

Paris XII 2005 - commentaire

Commentaire d'arrêt - Procédure administrative - Paris XII - 2005

Présentez, dans une note ordonnée et synthétique, l'affaire ci-dessous reproduite (extraits). Vous préciserez également la procédure devant la juridiction saisie et les pouvoirs de cette juridiction.

Conseil d'État

Lecture du 13 décembre 2004

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 1er décembre 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, tendant à ce que, sur le fondement de l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, statuant en référé, ordonne à la société Eutelsat de faire cesser la diffusion du service de télévision Al Manar, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

il expose qu'à la suite d'une requête tendant aux mêmes fins formée le 12 juillet 2004, une ordonnance du président de la section du contentieux du 20 août 2004 a considéré que certaines des émissions d'Al Manar portent atteinte aux principes mentionnés aux articles 1er, 3-1 ou 15 de la loi du 30 septembre 1986 et qu'il a été prévu par l'article 1er de cette ordonnance, qu'à défaut de présentation par Al Manar avant le 1er octobre 2004 d'un dossier complet de demande de convention, Eutelsat devra faire cesser le 30 novembre 2004 au plus tard la diffusion sur ses satellites des services de télévision d'Al Manar ; qu'au cours de l'instruction du dossier de la demande de convention complétée le 21 septembre 2004, il a pu être constaté que certaines émissions intitulées Flambeau sur la route de Jérusalem et Princes du paradis, la présentation d'un double attentat-suicide perpétré à Beersheba le 31 août 2004 ainsi que le clip musical intitulé Jérusalem est à nous, diffusé le 10 octobre, présentaient un contenu de nature à porter atteinte aux principes mentionnés aux articles 1er et 15 de la loi de 1986 ; qu'en conséquence, lors de la transmission du projet de convention à la société Lebanese communication group, editrice du service Al Manar, il était souligné que la société devrait renoncer à la diffusion de tels programmes sur le signal empruntant un satellite relevant du droit français ; qu'en signant la convention le 19 novembre 2004 la société editrice s'est ainsi engagée à diffuser en Europe, par voie de satellite, un programme qui concilie sa ligne éditoriale avec les principes qui gouvernent le droit français et européen de l'audiovisuel ; que cet engagement n'a pas été respecté ; qu'en particulier, lors de la revue de presse diffusée le 23 novembre 2004 à 16 heures 48, un expert a soutenu que des tentatives de transmission volontaire de maladies graves telle que l'infection par le virus du sida avaient été commises par les sionistes à l'occasion de l'exportation de produits israéliens vers les pays arabes ; qu'une semblable assertion est contraire à l'article 15 de la loi de 1986 qui prohibe la diffusion de tout programme contenant une incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de religion ou de nationalité ; qu'elle est également susceptible de susciter des tensions entre communautés vivant en France et de constituer ainsi un risque pour la sauvegarde de l'ordre public, en violation de l'article 1er de la loi ; que la chaîne a diffusé le 23 novembre 2004 à 18 heures un programme intitulé Des hommes qui ont tenu parole glorifiant les actions violentes contre Israël dans des termes qui sont contraires aux dispositions de l'article 15 de la loi ; qu'est donc avérée l'incapacité de la société Lebanese communication group à mettre en conformité sa ligne éditoriale avec nos exigences légales comme avec ses engagements conventionnels ; que la réitération des atteintes à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1er, 3-1 ou 15 de la loi rend désormais urgent qu'il soit mis fin à la diffusion de cette chaîne ;

Vu, enregistré le 3 décembre 2004 le mémoire complémentaire présenté par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui conclut à ce que soit ordonné à la société Eutelsat, sous astreinte, de faire cesser la diffusion du service de télévision Al Manar, dans les plus brefs délais à compter de la notification de la décision à intervenir ; il fait valoir que le délai de deux mois initialement prévu par référence à l'ordonnance du président de la section du contentieux du 20 août 2004 prenait en compte des difficultés techniques et la durée supposée des négociations à mener avec Arabsat qui diffuse la chaîne Al Manar ; qu'un tel délai apparaît excessif au regard de la gravité des faits motivant la requête ;

Vu, enregistré le 7 décembre 2004, le mémoire présenté pour la société Eutelsat qui demande au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, s'il décide d'ordonner la cessation de la diffusion du service de télévision Al Manar, de lui donner acte qu'elle fera cesser la diffusion du signal dans un délai qui, compte tenu de contraintes d'ordre

technique, peut être estimé à la date du dépôt de son mémoire à une durée de 48 heures à compter de la notification de l'ordonnance qui prescrirait la cessation de la diffusion ; elle relève à cet égard, que l'arrêt de la transmission du signal d'Al Manar ne peut être réalisé que par Arabsat sur sa station terrienne située en Tunisie et qu'elle ne peut elle-même intervenir que sur le répéteur concerné pour le transport de la chaîne Al Manar, lequel est utilisé également, par huit autres chaînes de télévision ; elle souligne en outre qu'étant prête à se plier à la décision du Conseil d'Etat le prononcé d'une astreinte est inutile ;

Vu, enregistré le 7 décembre 2004, le mémoire présenté pour la société Lebanese communication group, éditeur de la chaîne de télévision Al Manar Sat, en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi ; elle expose que le 19 novembre 2004 elle a signé une convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ; qu'à l'égard d'une chaîne conventionnée l'instance de régulation dispose du pouvoir de sanctionner les manquements aux obligations tant légales que conventionnelles de cette chaîne dans le respect de la procédure prévue par les articles 42 et suivants de la loi, mais non celui d'utiliser la procédure régie par l'article 42-10 de la même loi aussi longtemps que le conventionnement qui vaut autorisation de diffuser n'a pas fait l'objet d'une résiliation ; qu'au demeurant, la procédure de l'article 42-10 est réservée aux chaînes non conventionnées ainsi que cela ressort des débats ayant précédé l'adoption par le Parlement des modifications apportées à cet article par l'article 82 de la loi du 9 juillet 2004 ; que le rejet de la requête à fin d'interdiction s'impose d'autant plus que l'exposante a déjà modifié ses programmes et continue à le faire pour respecter le conventionnement ; que c'est à une modification substantielle de sa ligne éditoriale qu'elle procède ; que pour ce faire elle a besoin d'un dialogue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel et d'un minimum de temps ;

Vu, enregistré le 8 décembre 2004, le mémoire en intervention par lequel le Premier ministre conclut à ce que le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête ; il expose que depuis les modifications apportées par la loi n° 2000-719 du 1er août 2000 à celle du 30 septembre 1986, un service de télévision est soumis à la loi française, non seulement s'il a son lieu d'établissement en France comme le précise l'article 43-3 de la loi de 1986, mais également dans le cas où, bien qu'étant établi en dehors d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, il utilise une fréquence accordée par la France, une capacité satellitaire relevant de la France ou une liaison montante vers un satellite situé en France ainsi qu'il ressort de l'article 43-4 de la loi précitée ; que dans le cadre ainsi défini un service de télévision par satellite doit, pour se conformer aux dispositions de l'article 33-1 de la loi, conclure avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) une convention ; qu'à défaut, le dirigeant de droit ou de ce service s'expose aux sanctions pénales prévues par l'article 78 de la loi ; que le manquement par un service autorisé à ses obligations peut faire l'objet tant d'une sanction administrative selon la procédure fixée par les articles 42 et suivants de la loi que de pénalités contractuelles ; que le président du C.S.A. peut, sur le fondement de l'article 42-10 de la loi, demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'ordonner à la personne qui se rend coupable d'un manquement aux obligations résultant des dispositions de la loi du 30 septembre 1986 de se conformer, le cas échéant sous astreinte, à ces obligations ; que la loi du 9 juillet 2004 a renforcé ce dispositif de contrôle en prévoyant que, sur le fondement de l'article 42-10, le président de la section du contentieux, puisse, à la demande du C.S.A. faire cesser la diffusion par un opérateur satellitaire, d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes portent atteinte à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1er, 3-1 ou 15 ; que la procédure d'urgence de l'article 42-10 vise à faire cesser ou prévenir un trouble à l'ordre public ; qu'elle s'applique aux chaînes conventionnées comme aux chaînes non conventionnées ; qu'elle peut être mise en oeuvre en parallèle à une procédure de sanction administrative ; que les deux actions entreprises par le C.S.A., l'une, par son président, à l'égard de la société Eutelsat, l'autre vis-à-vis d'Al Manar sont indépendantes ; que subordonner l'une des deux actions à l'autre n'aboutirait qu'à favoriser des manoeuvres dilatoires ;

Vu, enregistré le 9 décembre 2004, le mémoire en intervention par lequel le Consistoire central union des communautés juives de France conclut à ce que le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête ; il souligne qu'il entend, par son intervention, exprimer son amertume et son indignation de voir autorisée sur le territoire de la République la diffusion d'émissions prônant ouvertement la haine raciale et invitant même, au moins implicitement, à la destruction physique des juifs ; que l'ensemble de la programmation de la chaîne Al Manar y compris les jeux télévisés ou les spots publicitaires véhicule la haine ; que le non respect de la convention passée le 19 novembre 2004 avec le C.S.A. ne saurait surprendre ; qu'en droit, l'existence de la convention ne fait pas obstacle à la mise en oeuvre de la procédure prévue à l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 ; que l'action engagée par le président du C.S.A. est recevable et pleinement justifiée ; que le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat tient de l'article 82 de la loi du 9 juillet 2004 les moyens juridiques de faire cesser ce qu'il faut bien appeler un scandale ; qu'en effet, Al Manar a tourné en dérision l'invitation qui lui avait été faite par l'ordonnance du 20 août 2004 de respecter les principes de notre République ; que le monde politique et les autorités religieuses ont fait part de leur émotion ; que la sensibilité de la communauté juive est heurtée par le contenu des programmes d'Al Manar ; que l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'exclut pas l'interdiction d'images pouvant être vécues comme une profanation par des croyants ; qu'il y a un risque d'exacerbation des tensions, notamment chez les jeunes ;

Vu, enregistré le 9 décembre 2004, le mémoire en réplique par lequel le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ; il fait valoir en outre qu'au cours du journal télévisé diffusé par Al Manar en français le 2 décembre 2004 vers 23 heures 30, il a été reproché à Israël de mener une

campagne à l'effet d'empêcher la chaîne de révéler aux téléspectateurs en Europe les crimes contre l'humanité perpétrés par cet Etat aussi bien en Palestine occupée que dans le monde ; qu'en raison tant de ce dernier fait que de ceux qui sont à l'origine de la présente procédure, le C.S.A. a le 7 décembre 2004, décidé d'engager à l'encontre de la société Lebanese communication group une procédure de sanction ; que cette dernière n'est pas incompatible avec la mise en oeuvre de la procédure régie par l'article 42-10 de la loi de 1986 qui concerne un opérateur différent ;

Vu, enregistré le 9 décembre 2004, le mémoire complémentaire présenté pour la société Lebanese communication group qui tend aux mêmes fins que son précédent mémoire par les mêmes moyens ; elle se déclare étonnée que le C.S.A. puisse dans sa mise en demeure du 30 novembre 2004 se référer aux émissions d'information consacrées aux attentats de Beersheba du 31 août alors qu'aucun grief ne lui avait été fait de ce chef lors de l'instruction de sa demande de conventionnement ; que si certaines des images et certains propos tenus sur la chaîne Al Manar ont pu être perçus en France comme des manifestations d'antisémitisme ou des incitations à la haine et à la violence, les programmes dans leur ensemble, ne peuvent être réduits à ces images et propos ; que conscients du fait que l'antisionisme militant d'Al Manar pouvait être interprété en France comme de l'antisémitisme, les dirigeants de la chaîne ont entrepris une modification de leurs programmes ; qu'elle maintient que se pose un problème de cohérence quant aux domaines d'intervention respectifs de la procédure de sanction engagée à son encontre sur le fondement des articles 42 et suivants de la loi de 1986 et la mise en oeuvre de l'article 42-10 ; que ce dernier ne peut s'appliquer qu'à des services audiovisuels non conventionnés ; qu'il s'ensuit que la requête ne peut qu'être rejetée ; que ce n'est que dans le cas où la convention serait résiliée que le président de la section du contentieux pourrait être utilement saisi ; qu'en tout état de cause, une mesure d'interdiction de diffusion devrait, comme toute mesure de police, être soumise à une exigence de proportionnalité par rapport à l'existence de troubles ou de menaces de troubles à l'ordre public ;

...

Considérant que la société de droit français Eutelsat, opérateur de réseau de télécommunications par satellite a, par contrat, mis une partie de sa capacité de diffusion à la disposition d'un autre opérateur de réseau satellitaire, l'organisation Arabsat qui a son siège en Arabie Saoudite ; que cette organisation utilise la capacité mise contractuellement à sa disposition par Eutelsat pour diffuser notamment vers la France un ensemble de chaînes de télévision, au nombre desquelles figure la chaîne Al Manar dont les programmes sont édités par la société Lebanese communication group, ayant son siège au Liban ; que cette dernière société n'a pas de rapport contractuel avec la société Eutelsat ; que ses obligations au regard de la loi française ont fait l'objet d'une convention conclue le 19 novembre 2004 avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel par application de l'article 33-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

Considérant que, en faisant état du contenu de certaines émissions de la chaîne Al Manar, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel demande au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986, d'enjoindre sous astreinte à la société Eutelsat de faire cesser la diffusion des services de télévision d'Al Manar dans les plus brefs délais à compter de la décision à intervenir ;

Sur les interventions présentées au soutien de la requête :

Considérant que la loi du 17 janvier 1989, tout en reprenant dans un article 42-10 ajouté à la loi du 30 septembre 1986, le contenu initial des sixième et septième alinéas de l'article 42 de cette dernière loi, l'a complété par un alinéa supplémentaire aux termes duquel Toute personne qui y a intérêt peut intervenir à l'action introduite par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

?

Sur les dispositions législatives applicables :

Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 1er de la loi du 30 septembre 1986 l'exercice de la liberté de communication au public par voie électronique peut être limité dans la mesure requise en particulier par la sauvegarde de l'ordre public ; que l'article 3-1 de la même loi confère au Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité indépendante, le soin de garantir l'exercice de la liberté de communication en matière de radio et de télévision par tout procédé de communication électronique dans les conditions définies par la ... loi ; qu'outre les missions définies au deuxième alinéa du même article, il lui incombe de veiller au respect des exigences énoncées à l'article 15 de la loi ; qu'il est spécifié au cinquième alinéa dudit article, que le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille... à ce que les programmes des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne contiennent aucune incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de sexe, de moeurs, de religion ou de nationalité ;

Considérant qu'au nombre des moyens dont il dispose pour assurer l'exercice des missions qui lui sont confiées par le législateur, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut infliger à un éditeur ou à un distributeur de services de radiodiffusion sonore ou de télévision qui ne se conforme pas aux mises en demeure qui lui ont été adressées en application de l'article 42 de la loi, en fonction de la gravité du manquement, l'une des sanctions énumérées à l'article 42-1 de la loi ; que, conformément aux principes généraux du droit, aucune sanction ne peut être prononcée sans que soit respecté le principe général des droits de la défense ; qu'en outre, l'infliction d'une sanction excédant par sa gravité la suspension d'un service ou d'une partie de programme pour un mois au plus, ne peut être décidée que dans le respect des garanties instituées par l'article 42-7 de la loi ;

Considérant que l'article 42-10 de la loi dispose dans son premier alinéa qu' En cas de manquement aux obligations résultant de la présente loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets ; qu'en vertu de la seconde phrase ajoutée à cet alinéa par l'article 82 de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004, la demande en justice du président de l'instance de régulation peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion, par un opérateur satellitaire, d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes portent atteinte à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1er, 3-1 ou 15 ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 42-10, La demande est présentée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 que l'exercice de la compétence attribuée par lesdites dispositions au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat n'est pas, contrairement à ce que soutient la société Lebanese communication group, limité dans son champ d'application aux seuls services de communication en matière de radio ou de télévision qui ne seraient pas titulaires d'une autorisation exigée par la loi ou n'auraient pas passé une convention requise par celle-ci ; que loin de restreindre la portée de l'article 42-10 dans sa rédaction issue de la loi du 17 janvier 1989, l'article 82 de la loi du 9 juillet 2004 a entendu au contraire l'étendre pour permettre, selon une procédure d'urgence visant les opérateurs de satellite, de faire cesser les manquements aux principes essentiels posés par la loi du 30 septembre 1986 imputables à des chaînes non européennes utilisant la capacité satellitaire de ces opérateurs ;

Considérant qu'à la différence de la mise en oeuvre des articles 42 à 42-7 de la loi qui tendent au prononcé d'une sanction administrative par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la procédure instituée par l'article 42-10 autorise la prescription, par une autorité juridictionnelle agissant sur requête du président de l'instance de régulation, en urgence et au besoin sous astreinte, de mesures à caractère conservatoire, de toute mesure visant à mettre fin à l'irrégularité dénoncée si elle est établie ou à en supprimer les effets, ou encore de la mesure de police découlant de l'adjonction apportée à l'article 42-10 par la loi du 9 juillet 2004 ; qu'il suit de là que la société Lebanese communication group n'est pas fondée à soutenir que l'engagement à son égard par le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une procédure visant au prononcé d'une des sanctions énumérées à l'article 42-1 ferait obstacle à ce que le président dudit Conseil saisisse le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat au titre de l'article 42-10 de la loi ;

...