

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.503 du 5 décembre 2001

A. 83.154/XV- 49

En cause : **la Société anonyme TVi,**
ayant élu domicile chez
Mes Pierre VAN OMMESLAGHE et
Geoffrey de FOESTRAETS, avocats,
avenue Louise 81
1050 Bruxelles,

contre :

1. le Conseil supérieur de l'audiovisuel.
2. la Communauté française, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 mars 1999 par la société anonyme "TVi" qui demande l'annulation de la décision du 20 janvier 1999 du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française lui infligeant une amende de cent mille francs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 15 octobre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 novembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. VANDERNOOT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes Pierre VAN OMMESLAGHE et Geoffrey de FOESTRAETS, avocats, comparaisant pour la requérante, et Me Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M. THIBAUT, auditeur;

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

Considérant que les faits pertinents de la cause peuvent être résumés comme suit :

En application de l'article 16 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, la partie requérante exploite deux chaînes de télévision privée reconnues par le Gouvernement de la Communauté française, dénommées « RTL-TVi » et « Club RTL ».

Le 8 avril 1998, la partie requérante, au cours de son journal télévisé de 19 heures, diffuse une séquence relative à une prise d'otage au Venezuela terminée par la mort du preneur d'otages.

Cette séquence est introduite dans les termes suivants :

" Ces images impressionnantes venues du Venezuela : un jeune cambrioleur est abattu après avoir pris une femme enceinte en otage pendant plusieurs heures. Toute la scène a été filmée; Pierre Miguicha".

Le commentaire qui l'accompagne est le suivant :

" Hector DUARTE a décidé de braquer une boulangerie mais celle-ci est immédiatement cernée par un cordon de policiers.

Pour essayer de s'en sortir, le voleur prend des clients en otage. Un cauchemar qui va durer plus de 7 heures et coûter la vie à deux personnes, dont un enfant de 9 ans.

Le malfaiteur choisit de négocier la vie d'une femme enceinte contre sa liberté. Les forces spéciales de la police interviennent de façon expéditive.

Un tir d'une précision chirurgicale qui n'a laissé aucune chance au braqueur. La femme enceinte, heureusement, en est sortie saine et sauve. Si Hector DUARTE a laissé sa vie dans l'aventure, son dernier otage soulagé, dit aujourd'hui, qu'elle s'est sentie naître, une deuxième fois".

Le 29 mai 1998, la présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française, institué par le décret du 24 juillet 1997 de la Communauté française relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, dresse un procès-verbal d'information sur ces faits.

Après une instruction basée sur une copie de la séquence diffusée le 8 avril 1998, le secrétaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel établit le 19 octobre 1998 une note au Collège d'autorisation et de contrôle de ce Conseil dans laquelle il décrit en particulier les images de fin de séquence montrant le preneur d'otage s'écrouler à la suite d'un coup de feu de la police vénézuélienne et les ambulanciers mettant en civière son corps. Cette note précise aussi que « la caméra s'approche du visage du mort et l'on voit distinctement qu'il a l'oeil crevé et la chemise ensanglantée [et que] cette image est d'une exceptionnelle violence ».

Dans cette note, le secrétaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel estime qu'il y a indice d'infraction aux obligations conventionnelles de la chaîne d'avertir préalablement les téléspectateurs de la violence de la scène (point B.1 du code de déontologie conclu entre les opérateurs de télévision de la Communauté française, notamment RTL/TVi, le 23 juin 1994) qui est diffusée dans le journal télévisé de 19 heures et de tenir compte que de nombreux enfants regardent les journaux télévisés (point D.6 du code de déontologie précité), en sorte qu'il y a lieu d'éventuellement prononcer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 22 du décret du 24 juillet 1997 précité.

Après avoir entendu le conseil de la requérante, qui a déposé deux notes d'observations, le Collège prend le 20 janvier 1999 la décision suivante :

« Il est reproché à la société TVi d'avoir, en contravention à l'article 24^{quater} du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, diffusé au Journal télévisé de RTL-TVi de 19 heures, une scène de violence gratuite dans un reportage sur une prise d'otage au Venezuela.

L'opérateur reconnaît le caractère violent de la scène mais conteste sa qualification de "gratuite". Il conteste aussi l'application de l'article 24^{quater} du décret mentionné

ci-dessus en l'absence de modalités à déterminer par le gouvernement de la Communauté française. Il conteste enfin la violation et la possibilité de prononcer une sanction pour violation éventuelle du Code de déontologie relatif à la diffusion d'émissions télévisées comprenant des scènes de violence du 23 juin 1994.

1. L'article 24^{quater} du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel transpose en droit interne l'article 22 de la directive 89/552/CEE telle que modifiée. Cet article établit que la RTBF et les organismes de radiodiffusion relevant de la Communauté française ne peuvent diffuser 'des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite, cette dernière disposition s'étendant aux autres programmes ou éléments de programmes (...) qui sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs sauf s'il est assuré notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent pas normalement ces émissions'.

La scène de violence incriminée peut-elle être qualifiée de violence gratuite ?

Le Collège d'autorisation et de contrôle est soucieux de la liberté d'expression et de l'indépendance et de la responsabilité éditoriales.

Dans le respect de ces principes, le Collège d'autorisation et de contrôle estime que la diffusion d'images de violence est non justifiée et dès lors gratuite lorsqu'elle n'est pas nécessaire, ou même seulement utile, pour exprimer une idée.

En l'occurrence, le Collège d'autorisation et de contrôle constate que la violence montrée (impact de la balle traversant le crâne, oeil crevé, giclées de sang, entre autres) n'exprime rien d'autre que la nature spectaculaire desdites images, ce qui est démontré à suffisance par le fait que le contenu et la portée du commentaire avant et pendant le reportage sont indépendants de la diffusion ou de l'omission des images visées. Celle-ci peut dès lors être considérée comme gratuite.

2. L'absence de modalités d'exécution de l'article 24^{quater} n'autorise pas les opérateurs à se soustraire aux obligations qui y figurent dès lors que celles-ci sont suffisamment claires et précises pour être appliquées.

3. Le Collège d'autorisation et de contrôle, après en avoir délibéré, constate que TVi a violé l'article 24^{quater} du décret du 17 juillet 1987.

4. Dès lors qu'il y a violation d'une obligation décréte, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la violation ou non du code de déontologie.

5. En conséquence, le Collège d'autorisation et de contrôle inflige à la société TVi une des sanctions prévues à l'article 22, §1^{er}, du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de diffusion sonore de la Communauté française. Le Collège d'autorisation et de contrôle estime que l'amende est la sanction la mieux appropriée. Compte tenu de la gravité du manquement constaté et du caractère isolé de l'infraction, l'amende est fixée à 100.000 francs (cent mille francs).

Les dépens sont à charge de l'opérateur ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 9 mars 1999, l'ordonnateur de la Communauté française invite la requérante à payer l'amende. Il n'y est pas donné suite.

Le 8 avril 1999, le secrétaire général de la Communauté française établit une contrainte en vue du recouvrement forcé de l'amende administrative, signifiée le 15 avril 1999.

Le 12 mai 1999, la partie requérante forme opposition à la contrainte en demandant au tribunal de première instance de Bruxelles de mettre à néant l'acte attaqué.

Considérant que les parties adverses soulèvent un déclinatoire de compétence; qu'elles considèrent que la section d'administration du Conseil d'État n'est pas compétente pour connaître du recours; qu'elles soutiennent que la compétence de principe du Conseil d'État au contentieux de l'annulation des actes des autorités administratives souffre notamment une exception lorsqu'un recours spécifique a été ouvert contre ces actes ou que la possibilité existe d'introduire devant une juridiction judiciaire une action de nature à aboutir à un résultat équivalent à celui d'un recours pour excès de pouvoir; qu'elles ajoutent qu'en l'espèce, l'article 22, § 2, du décret du 24 juillet 1997 précité, adopté à la suite des observations de la section de législation du Conseil d'État, organise, devant le tribunal du domicile ou du siège du débiteur, une procédure d'opposition à la contrainte décernée à la suite du prononcé d'une amende par le Collège d'autorisation et de contrôle, que la doctrine confirme que cette voie de recours s'entend comme un recours de pleine juridiction et que la requérante, dans son acte d'opposition à la contrainte, a invoqué des moyens de défense identiques à ceux soulevés à l'appui du recours soumis au Conseil d'État, en sorte que ce dernier n'est pas compétent pour en connaître; qu'elles complètent leur argumentation dans leur dernier mémoire en énonçant que la compétence du Conseil d'État ne s'apprécie pas au jour de l'introduction du recours, mais au regard du constat, opéré au jour où le juge statue, qu'il existe ou n'existe pas une voie de recours devant le juge judiciaire; qu'elles rappellent aussi la compétence de la Cour de cassation en matière de règlement d'attribution entre la section d'administration du Conseil d'État et une juridiction de l'ordre judiciaire; qu'elles relèvent enfin que la requérante ne conteste pas l'étendue du contrôle du juge judiciaire sur l'amende litigieuse;

Que la partie requérante réplique à cette exception qu'aucune disposition législative n'attribue spécialement la compétence au pouvoir judiciaire à l'égard de l'acte attaqué, dont il faudrait déduire l'incompétence du Conseil d'État, que le décret du 24

juillet 1997 ne contient aucune disposition attribuant spécialement la compétence au pouvoir judiciaire d'annuler toute décision de sanction généralement quelconque que le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel peut prendre, qu'ainsi il n'est pas fait exception au pouvoir général du Conseil d'État fondé sur l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'elle précise que l'article 22, § 2, du décret du 24 juillet 1997 n'attribue pas formellement la compétence aux cours et tribunaux à l'égard de l'acte attaqué, que la compétence de ces derniers n'est reconnue qu'à la condition qu'une contrainte ait été rendue exécutoire, que la circonstance qu'en une pareille hypothèse, le tribunal serait investi d'un pouvoir de pleine juridiction résulte d'une interprétation et non de la disposition elle-même; qu'elle relève qu'au moment de l'introduction du recours, aucune possibilité n'existait de saisir le pouvoir judiciaire, qui ne peut être saisi que sous la forme d'une opposition à une contrainte, pour autant qu'une contrainte soit délivrée, ce qui n'a été le cas qu'après l'écoulement du délai de recours au Conseil d'État, et que, lors de la notification de l'acte attaqué, le Collège d'autorisation et de contrôle a indiqué qu'un recours au Conseil d'État était possible; qu'elle soutient enfin dans son dernier mémoire que le tribunal de première instance, saisi de l'opposition à contrainte, n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur l'étendue de la compétence qui lui est dévolue par l'article 22, § 2, du décret précité du 24 juillet 1997, qu'il n'y a donc aucune certitude que le tribunal admettra sa compétence de juger en pleine juridiction et que rien n'indique que les parties adverses soutiendront devant le tribunal de première instance la même thèse que celle soutenue devant le Conseil d'État; qu'elle relève que, si le tribunal de première instance ne se ralliait pas à l'interprétation selon laquelle il dispose d'une compétence de pleine juridiction, alors que le Conseil d'État se serait préalablement déclaré incompétent, la requérante de trouverait privée de tout recours;

Considérant que l'article 22 du décret du 24 juillet 1997 précité est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Lorsque le Collège constate une infraction aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel ou une violation d'obligation découlant d'une convention entre la Communauté française et des opérateurs visés au décret du 17 juillet 1987 ou d'un cahier des charges visés au présent décret, celui-ci peut, dans le respect de la procédure visée à l'article 23, prononcer à l'encontre du titulaire d'une reconnaissance, d'une autorisation ou de tout acte analogue visé au décret déjà cité, une des sanctions suivantes :

1° le retrait de l'autorisation ou de tout acte analogue;

2° la suspension de l'autorisation ou de tout acte analogue pour une durée maximale de six mois;

3° la suspension de la diffusion du programme ou du service incriminé;

4° la diffusion sur le programme ou le service incriminé, aux conditions que le Collège d'autorisation et de contrôle fixe, d'un communiqué indiquant que ce collège a constaté une infraction que le communiqué relate;

5° une amende dont le montant ne peut être inférieur à dix mille francs ni excéder 3 p.c. du chiffre d'affaires annuel hors taxes, le maximum étant de cinquante millions.

En cas de récidive dans un délai de cinq ans, ce montant est porté à 5 p. c. du chiffre d'affaires annuel hors taxes, sans que le montant maximum puisse excéder septante-cinq millions de francs.

La peine d'amende peut être infligée accessoirement à celles prévues aux 1°, 2°, 3° et 4° du présent paragraphe.

L'acte de retrait de l'autorisation est publié au Moniteur belge.

§ 2. Le Gouvernement désigne, au sein de ses services, un ou plusieurs fonctionnaires chargés du recouvrement des amendes ainsi dues, par voie de contrainte qu'ils ont pouvoir de dresser. Ces contraintes sont exécutoires dans les huit jours de la notification qui en est faite au débiteur de l'amende.

Elles sont exécutées par huissier de justice dans les formes prévues par le Code judiciaire.

L'exécution de la contrainte ne peut être suspendue que par une opposition motivée avec citation en justice. A peine de déchéance, cette opposition est faite par exploit signifié au cabinet du Ministre-Président de la Communauté française dans le mois de la notification de la contrainte.

L'action est portée devant le tribunal dans le ressort duquel est situé le domicile ou le siège social du débiteur.

§ 3. En cas de préjudice grave et difficilement réparable, le Collège peut suspendre la diffusion d'un programme ou d'un service pour une durée qui ne peut excéder trois jours ».

Considérant que, si l'opposition visée à l'article 22, § 2, alinéa 3, du décret précité du 24 juillet 1997 est susceptible d'empêcher l'exécution d'une contrainte délivrée en vue de recouvrer l'amende prononcée à titre de sanction, elle n'est pas de nature à faire disparaître la sanction elle-même; que l'opposition à la contrainte n'est pas un recours de pleine juridiction, en ce sens qu'elle ne permet au juge qui en est saisi ni de remplacer la sanction prononcée par l'autorité par une autre sanction qu'il jugerait plus adéquate, ni de la modifier, ni même de la mettre à néant;

Considérant qu'une sanction consiste en une mesure désavantageuse, d'ordre moral ou matériel, prononcée à l'égard d'une personne physique ou morale, dont l'objet premier est d'exprimer officiellement la réprobation de l'autorité à l'égard d'un comportement que cette personne a eu et qu'elle juge répréhensible; qu'en plus de l'intérêt matériel qu'elle a à ce que l'obligation de payer l'amende soit écartée, la

requérante a un intérêt moral à faire disparaître cette réprobation; que l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prononcer la sanction qu'elle juge appropriée parmi celles que le décret prévoit, avec cette conséquence que sa décision revêt le caractère d'un acte constitutif de droits et d'obligations; que c'est cet acte qui a fait naître dans le chef de la requérante l'obligation de subir la sanction, c'est-à-dire, dans le cas présent, de payer l'amende; que, loin de se borner à tirer les conséquences qui découleraient de la simple application de règles préexistantes, il a une portée juridique propre; qu'en outre, même sur le plan matériel, les effets de cette sanction ne sont pas exclusivement d'ordre pécuniaire; qu'à supposer que la requérante fasse avec succès opposition à la contrainte, la sanction subsisterait et si une infraction était à nouveau constatée dans les cinq ans, la société requérante serait considérée comme récidiviste en sorte qu'une amende plus lourde pourrait lui être infligée; qu'un tel acte est une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, même alors que son annulation a une répercussion sur des droits et obligations de nature pécuniaire; que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 24^{quater} du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, de l'article 22 de la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de droit sanctionnant l'erreur manifeste d'appréciation, dans lequel elle reproduit la motivation des deux derniers alinéas du paragraphe premier de l'acte attaqué et elle soutient en substance, en une première branche, qu'il y a lieu de distinguer, contrairement à ce qui figure dans l'acte attaqué, les programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, parmi lesquels ceux comprenant des scènes de violence gratuite, qui font l'objet d'une interdiction absolue, et les autres programmes ou éléments de programme susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, qui ne font pas l'objet d'une interdiction totale; qu'elle ajoute que, contrairement à l'acte attaqué, c'est la diffusion de violence gratuite, et non la diffusion gratuite de violence, qui est ainsi prohibée, qu'en se référant aux circonstances de la diffusion de la scène litigieuse, l'acte attaqué a opéré une confusion, et que même si une scène de violence gratuite vient à l'appui d'une idée ou si elle est accompagnée d'un commentaire approprié, une pareille scène ne peut être diffusée; qu'en une seconde branche, la requérante soutient en substance que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments développés devant le Collège d'autorisation et de contrôle quant à la qualification de violence gratuite devant être attachée à la scène diffusée;

Que, quant à la première branche, les parties adverses répondent qu'en ce qui concerne la première partie de la motivation critiquée la distinction entre la diffusion de violence gratuite et la diffusion gratuite de violence ne repose sur aucun fondement, compte tenu de l'objectif de protection des mineurs poursuivi par la directive et le décret précités, et que la deuxième partie de la motivation critiquée explique la thèse selon laquelle les images ne servaient en rien le contenu et la portée du commentaire exprimé avant et pendant la diffusion des images; que, quant à la seconde branche, elles soutiennent que le Collège d'autorisation et de contrôle ne devait pas répondre à chacun des aspects de l'argumentation de la requérante et qu'il suffisait qu'il explicite, comme il l'a fait, les raisons pour lesquelles il y a eu en l'espèce diffusion de violence gratuite;

Considérant, sur les deux branches réunies du moyen, que l'article 24^{quater} du décret du 17 juillet 1987 et l'article 22 de la directive 89/552/CEE interdisent, en des termes identiques, aux organismes de radiodiffusion télévisuelle de diffuser des «programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite»;

Considérant, d'une part, que l'acte attaqué, pris à la lettre, ne reproche pas à la requérante d'avoir montré une scène de violence gratuite, mais d'avoir procédé à la diffusion gratuite d'images violentes; qu'il énonce, à l'appui de ce reproche, que la nature spectaculaire des images diffusées se déduit de ce que « le contenu et la portée du commentaire avant et pendant le reportage sont indépendants de la diffusion ou de l'omission des images visées »; que cette dernière assertion est inexacte; qu'en effet la présentation et le commentaire de la séquence contiennent des informations relatives aux circonstances de l'événement relaté; que l'acte attaqué comporte donc une erreur dans la motivation sur un élément important de celle-ci; que le moyen est donc fondé en tant qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant, d'autre part, qu'il n'est pas contesté que la scène en raison de laquelle la sanction attaquée a été prononcée est violente; qu'il convient d'examiner si cette violence a pu être qualifiée de gratuite;

Considérant que, pour qualifier la diffusion de la scène litigieuse de gratuite, l'acte attaqué se fonde principalement sur la considération selon laquelle « la diffusion d'images de violence est non justifiée et dès lors gratuite lorsqu'elle n'est pas

nécessaire, ou même seulement utile, pour exprimer une idée »; que la suite de la motivation est destinée à expliciter cette considération; que cette motivation revient à placer en dehors de l'interdiction formulée par ces dispositions la diffusion de scènes de violence qui sont nécessaires ou utiles à l'expression d'une idée;

Considérant qu'il importe de tenir compte du programme dans lequel une scène de violence est diffusée pour apprécier si elle peut être qualifiée de gratuite; qu'une émission d'information, comme le journal télévisé, ne se borne pas à relayer l'expression d'idées; que ce type d'émission relate également des éléments de fait, notamment des scènes de violence;

Considérant que la scène litigieuse présente, par ordre chronologique, d'abord la violence du preneur d'otage à l'égard de sa victime, suivie de sa mort violente; que le commentaire n'est pas étranger aux images montrées: il relate les circonstances de la prise d'otage, indique qu'il a fait deux victimes dont un enfant et que la femme prise en otage est enceinte, tous éléments propres à accentuer le caractère odieux de l'acte; qu'il fait aussi état du soulagement de l'otage libéré; qu'il est de nature à faire prendre conscience de ce qu'endurent les victimes de telles pratiques et de ce que risquent leurs auteurs; que la violence montrée ne peut, dans ces circonstances, être qualifiée de gratuite;

Que le moyen est également fondé en tant qu'il invoque la violation de l'article 24^{quater} du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel;

DECIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 20 janvier 1999 du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française infligeant à la société anonyme « TVi » une amende de cent mille francs.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 7.000 francs, sont mis à la charge des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
cinq décembre deux-mille un par :

MM. LEROY,	président de chambre, président
MESSINNE,	président de chambre,
VANDERNOOT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE

M. LEROY.