

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 4 mai 2017

(Dossier d'instruction n° 20-16)

- 1 En cause la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1^{er}, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste du 24 janvier 2017 :

« d'avoir diffusé, le 22 novembre 2016 vers 06h30 sur son service radiophonique VIVACITE Charleroi, un programme contenant des incitations à la discrimination pour des raisons d'ethnie, en infraction à l'article 9, 1° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels » ;
- 5 Entendu MM. Francis Goffin, directeur général de la radio, Eric Gilson, directeur d'antenne de Vivacité, et Stéphane Hoebeke, juriste, en la séance du 23 mars 2017 ;

1. Exposé des faits

- 6 Le 22 novembre 2016 est diffusé sur VIVACITE Charleroi, entre 6 heures et 8 heures le programme « Charleroi matin », animé par Alain Simons et Sarah Devaux.
- 7 À 6h30, Sarah Devaux présente les informations régionales. Alain Simons reprend la parole à 6h36 pour faire un point de circulation. Après avoir signalé les embarras de circulation, et toujours dans son point route, Alain Simons dit, sur un ton inchangé : « *alors je vous signale quand même qu'on note la présence de gitans qui rôdent dans les régions de Gerpinnes, Nalinnes, Loverval, Somzée et les environs. Ils se déplacent dans une camionnette grise et aussi dans une Mercedes bleu foncé avec des plaques françaises. Voilà, alors faites attention, on sait jamais, fermez bien les portes. Si vous avez des trucs volables chez vous, prenez vos précautions* ».
- 8 Vers 7h38, juste après le point route, Alain Simons dit à nouveau : « *Et on note aussi la présence de gitans qui rôdent dans les régions de Gerpinnes, Nalinnes, Loverval, Somzée ou encore les environs. Ils se déplacent dans une camionnette grise et une Mercedes bleu foncé avec des plaques françaises, donc soyez vigilants. Que ça ne vous empêche pas de passer une excellente journée.* »
- 9 Le même jour, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte concernant les propos tenus par Alain Simons au sujet des gitans.
- 10 Le 23 novembre 2016, le Secrétariat d'instruction adresse une demande d'enregistrement à la RTBF afin de pouvoir analyser précisément les propos tenus au regard de la législation. Ce courrier signifie également l'ouverture d'une instruction à l'éditeur.

- 11 Le même jour, la RTBF envoie par voie électronique l'enregistrement demandé au Secrétariat d'instruction.
- 12 Le 28 novembre 2016, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, UNIA, transmet au Secrétariat d'instruction une autre plainte qu'il a reçue sur le même sujet.
- 13 Le 1^{er} décembre 2016, la RTBF communique au Secrétariat d'instruction un communiqué de presse qu'elle a diffusé le 23 novembre. Ce communiqué est libellé comme suit :

« Suite aux propos tenus hier matin sur l'antenne de Vivacité, la RTBF a décidé de suspendre temporairement Alain Simons.

Hier matin, par ses amalgames, un de nos animateurs a tenu un propos stigmatisant totalement en contradiction avec les valeurs que nous défendons. Ces propos constituent une faute, sanctionnée d'une suspension temporaire d'antenne assortie d'un dernier avertissement. Ils sont inacceptables et n'ont et n'auront jamais leur place dans nos programmes. Nos valeurs éthiques et déontologiques constituent un socle qui n'accepte aucun compromis et aucun écart. J'entends que nous les défendons et les faisons respecter avec force et sans ambiguïté. »

- 14 Le même jour, le Secrétariat d'instruction accuse réception du matériel sonore transmis par la RTBF et porte à sa connaissance l'existence d'une seconde plainte transmise par UNIA. L'éditeur est invité à communiquer ses observations par rapport à une éventuelle infraction à l'article 9, 1^o du décret coordonné sur les services de médias audiovisuel et au respect des principes généraux qui définissent la RTBF dans son contrat de gestion.
- 15 Le 13 décembre 2016, la RTBF répond à ce courrier.
- 16 Le 15 décembre 2016, UNIA dépose lui-même plainte auprès du CSA.
- 17 Le 20 décembre 2016, le Secrétariat d'instruction accuse réception du précédent courrier de l'éditeur et l'invite à lui communiquer son analyse juridique par rapport à une éventuelle infraction au décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et au contrat de gestion. Le Secrétariat d'instruction transmet également copie à l'éditeur de la plainte d'UNIA.
- 18 Le 27 décembre 2016, la RTBF répond au courrier du Secrétariat d'instruction.
- 19 Le 12 janvier 2017, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport proposant au Collège d'autorisation et de contrôle de notifier à l'éditeur le grief susmentionné.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 20 L'éditeur de services a exprimé ses arguments au cours de l'instruction, ainsi que lors de son audition du 23 mars 2017.
- 21 Il reconnaît la gravité des propos tenus par son animateur, qu'il qualifie d'amalgame, de cliché, de stéréotype, de propos stigmatisants, inacceptables, contraires aux valeurs de la RTBF et constitutifs de faute éditoriale.
- 22 Face à ces propos, il estime avoir eu une réaction rapide et sérieuse. En effet, dès qu'il en a eu connaissance, et avant toute réaction extérieure, il a immédiatement convoqué l'animateur concerné. Il l'a alors sermonné et lui a infligé une sanction consistant en la suspension de ses

fonctions pour une semaine. Il précise que, pour un collaborateur indépendant comme Alain Simons, il s'agit de la sanction la plus lourde avant la cessation de toute collaboration sans indemnité. Il a en outre obligé l'animateur à présenter des excuses publiques, ce que ce dernier a fait.

- 23 La raison pour laquelle il n'a pas également réagi immédiatement par voie de presse est que les premiers journalistes qui l'ont contacté l'ont fait avant même qu'il ait entendu Alain Simons. Il a dès lors préféré ne pas réagir trop radicalement avant d'avoir pu entendre ses explications.
- 24 Une fois ces explications entendues et une fois la sanction prise, il a alors communiqué clairement pour condamner les propos, que ce soit à l'extérieur via un communiqué de presse, ou en interne via une communication largement diffusée sur son intranet.
- 25 L'éditeur précise également que lorsqu'un certain public a pris la défense d'Alain Simons et s'est insurgé contre sa sanction, notamment sur les réseaux sociaux, il a modéré ces réactions à chaque fois que cela était en son pouvoir (c'est-à-dire lorsqu'elles étaient exprimées sur des supports dépendant de la RTBF).
- 26 Quant à l'animateur, l'éditeur rapporte que ce dernier n'a pas immédiatement compris la portée de ses propos et qu'il a fallu lui expliquer son erreur. Il estime donc que la faute de ce dernier n'était pas intentionnelle. Il précise néanmoins qu'après quelques explications, l'éditeur a compris ce qui lui était reproché et a accepté sa sanction. L'éditeur relève également qu'il s'agit du premier dérapage qui peut être reproché à Alain Simons après de nombreuses années de métier et que c'est pour cela qu'il ne lui a pas appliqué la sanction ultime. C'est cependant la dernière chance qui lui est laissée.
- 27 En droit, l'éditeur estime que, si les propos tenus peuvent constituer une infraction à certaines valeurs de la RTBF consacrées par son contrat de gestion (telles que l'égalité, la non-discrimination ou la cohésion sociale), ils ne constitueraient cependant pas une incitation à la discrimination car, selon lui, cette infraction nécessite un élément intentionnel (ou « dol spécial ») qui n'est pas présent en l'espèce. Il se réfère sur ce point à l'analyse d'Unia, qui a également considéré qu'il n'y avait pas d'incitation à la discrimination, ainsi qu'à une décision du Collège du 10 novembre 2004¹ dans laquelle ce dernier a considéré qu'une infraction à l'article 9, 1° du décret ne pouvait exister que s'il y avait une volonté délibérée d'inspirer une réaction de discrimination.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 28 Selon l'article 9, 1° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (ci-après « le décret ») :

« La RTBF et les éditeurs de services soumis au présent décret ne peuvent éditer :

1° des programmes contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes 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 ; »

¹ Collège d'autorisation et de contrôle, 10 novembre 2004, en cause RTBF (<http://www.csa.be/documents/275>)

- 29 En l'espèce, il est reproché à l'éditeur d'avoir diffusé des propos incitant à la discrimination pour des raisons d'ethnie, plus particulièrement à l'égard des gens du voyage.
- 30 Si l'éditeur reconnaît que les propos incriminés sont inacceptables et contraires aux valeurs de la RTBF, il estime en revanche qu'ils ne seraient pas constitutifs d'incitation à la discrimination, et ce en l'absence d'élément intentionnel dans le chef de l'animateur qui les a prononcés.
- 31 Le raisonnement de la RTBF se fonde sur une ancienne décision du Collège de 2004 dans laquelle celui-ci avait considéré qu' « *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, 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 (...). 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)* ».
- 32 A la lumière de l'analyse juridique réalisée par le Secrétariat d'instruction, le Collège estime cependant qu'il convient de revenir sur cette jurisprudence.
- 33 En effet, une analyse plus approfondie des deux législations en cause – l'article 9, 1° du décret coordonné sur les médias audiovisuels d'une part, et la loi du 30 juillet 1981 d'autre part – démontre que rien n'impose d'interpréter la première par référence à la seconde, au contraire.
- 34 Tout d'abord, il faut relever que l'article 9, 1° du décret n'est pas spécifiquement inspiré par la loi de 1981. Il a été inséré dans la législation audiovisuelle par un décret de 1991² dont les travaux préparatoires³ mentionnent la transposition de l'article 22 de la directive « télévision sans frontières »⁴. Il s'agit donc bien d'une disposition tout à fait indépendante de la loi de 1981.
- 35 Ensuite, il faut tenir compte de la nature spécifique du pouvoir de sanction du CSA, qui diffère du pouvoir de sanction des juridictions pénales, chargées d'appliquer la loi de 1981. En tant qu'autorité régulatrice du secteur de l'audiovisuel, le CSA est investi d'un pouvoir de répression *administrative*, laquelle se distingue de la répression *pénale* à la fois par ses objectifs et le type de sanctions qu'elle met en œuvre. Dans la répression pénale se joue l'intérêt de la société, alors que dans la répression administrative telle qu'elle est exercée par des autorités administratives indépendantes, seul l'intérêt du secteur qu'elles régulent est à considérer et, en l'espèce, l'intérêt du secteur de l'audiovisuel.
- 36 La répression administrative diffère, en outre, de la répression pénale de par le fait qu'elle s'exerce au moyen de sanctions administratives.
- 37 Les sanctions administratives sont souvent conçues pour être cumulées avec des sanctions pénales. Ainsi, en matière fiscale, l'article 445 du Code d'impôts sur les revenus permet à l'administration fiscale d'infliger une amende au contribuable qui n'a pas respecté ses obligations en matière de déclaration, laquelle peut être cumulée, en vertu de l'article 449, avec une amende pénale en cas d'intention frauduleuse. À cet égard, la Cour constitutionnelle a estimé que le cumul de ces sanctions fiscales – administratives – et pénales ne contrevient pas au principe du *non bis in idem*

² Décret du 19 juillet 1991 modifiant la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) et le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel

³ *Doc. Parl.*, P.C.F, 1990-1991, n° 196/1, p. 6

⁴ Aujourd'hui, directive « services de médias audiovisuels »


 4
 

dès lors que les deux infractions se distinguaient du point de vue de l'élément moral⁵. Alors que l'amende pénale requiert la démonstration d'une intention frauduleuse dans le chef du contrevenant, la seule violation des obligations imposées en matière de déclaration – à savoir l'élément matériel de l'infraction – suffit à entraîner l'infliction d'une amende administrative.

- 38 Or, dans le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, des sanctions pénales sont justement prévues, à l'article 155, pour qui aurait « sciemment » diffusé un service de médias audiovisuels contraire à l'article 9. C'est donc bien l'élément moral qui distingue ici aussi la sanction administrative de la sanction pénale.
- 39 Des considérations qui précèdent, il apparaît que la répression administrative a pour objet de réprimer des comportements, qui bien qu'ils soient dénués d'une intention particulière de nuire, affectent le bon fonctionnement d'une administration, l'accomplissement d'une mission de service public, ou les principes régissant l'organisation d'un secteur. Ainsi, il peut être légitimement admis que le pouvoir de sanction que détient le CSA vise à réprimer des actes – en l'espèce, la diffusion de programmes contenant des incitations à la haine ou à la discrimination – qui, bien qu'ils ne soient pas intentionnels, mettent à mal le rôle de vecteur de construction d'une société démocratique et tolérante qui est assigné aux médias.
- 40 Sous cet angle, l'on voit que l'infraction visée à l'article 9, 1° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels peut être établie par la seule diffusion d'un programme contenant une incitation à la haine ou à la discrimination, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un dol spécial.
- 41 Enfin, il faut également tenir compte de la responsabilité particulière qui est instaurée par l'article 9, 1° du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, par rapport à celle instaurée par la loi de 1981. Tandis que la loi de 1981 instaure une responsabilité pénale dans le chef de l'auteur-même de l'incitation à la haine, l'article 9, 1°, du décret SMA met en place, dans le chef de l'éditeur de services de médias audiovisuels, une responsabilité du fait d'autrui (la personne physique qui a tenu les propos, et qui peut être dépourvue de tout lien fonctionnel avec l'éditeur puisqu'il peut s'agir d'un simple invité ou intervenant dans un programme).
- 42 Dès lors que la responsabilité mise en place par ces deux dispositions diffère, il peut être raisonnablement admis que leurs conditions de mise en œuvre respectives soient également différentes. Ainsi, il convient d'interpréter les conditions de mise en œuvre de l'article 9, 1° du décret non pas à la lumière de la loi du 30 juillet 1981 mais à l'aune de l'objectif en vue duquel l'article 9, 1° a été édicté, à savoir la protection du public contre les discours incitant à la haine ou à la discrimination⁶.
- 43 Or, à l'égard du public, un discours incitant à la haine ou à la discrimination, dénué d'une volonté particulière de nuire, produit exactement les mêmes effets qu'un discours incitant à la haine ou à la discrimination procédant d'une volonté particulière de nuire. Dans cette perspective, il revient au CSA de sanctionner la diffusion de tout programme contenant une incitation à la haine ou à la discrimination, peu importe que celle-ci procède ou non d'une intention délibérée. C'est d'ailleurs en ce sens que va la jurisprudence majoritaire du Collège qui n'a jamais recherché l'existence d'un dol spécial lors de son application de l'article 9, 1°, à l'exception de sa décision susmentionnée prise en 2004.

⁵ C. const., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.17 : « [...] les éléments essentiels des infractions visées aux articles 445 et 449 du CIR 1992 ne sont pas identiques, puisque seul ce dernier article exige une intention frauduleuse ou le dessein de nuire, de telle sorte que le principe non bis in idem n'est pas violé [...] »

⁶ Doc. Parl., P.C.F., 1990-1991, n° 196/1, p. 6

- 44 Il découle de ce qui précède que l'article 9, 1° du décret ne requiert pas la démonstration d'un dol spécial, mais seulement l'établissement de l'élément matériel de l'infraction. Ceci explique pourquoi UNIA, alors qu'il a décidé de ne pas porter l'affaire au pénal, s'est adressé au CSA, qu'il a jugé le plus à même de traiter ce dossier sur la base des dispositions en matière audiovisuelle.
- 45 Il convient donc maintenant, *in fine*, d'apprécier si cet élément matériel est ici bien présent, autrement dit si les propos incriminés sont constitutifs d'incitation à la discrimination.
- 46 Il n'est en tout cas pas contesté que les propos en cause véhiculent le stéréotype raciste selon lequel les gens du voyage seraient tous des voleurs. Ils s'avèrent donc clairement incompatibles avec les valeurs que la RTBF doit défendre et qui sont notamment visées à l'article 5 de son contrat de gestion. Mais selon le Collège, ces propos vont même plus loin. En effet, l'animateur ne s'est pas contenté de dire que les « gitans » étaient des voleurs mais, le sous-entendant comme une évidence, il a sur cette base exhorté les auditeurs à adopter un certain comportement, à savoir la vigilance et la protection de leurs biens contre le vol. L'on se trouve donc bien face à une incitation à adopter un comportement différencié et, partant, discriminatoire, à l'égard de personnes identifiées par leur appartenance ethnique.
- 47 Le grief est dès lors établi.
- 48 Par conséquent, considérant le grief, considérant sa gravité, considérant que le fait que l'animateur n'ait pas d'emblée compris la portée de ses propos peut, dans un sens, générer au moins autant d'inquiétude que s'ils avaient été intentionnels dès lors qu'ils trahissent une banalisation particulièrement lourde de certains clichés, considérant l'incompatibilité particulière entre les propos tenus et les missions de service public de l'éditeur, mais considérant également la reconnaissance par l'éditeur, si pas de la qualification de l'infraction, du moins de sa gravité, et considérant en outre la réaction rapide et adéquate qui l'a suivie, 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 la RTBF à la diffusion d'un communiqué.
- 49 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 d'autorisation et de contrôle enjoint à la RTBF de diffuser le communiqué suivant :

«La RTBF a été condamnée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour avoir diffusé, le 22 novembre 2016, à deux reprises dans le cadre de l'info-route sur VIVACITE Charleroi, des propos contenant des incitations à la discrimination.

En effet, il s'agissait d'inviter le public à prendre ses précautions contre le vol en raison de la présence de gens du voyage dans la région. De tels propos s'analysent comme une incitation à adopter un comportement différencié et dès lors discriminatoire à l'égard de personnes identifiées par leur appartenance ethnique, et sont, de ce fait, illégaux. « .

- 50 Ce communiqué doit :
- être lu, dans son intégralité, dans le programme « Charleroi matin », une fois immédiatement après la diffusion du journal parlé de l'éditeur, deux fois par jour, une première fois à 6h30 et une seconde à 7h30, du lundi 19 juin 2017 au dimanche 25 juin 2017 inclus ;
 - être affiché de manière ininterrompue sur la page d'accueil du site internet de Vivacité Charleroi du lundi 19 juin 2017 au dimanche 25 juin 2017 inclus.




- 51 La copie des diffusions doit être transmise au CSA dans la semaine qui suit la dernière diffusion et l'affichage doit être annoncé au CSA dans la semaine qui précède.

Fait à Bruxelles, le 4 mai 2017.

