

Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Décision du 10 novembre 2004

En cause de la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;

Vu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, et en particulier les articles 133 §1^{er} 10° et 156 à 160 ;

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

Vu les griefs notifiés à la RTBF par lettre recommandée à la poste le 30 juin 2004 :

- *« d'avoir diffusé sur le service La Première le 24 mai 2004 le programme « Questions publiques » en contravention à l'article 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, l'article 3 § 3 et l'article 7 § 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF » ;*

Vu la note d'observations de la RTBF reçue le 25 août 2004 ;

Vu le mémoire en réplique du secrétaire d'instruction du 7 septembre 2004 ;

Vu la note en réponse de la RTBF reçue le 29 septembre 2004 ;

Entendu Monsieur Jean-Paul Philippot, Administrateur général, MM. Simon-Pierre De Coster, Directeur juridique, Stéphane Hoebeke, conseiller juridique, Yves Thiran et Jean-Pierre Jacqmin et Maître Jacques Englebert, avocat, en la séance du 6 octobre 2004.

1. Exposé des faits

Le 24 mai 2004 vers 8h40, dans le programme « Questions publiques » diffusé sur le service La Première, répondant en direct à une question d'un auditeur sur la position des médias américains dans les campagnes électorales, Monsieur Christian de Fouloy, ancien représentant du parti républicain américain à l'étranger, a dit : *« En ce qui concerne les médias, les médias évidemment sont, coopèrent étroitement avec l'administration Bush dans la mesure où le parti républicain est constitué et on peut le regretter parce que moi, j'appartiens à cette catégorie silencieuse de républicains modérés, est largement contrôlé par des néo-conservateurs jouissant d'un appui certain de la part du lobby juif, lequel contrôle, comme vous le savez, les médias et la finance, ce qui permet, ce qui cause finalement non pas un discours libre mais un discours censuré. »*

La journaliste a poursuivi l'interview par la question : « *Ce qui explique – parce qu'on a eu beaucoup de questions sur ce sujet – que les Américains aient ouvert les yeux si tard, c'est aussi à cause de ça ?* »

Le 26 mai 2004, une plainte est déposée entre les mains du secrétariat d'instruction.

Le 3 juin, le secrétaire d'instruction demande à la RTBF copie du programme litigieux en invitant la RTBF à lui faire part de ses remarques. Le 16 juin, l'administrateur général de la RTBF communique la copie du programme, tout en précisant n'avoir « *à ce stade de la procédure (...) aucune remarque à formuler* ».

2. Argumentaire de l'éditeur de services

L'éditeur de services réfute formellement le grief. Il met par ailleurs en cause l'impartialité du secrétaire d'instruction, et considère également que la seule notification de ce grief lui a porté préjudice.

2.1. Position de l'éditeur de services quant au fond

L'éditeur de services expose tout d'abord que, dans le contexte d'une interview, les devoirs déontologiques du journaliste consistent, en ordre principal, à faire exprimer par la personne interrogée ce qu'elle sait (les faits) ou ce qu'elle pense (ses opinions) et à en rendre compte fidèlement. Il ajoute que lorsqu'il s'agit de conduire un débat noué entre l'invité du journaliste et les auditeurs, le rôle du journaliste n'est pas de commenter, condamner ou censurer les opinions de la personne interviewée. Il souligne que seule la personne interviewée est responsable des propos tenus et peut le cas échéant être poursuivie du chef de ceux-ci. Par contre, le journaliste ne peut se voir imputer la responsabilité des propos de tiers, dès lors qu'ils ont été fidèlement relatés. Pour l'éditeur, il est unanimement admis que le seul fait que le journaliste ne se démarque pas explicitement des propos tenus par la personne interviewée ne permet pas de lui en imputer la responsabilité, même lorsque les propos tenus constituent des injures et insultes outrageusement racistes.

L'éditeur conteste par ailleurs que les faits litigieux puissent être interprétés comme une incitation à la discrimination ou à la haine raciale, faute de réunion des trois éléments constitutifs d'une telle infraction : l'élément matériel, à savoir un comportement extérieur, concret et observable susceptible d'inciter à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence (il en va ainsi, selon la jurisprudence, de manifestations ou de propos outranciers dont la nature raciste ou xénophobe n'est pas douteuse, tels que des insultes grossières, des appels au meurtre ou à l'extermination, l'adhésion aux thèses du nazisme ou du fascisme, etc.), l'élément moral, à savoir l'intention spécifique de la personne qui doit avoir voulu par son comportement inciter à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence et la condition spécifique de publicité. L'éditeur expose que, si la condition de publicité est remplie en l'espèce, l'élément matériel et l'élément moral font défaut. Dans la séquence incriminée et en particulier dans la question de la journaliste, on ne peut déceler ni approbation, ni appropriation par la journaliste des propos émis par M. de Fouloy, ni volonté d'inciter les auditeurs à la haine ou à la discrimination raciale à l'égard des juifs.

L'éditeur ajoute que le journaliste n'est pas le censeur de l'information : on ne peut exiger du journaliste qu'il se livre à la fois aux exigences de son métier et qu'il remplisse simultanément la fonction d'un censeur moral, en condamnant telle phrase ou en indiquant à la personne interviewée ou au public son caractère inacceptable. Selon l'éditeur, un tel rôle n'est pas concevable et n'est pas possible compte tenu de la très grande difficulté de réagir « à chaud », instantanément, de manière correcte, spécialement dans le cas d'interviews en direct, comme en l'espèce. Seule une réaction différée, permettant le temps de la réflexion, paraît envisageable. C'est ce qui s'est passé, puisque l'éditeur est revenu sur l'incident le soir même, dans le cadre du programme « Face à l'info » consacré à l'antisémitisme, au cours duquel les propos de M. de Fouloy ont été commentés par M. Gergely, directeur de l'Institut d'études du judaïsme Martin Buber, et explicitement dénoncés par le journaliste comme une « banalisation », volontaire ou non, des propos antisémites.

2.2 Position de l'éditeur de services quant à l'impartialité du secrétaire d'instruction

L'éditeur de services estime que le secrétaire d'instruction ne présente pas, en l'espèce, les garanties d'impartialité et de modération qui s'imposent à l'accomplissement des fonctions qui lui sont dévolues. Il relève que, depuis son entrée en fonction début mai 2003, le secrétaire d'instruction aurait ouvert cinquante-quatre dossiers contre la RTBF alors que les dossiers ouverts contre la RTBF les années antérieures étaient au nombre de six en 2001, dix en 2002 et dix pour les quatre premiers mois de l'année 2003.

L'éditeur considère également que le secrétaire d'instruction ne présente pas les garanties minimales d'objectivité et d'impartialité s'agissant de dossiers relatifs à des problématiques intéressant la communauté juive de Belgique, dès lors qu'il est membre de cette communauté et qu'il se serait exprimé et continuerait à s'exprimer publiquement, notamment dans les médias, sur ces problématiques.

2.3. Position de l'éditeur de services quant à la notification du grief

L'éditeur de services estime enfin que la notification des griefs qui lui a été adressée par le Collège d'autorisation et de contrôle aboutit à lancer contre lui des accusations de racisme et d'antisémitisme – gravissimes pour un service public de radiotélévision dont la mission est précisément d'être un facteur de cohésion sociale- , accusations qui, en elles-mêmes, sont de nature à porter atteinte à l'honneur du service public de radio-télévision qu'il assume.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

3.1. Quant à la notification des griefs

C'est à tort que l'éditeur de services reproche au Collège d'autorisation et de contrôle une notification de griefs qui, en elle-même, devrait être assimilée à des « *accusations gravissimes de racisme et d'antisémitisme* » et serait abusive dès lors que l'éditeur diffuse sans commentaire des propos de tiers suggérant que la presse, en l'occurrence américaine, serait censurée et contrôlée par un prétendu lobby juif.

Il y a d'abord lieu de rappeler que la notification de griefs ne constitue nullement l'expression d'une première appréciation sur le fond, mais seulement la concrétisation du pouvoir normal de contrôle attribué au Collège d'autorisation et de contrôle par l'article 133, 10° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, selon une procédure prévue par l'article 158 du même décret.

Si le Collège d'autorisation et de contrôle dispose d'un pouvoir de classement sans suite des plaintes, il ne peut assurément exercer ce pouvoir en connaissance de cause que si le rapport d'instruction du secrétariat d'instruction contient tous les éléments de fait et de droit nécessaires à l'éclairer complètement. Tel ne peut être le cas lorsque, comme en l'espèce, le rapport d'instruction ne contient pas l'exposé de la position de l'éditeur de services parce que celui-ci a refusé de faire valoir ses remarques au sujet de la plainte alors même que le secrétaire d'instruction l'avait invité à le faire.

3.2. Quant à l'impartialité du secrétaire d'instruction

Aux termes de l'article 28 du règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur de l'audiovisuel, « *Aucun membre du bureau, du collège d'autorisation et de contrôle ou du personnel ne peut instruire un dossier ou participer aux débats et aux délibérations dans une affaire dans laquelle lui-même, directement ou indirectement, ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat, a un intérêt fonctionnel ou personnel* ».

Aux termes de l'article 5 du code de bonnes conduites administratives du personnel du Conseil supérieur de l'audiovisuel, « *Le personnel du CSA agit en toutes circonstances de manière objective et impartiale, dans l'intérêt de la Communauté française et du bien public. Son action s'effectue en toute indépendance dans le cadre d'une politique déterminée par le CSA et sa conduite n'est en aucun cas guidée par des intérêts personnels ou corporatifs ni par des pressions politiques* ».

Un manque d'objectivité et d'impartialité du secrétaire d'instruction ne peut être inféré du seul constat de la croissance du nombre de dossiers ouverts à l'égard de la RTBF depuis son entrée en fonction. Il suffit en effet d'observer que c'est de façon générale – tous éditeurs confondus – que le nombre de dossiers ouverts a crû depuis l'entrée en fonction du secrétaire d'instruction. Cette augmentation répond logiquement aux objectifs que poursuivait le législateur en créant, par le décret du 27 février 2003, un secrétariat d'instruction au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel, et notamment à l'objectif d'un contrôle plus efficace de tous les éditeurs de services.

En l'espèce, la RTBF n'apporte aucun élément de fait établissant un intérêt direct ou indirect du secrétaire d'instruction dans l'affaire traitée. En outre, il ne serait pas acceptable en droit et en fait que la simple appartenance à une communauté philosophique, religieuse ou autre puisse faire naître par elle-même un intérêt personnel entraînant l'incapacité de traiter une affaire de manière impartiale.

Certes, l'impartialité implique aussi un devoir de réserve rigoureux à l'égard de toutes les questions d'intérêt public qui sont susceptibles, d'une façon ou d'une autre, de trouver un écho dans les programmes des éditeurs à l'égard desquels le Collège d'autorisation et de contrôle est appelé à exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction.

En l'espèce cependant, il n'est pas établi que le secrétaire d'instruction a manqué à son devoir de réserve à propos du présent dossier.

3.3. Quant au grief

Selon l'article 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, « *La RTBF et les éditeurs de services soumis au présent décret 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 race, de sexe, de nationalité, de religion ou de conception philosophique* ».

Selon l'article 3 § 3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, « *L'entreprise, en arrêtant son offre de programmes, veille à ce que la qualité et la diversité des émissions offertes permettent de rassembler les publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale tout en répondant aux attentes des minorités socio-culturelles, et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, sans discrimination notamment culturelle, raciale, sexuelle, idéologique, philosophique ou religieuse et sans ségrégation sociale. Ces émissions tendent à provoquer le débat et à clarifier les enjeux démocratiques de la société, à contribuer au renforcement des valeurs sociales, notamment par une éthique basée sur le respect de l'être humain et du citoyen, à favoriser l'intégration et l'accueil des populations d'origine étrangère vivant en Communauté française* ».

Selon l'article 7 § 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, « *L'entreprise ne peut produire ou diffuser des émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, et notamment contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe ou de nationalité ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ou toute autre forme de génocide* ».

Il n'apparaît pas qu'une violation de l'article 3 § 3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF puisse être constatée dans le cadre d'un programme isolé. L'essence même de la règle inscrite à l'article 3 § 3 suppose que seul un examen de l'ensemble de l'offre de programmes de la RTBF sur une période déterminée pourrait conduire à un éventuel constat de sa violation. En ce qu'il vise l'article 3 § 3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, le grief n'est pas établi.

L'article 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et de l'article 7 § 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF renvoient à la même question : en éditant, produisant et diffusant le programme « Questions publiques » sur le service La Première le 24 mai 2004, la RTBF a-t-elle édité, produit ou diffusé un programme contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale ? La question n'est donc pas de savoir si la RTBF elle-même a incité à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale mais si le programme « Questions publiques » doit être considéré comme ayant contenu de telles incitations. Les dispositions en question du décret du 27 février 2003 (applicable à tous les éditeurs) et du décret du 14 juillet 1997 (applicable spécifiquement à la RTBF) créent en effet dans le chef de l'éditeur de services une responsabilité objective distincte de la responsabilité propre de ceux qui s'expriment sur son antenne : cette responsabilité éditoriale sera engagée dès que les programmes diffusés auront contenu de telles incitations, alors même que l'éditeur n'aurait eu aucune volonté d'inciter lui-même à la discrimination. En d'autres termes, la responsabilité éditoriale de l'éditeur sera engagée dès que les faits seront établis, à l'exclusion même de tout élément intentionnel dans son chef.

Toutefois, pour apprécier si les faits sont établis dans le chef de la RTBF, il y a lieu d'apprécier préalablement si, dans le corps du programme lui-même, il y a eu incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale. Et, faute d'autres précisions, il y a lieu de se référer, pour interpréter les notions d'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence pour des raisons fondées sur la race de se référer à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et à la jurisprudence prononcée dans l'application de cette loi, et plus particulièrement l'article 1^{er} de cette loi. De ce point de vue, la matérialité de l'infraction suppose la conjonction de circonstances particulières de publicité, d'un élément matériel (propos incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence) et d'un élément moral (volonté délibérée d'inspirer une réaction de discrimination).

Il ne fait pas de doute que les circonstances particulières de publicité soient rencontrées en l'espèce. Il reste dès lors à vérifier la conjonction de l'élément matériel et de l'élément moral dans le chef des deux personnes ayant participé à l'émission : la journaliste d'une part, l'interviewé d'autre part.

S'agissant de la journaliste, il y a lieu de rappeler que, dans une affaire mettant en cause un journaliste de la radio danoise condamné pour avoir diffusé un reportage où des skinheads tenaient des propos incitant gravement à la haine raciale, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que de tels propos ne pouvaient bénéficier des garanties consacrées par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a néanmoins jugé que la condamnation infligée par le Royaume du Danemark au journaliste dépassait la mesure de ce qui était nécessaire dans une société démocratique, considérant que « *Sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d'un tiers dans un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions d'intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses.* » (C.E.D.H., Jersild, 3 septembre 1994).

Semblablement, il a été jugé que : «(...) les reportages d'actualité basés sur des entretiens représentent l'un des moyens les plus importants sans lesquels la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de « chien de garde ». Les méthodes permettant de faire des reportages objectifs et équilibrés peuvent varier considérablement, en fonction notamment du moyen 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 » (C.E.D.H., Bergens Tidende, 2 mai 2000).

Il y a lieu d'appliquer les mêmes principes au cas d'espèce, d'autant que les propos litigieux ont été tenus ici en direct, en manière telle que la journaliste ne disposait d'aucun moyen d'en empêcher la diffusion. Il ne peut être fait grief à la journaliste de ne pas s'être immédiatement désolidarisée des propos litigieux, cette non-désolidarisation ne pouvant nullement être interprétée comme une quelconque forme de caution aux propos litigieux.

L'élément matériel n'est donc pas établi dans le chef de la journaliste. C'est donc surabondamment que l'on observera que l'élément moral n'est pas non plus établi dans son chef, dès lors qu'il ne peut lui être fait grief d'avoir, en interviewant son invité, voulu inspirer une réaction de discrimination raciale.

S'agissant de l'interviewé, la question de l'élément matériel est plus sensible. Il n'est pas contestable que la référence de l'invité à un « lobby juif » contrôlant les médias et la finance constitue à tout le moins un cliché raciste qui, par ses précédents historiques, peut inquiéter tout particulièrement les membres de la communauté concernée. Par contre, l'analyse d'une société contemporaine à travers le prisme des lobbys divers qui l'influencent - réellement ou non - est monnaie courante, sans qu'il faille y voir nécessairement une incitation à la discrimination envers les groupes considérés.

La spécificité de l'évocation d'un « lobby juif » est telle qu'elle peut, alors même que celui qui y procède n'a aucune intention d'inciter à la discrimination raciale, avoir pour conséquence de réveiller chez certains des préjugés antisémites.

Il y a toutefois lieu de rappeler que la loi du 30 septembre 1981 n'érige en infraction pénale ni le cliché raciste, ni même l'injure raciste, mais seulement l'incitation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale. A cet égard, l'élément matériel est indissociable de l'élément moral, l'appréciation de l'intention sous-jacente devenant déterminante. En l'espèce, il ne peut être établi de façon irréfutable que, en évoquant le « lobby juif » contrôlant selon lui les médias et la finance, l'interviewé ait manifestement voulu inciter à la discrimination raciale contre la communauté juive.

Or, 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.

A fortiori, dès lors que les articles 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et 7 § 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF créent dans le chef de

l'éditeur une responsabilité objective sans élément intentionnel, mais que le comportement ainsi érigé en infraction constitue lui aussi une restriction à la liberté d'expression, les principes de l'interprétation restrictive s'imposent plus nettement encore.

3.4. Décision

En l'espèce, il n'apparaît pas que les propos tenus M. de Fouloy dans l'émission « Questions publiques » du 24 mai 2004, aussi consternants soient-ils, puissent être considérés comme incitant à la discrimination raciale au sens de la loi du 30 juillet 1981. Partant, il ne peut être fait grief à la RTBF d'avoir édité, diffusé ou produit un programme contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale.

En conséquence, après en avoir délibéré, le Collège d'autorisation et de contrôle constate que la RTBF n'a pas violé l'article 9 1° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, l'article 3 § 3 et l'article 7 § 1^{er} du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF. Les griefs ne sont pas établis

Fait à Bruxelles, le 10 novembre 2004.