutefois, l'éditeur estime que le propos tenu par l'animateur à l'encontre du MR « ne constituent pas une atteinte à la dignité humaine ou une incitation à la discrimination au sens de l'article 9, §1^{er}, 1° du décret sur les services de médias audiovisuels » en ce qu'ils « n'incitent pas les auditeurs à traiter d'une manière discriminatoire les militants maghrébins ou non du MR » et qu'ils « expriment une opinion personnelle de l'animateur dont la radio s'est séparé ».

En ce qui concerne les propos tenus à l'encontre de Madame Fadela Amara, l'éditeur estime que « ces allégations sont certes très tranchées et provocantes mais dénotent de l'expression d'une opinion étayée » et que « l'animateur s'est laissé aller à un jeu de mots facile à partir du nom de l'association fondée par Madame Amara ». Il estime toutefois que ces propos ne constituent pas non plus une contravention à l'article 9, §1^{er} 1° en ce qu'ils sont « injurieux à l'égard de Madame Amara mais pas à l'égard des femmes en général ».

En effet, l'éditeur relève dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les propos de l'animateur « doivent être considérés comme des opinions », qu'il « n'est pas concevable de sanctionner un éditeur pour l'exercice par un de ses animateurs de sa liberté d'opinion » et que « s'agissant d'un jugement de valeur (à distinguer des faits), l'exactitude de l'opinion de doit pas être prouvée sous peine d'une violation de la liberté d'expression elle-même ». Il rappelle en outre le principe selon lequel « la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population » (Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, 4 novembre 1976).

Lors de l'audience du 27 août 2009, et dans la note déposée à cette occasion, il invoque encore la jurisprudence strasbourgeoise pour soutenir :

- que les titulaires de la liberté de presse ont droit de recourir à une certaine dose d'exagération et de provocation ;
- que les personnes visées par les propos litigieux, que leurs fonctions et rôles publics exposent à la critique, doivent faire preuve d'une tolérance accrue à l'égard des critiques ;
- que des propos tenus en direct lors d'émissions télévisées ou radiophoniques doivent être appréciés avec mansuétude.

Il en conclut que les propos litigieux relèvent de la garantie offerte par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Enfin, il estime que, tout en assumant ses responsabilités, il doit être tenu compte des difficultés dans la mise en œuvre de son projet de radio, dans la mesure où l'autorisation qui lui a été délivrée par le CSA a été contestée à de multiples reprises devant le Conseil d'Etat.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

Selon l'article 10 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence

d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».

Toutefois, selon le §2 de ce même article, *« L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».*

C'est dans le respect de cette disposition que, selon l'article 9, 1° du décret, les éditeurs soumis à celui-ci *« ne peuvent éditer des programmes contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine ou contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de prétendue race, d'ethnie, de sexe, de nationalité, de religion ou de conception philosophique, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la seconde guerre mondiale ainsi que toute autre forme de génocide ».*

La jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle qu'un tel pouvoir d'appréciation doit être utilisé avec la plus grande prudence et dans le respect du principe de proportionnalité : la liberté d'expression *« vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique ».*

En effet, s'agissant d'une infraction qui s'analyse comme une exception au droit fondamental à la liberté d'expression reconnu tant par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales que par la Constitution belge, il y a lieu d'appliquer des principes d'interprétation restrictive et de ne considérer que l'infraction est établie que quand les éléments constitutifs sont manifestement réunis.

Il ressort à suffisance du compte-rendu d'audition que l'animateur a non seulement manifesté une opinion haineuse à l'encontre d'un parti démocratique, mais, à plusieurs reprises, à l'égard de toute personne d'origine maghrébine (puis toute personne *« humaine »*) qui en partagerait activement les idées (*« je ne comprends pas comment on peut être membre du MR en étant d'origine maghrébine sans se renier en totalité... je ne peux pas trop comprendre tout cela, il faudra vraiment qu'on m'explique comment on peut être d'origine maghrébine, même déjà d'origine tout court, hein, humaine, et accepter des thèses comme le libéralisme prôné par l'UMP et le MR... »*) Ces déclarations constituent bien des incitations à la discrimination et à la haine en raison de la conception philosophique.

Il ressort également à suffisance du compte-rendu d'audition que l'animateur a manifesté une opinion haineuse à l'encontre de Madame Fadela Amara, Secrétaire d'Etat française en charge de la politique de la ville, en qualifiant celle-ci notamment de *« débile mentale qui était une pute et une soumise, qui a créé le mouvement Ni putes ni soumises mais qui est elle une pute soumise à Nicolas Sarkozy »*. Ces déclarations qui ne se limitent pas à l'injure mais dépassent le cadre de celle-ci et relèvent du sexisme dans le vocabulaire utilisé constituent bien des incitations à la discrimination et à la haine pour des raisons de sexe.

C'est en vain que l'éditeur invoque certains principes du droit européen de la liberté d'expression pour soutenir que les propos litigieux seraient protégés par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme des Libertés fondamentales.

Force est à cet égard d'observer, de façon générale, que la haute juridiction européenne des droits de l'homme rappelle constamment que l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte « des devoirs et des responsabilités » (voy. p. ex. Cour eur. d. h., *Radio France et autres c. France*, 30 mars 2004).

Plus précisément, le Collège note que les limites élargies de la critique admissible à l'encontre des personnalités publiques visent uniquement les propos relatifs à la vie publique des personnes visées (voy. Cour eur. d. h., *Tammer c. Estonie*, 6 fév. 2001) et que, ce qui est plus important encore, « une distinction claire doit être faite entre la critique et l'insulte » (Cour eur. d. h., *Skalka c. Pologne*, 27 mai 2003, § 34). Dans ce dernier arrêt, la Cour précise que « si la seule intention de n'importe quelle forme d'expression est d'insulter un tribunal, ou les membres de cette juridiction, une sanction appropriée ne constituerait en principe pas une violation de l'article 10, §2, de la Convention » (id.). Par identité de motifs, une sanction proportionnée des propos litigieux n'énerve en rien l'art. 10 de la CEDH (voy. également Cour eur. d. h., *Brunet Lecomte et SARL Lyon Mag c. France*, 20 nov. 2008, où la sanction de l'emploi du terme « énerguemène » a été jugée contraire à l'art. 10 de la CEDH parce que ce terme « même répété, ne saurait, à lui seul et dans les circonstances de l'espèce, être considéré comme injurieux. » (§ 35)).

Il faut encore souligner que, dans son arrêt *Lindon, Otchakovsk-Laurens et July c. France*, du 22 oct. 2007, la Cour européenne affirme clairement que « quelle que soit la vigueur des luttes politiques, il est légitime de vouloir leur conserver un minimum de modération et de bienséance, ce d'autant plus que la réputation d'un politicien, fût-il controversé, doit bénéficier de la protection garantie par la Convention. » (§ 57). Et la haute juridiction de préciser « qu'elle porte attention à la nature des termes employés, notamment à l'intention qu'ils expriment de stigmatiser l'adversaire, et au fait que leur teneur est de nature à attiser la violence et la haine, excédant ainsi ce qui est tolérable dans le débat politique, même à l'égard d'une personnalité occupant sur l'échiquier une position extrémiste » (§ 57).

Le Collège constate donc que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'admet ni l'insulte ni l'incitation à la haine, même lorsque celle-ci participe de l'expression d'une opinion ou du recours à une certaine dose de provocation ou d'exagération.

Si des propos excessifs tenus dans les conditions d'un direct télévisé ont parfois pu être examinés avec mansuétude par la Cour européenne des droits de l'homme, comme le soutient l'éditeur dans sa note d'audience, il s'est agi de propos brefs et isolés et non, comme dans la présente espèce, d'une longue tirade manifestant de façon répétée et constante une intention d'inciter à la haine. La haute juridiction réaffirme d'ailleurs, dans l'arrêt cité par l'éditeur, qu'il « ne fait aucun doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention, des expressions visant à propager, inciter à ou justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention. » (Cour eur. d. h., *Gunduz c. Turquie*, 4 déc. 2003, § 51). Et la Cour a pu rappeler que l'égalité entre homme et femmes et l'interdiction de la discrimination en raison du sexe constituent des principes essentiels dans une société démocratique (Cour eur. d. h., *Leyla Sahin c. Turquie*, gr. ch., 10 nov. 2005, § 115).

Le Collège constate la gravité de la violation de l'article 9, 1° qui constitue une disposition fondamentale du décret.

Le Collège regrette que l'éditeur n'ait pas cherché avec la diligence requise à réparer le préjudice commis.

Toutefois, le Collège prend acte d'une part des mesures prises par l'éditeur à l'égard de l'animateur et d'autre part des propositions qu'il a adressées au Mouvement Réformateur pour contribuer à réparer le préjudice causé, initiative que le MR a confirmée à un agent assermenté du CSA. Le Collège prend

également acte des déclarations de l'éditeur selon lesquelles le programme incriminé a été suspendu et de ses déclarations selon lesquelles le programme était un dérapage isolé et ne s'inscrivait pas dans une politique de dénigrement systématique d'une formation politique.

Considérant que la sanction prononcée par le président le 27 mai 2009 était appropriée et qu'aucun argument avancé par l'éditeur ne permet de la remettre en cause, le Collège confirme celle-ci.

Le Collège prend également acte de ce que l'éditeur s'est conformé à la sanction avec la diligence requise entre les 28 et 31 mai 2009 et qu'il a, depuis lors, mis en place un comité de vigilance et a organisé un séminaire de déontologie. Considérant ces éléments, le Collège estime que la sanction prononcée par le président le 27 mai 2009 ne nécessite pas de prononcer une autre sanction concernant les propos tenus à l'égard de Madame Fadela Amara.

Fait à Bruxelles, le 27 août 2009.