



Lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les médias
relevant du droit de la communication audiovisuelle

Rapport au Premier ministre

Conseil supérieur de l'audiovisuel
Direction des programmes
Direction des études et de la prospective
Service de l'information et de la documentation
Novembre 2009



Sommaire

Introduction	5
I. Dans la lutte contre les actes racistes et antisémites sur les médias « linéaires » établis en France, l'action de régulation du Conseil peut être jugée efficace	7
11. Les conditions de l'action du Conseil sur les médias audiovisuels nationaux	7
111. Les bases juridiques de l'action du Conseil : la loi, la convention et la recommandation	7
112. Les conditions d'intervention du Conseil	10
113. Les pouvoirs de sanction du Conseil sont encadrés par la loi	12
12. Les médias communautaires : l'attitude des radios communautaires lors du conflit de Gaza en janvier 2009	14
13. La promotion de la représentation de la diversité de la société française à l'antenne des médias nationaux peut contribuer à la lutte contre le racisme	15
II. L'action du Conseil sur les chaînes extracommunautaires peut se heurter à des difficultés significatives	18
21. La compétence du Conseil sur les chaînes extracommunautaires diffusées sur Eutelsat	18
22. Le cadre juridique de l'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel	19
221. Un cadre juridique renforcé	19
222. Des moyens d'action efficaces	20
223. La saisine du procureur de la République	20
224. La saisine du président de la section du contentieux du Conseil d'État	21
225. La mise en demeure de l'opérateur de réseau satellitaire	22
226. La mise en demeure de l'éditeur	23
227. La mise en garde de l'éditeur ou de l'opérateur de réseau satellitaire ou son audition	23
23. Les difficultés que rencontre le Conseil dans son action à l'égard des chaînes extracommunautaires	25
231. La détermination de l'État membre compétent	25
232. Le suivi des programmes diffusés par les chaînes extracommunautaires	26
III. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel agit sur les plans européen et international afin de promouvoir une lutte coordonnée contre la diffusion de contenus racistes et antisémites	28
31. Le Conseil joue un rôle moteur dans le cadre européen	28
311. Il existe une responsabilité particulière du Conseil à l'égard des citoyens européens	28
312. Le groupe des régulateurs européens	28
313. Le comité de contact de la directive « Télévision sans frontières »	29
314. La coopération multilatérale au niveau européen : le réseau de la Plate-forme européenne des régulateurs audiovisuels	30
315. Les relations bilatérales	31
32. Les initiatives internationales : une évolution vers un cadre juridique commun ?	31



IV. Les contours de la régulation des services de médias audiovisuels à la demande s'agissant de la lutte contre la diffusion de contenus audiovisuels racistes et antisémites	35
41. La diffusion de contenus audiovisuels racistes sur un SMAD n'a pas été signalée au Conseil	35
411. Définition des SMAD	35
412. Les SMAD et les contenus racistes	36
42. La lutte contre les contenus audiovisuels racistes doit tenir compte des particularités des SMAD	36
421. Des contenus « professionnels », sélectionnés et organisés par des éditeurs	36
422. Des contenus largement déjà diffusés	37
43. Lutter contre le racisme : la nécessité d'une action efficace et cohérente	37
431. Promouvoir d'abord une logique d'autorégulation reposant sur la vigilance des utilisateurs	37
432. Mettre en place une instance associant tous les acteurs	38
433. Le recours au Conseil ou au juge	39
434. L'adaptation du régime des sanctions	39
435. Des problèmes de constitution de la preuve	40
44. Les problèmes de compétence nationale s'agissant des SMAD établis hors de l'Union européenne	41
45. La régulation des contenus proposés par les SMAD s'appuiera sur une recommandation du Conseil	42
Conclusion	44
Résumé des propositions	45



Le 26 janvier 2009, quelques jours après une nouvelle période de conflit au Proche-Orient et après la réunion d'un comité interministériel consacré à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, le Premier ministre a saisi le Conseil supérieur de l'audiovisuel au sujet de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans les médias audiovisuels.

Le Premier ministre a demandé au Conseil d'établir un bilan de son action dans ce domaine, en souhaitant des propositions sur les mesures à prendre pour lutter contre ce type de comportement dans les médias audiovisuels relevant de sa compétence et notamment sur le nouveau support des services de médias audiovisuels à la demande. Il a également invité le Conseil à présenter ses observations relatives aux médias extracommunautaires et à proposer des actions à mener en matière de coopération internationale.

Le Forum des droits sur l'internet a aussi été destinataire d'un courrier du Premier ministre lui demandant de mener une réflexion similaire s'agissant de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les services relevant du droit de la communication en ligne. Selon les termes de ce courrier, les travaux conjoints du Conseil et du Forum pourront permettre de dresser un panorama de l'état de la question sur « *tous les médias proposant des contenus audiovisuels* ».

Le présent document, adopté par le Conseil dans son assemblée plénière du 19 novembre 2009, comporte quatre parties. Il établit d'abord un bilan de l'action du Conseil sur la régulation des services relevant du droit de la communication audiovisuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2009, c'est-à-dire essentiellement des services de radio et de télévision. À cet égard, le document distingue l'action du Conseil sur les médias établis en France (partie I) et sur les médias extracommunautaires (partie II). Des développements spécifiques sont ensuite consacrés à l'action du Conseil sur le plan international, qu'il s'agisse de son action unilatérale ou multilatérale (partie III). Le présent document aborde enfin le thème de la régulation des services de médias audiovisuels à la demande, nouvelle catégorie régie par la loi du 5 mars 2009 (partie IV).

* *
*



I. Dans la lutte contre les actes racistes et antisémites sur les médias « linéaires » établis en France, l'action de régulation du Conseil peut être jugée efficace

Une des priorités du Conseil est de veiller à ce que les programmes des services de télévision et de radio soient exempts d'actes et de propos racistes ou antisémites (11) ; l'exemple de l'attitude des radios communautaires lors du conflit de Gaza (12) montre que l'action de régulation comme la responsabilité des éditeurs permettent d'éviter la plupart des problèmes. Cette action de suivi étroit se double d'une action de long terme qui n'a pas pour objet premier la répression des actes racistes mais qui peut y contribuer indirectement : la promotion de la représentation de la diversité de la société française (13).

II. Les conditions de l'action du Conseil sur les médias audiovisuels nationaux

- III. Les bases juridiques de l'action du Conseil : la loi, la convention et la recommandation
- Les dispositions législatives en vigueur

Les interventions du Conseil dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans les médias audiovisuels nationaux sont principalement fondées sur la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et sur la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse.

La loi du 30 septembre 1986 permet au Conseil de fonder ses décisions principalement sur l'incitation à la haine et le respect de la dignité humaine. Certaines dispositions de la loi du 29 juillet 1981 instaurent une protection particulière à l'égard des personnes et groupes de personnes visés en raison de leur origine, leur ethnie, leur nation, leur race ou leur religion, ce qui permet au Conseil d'élargir les fondements juridiques de ses décisions.

Le champ de compétence du Conseil, tel qu'il est fixé par la loi, exclut la régulation sur la chaîne ARTE et sur les chaînes parlementaires LCP-AN et Public Sénat.

- La loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication

La lutte contre les discriminations

Introduit par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, l'article 3-I de la loi du 30 septembre 1986, modifié par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, consacre la compétence du Conseil dans la lutte contre les discriminations en précisant que celui-ci « contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle ».

Le respect de la dignité humaine et la sauvegarde de l'ordre public

Selon l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986, la communication au public par voie électronique est libre et l'exercice de cette liberté ne peut être limité « que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine [ainsi que pour les besoins liés à] la sauvegarde de l'ordre public [...] ».



L'article 15 de cette loi, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2009, relatif à l'interdiction de l'incitation à la haine rappelle également explicitement que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille [...] au respect de la dignité de la personne dans les programmes mis à disposition du public par un service de communication audiovisuelle. »

L'incitation à la haine ou à la violence

Le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 dispose que le Conseil veille également « 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 mœurs, de religion ou de nationalité ».

Par exemple, à la suite de la plainte de plusieurs associations membres de l'Union Romani Internationale concernant des propos de nature à renforcer les préjugés racistes tenus dans l'émission intitulée *C'est dans l'air : Délinquance : La route des roms* sur France 5, le Conseil a décidé, le 11 juillet 2005, de mettre en garde la chaîne sur le fondement de l'incitation à la haine en raison de l'amalgame, opéré par le titre et l'introduction de l'émission, entre une communauté particulière et une forme de criminalité organisée.

- La loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse

L'apologie et la contestation de crimes contre l'humanité

L'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 punit de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ceux qui « auront fait l'apologie des crimes contre l'humanité ». Seront également punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, en vertu de l'article 24 bis de cette loi, « ceux qui auront contesté, [...], l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité. »

La provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence

L'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit que ceux qui « auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

L'injure et la diffamation

L'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 définit l'injure et la diffamation : « Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. »



L'article 32 de la même loi dispose que « *la diffamation commise [...] envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée sera punie d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.* »

Le même article prévoit que « *sera punie de six mois d'emprisonnement et de 22 500 euros d'amende l'injure commise [...] envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.* »

- *Délibérations, dispositions conventionnelles et réglementaires en vigueur en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme*

Le Conseil a imposé certaines obligations aux éditeurs de services dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Il a, d'une part, adopté la recommandation du 7 décembre 2004 relative aux conflits internationaux et à leurs éventuelles répercussions en France et, d'autre part, inclus des stipulations dans les conventions conclues avec les éditeurs de services leur imposant de respecter certaines obligations déontologiques en la matière. Le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévision comporte également des dispositions permettant de lutter contre la diffusion de propos racistes ou antisémites.

La recommandation du 7 décembre 2004 relative aux conflits internationaux et à leurs éventuelles répercussions en France

La recommandation du 7 décembre 2004 à l'ensemble des services de télévision et de radio relative aux conflits internationaux et à leurs éventuelles répercussions en France a été prise par le Conseil en application des articles 1, 13 et 15 de la loi du 30 septembre 1986. Considérant que « *les répercussions que peuvent avoir en France certains foyers de tension internationale requièrent une vigilance particulière dans l'exercice de la responsabilité éditoriale* », la recommandation impose notamment « *de traiter avec la pondération et la rigueur indispensables les conflits internationaux susceptibles d'alimenter des tensions et des antagonismes au sein de la population ou d'entraîner, envers certaines communautés ou certains pays, des attitudes de rejet ou de xénophobie.* »

Les conventions conclues avec les éditeurs privés

Les conventions avec les éditeurs privés stipulent que « *La société est responsable du contenu des émissions qu'elle programme* » et « *conserve en toutes circonstances la maîtrise de son antenne conformément à son dispositif de contrôle interne.* »

De plus, l'éditeur doit veiller particulièrement « *à respecter les différentes sensibilités politiques, culturelles et religieuses du public ; à ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race, du sexe, de la religion, ou de la nationalité ; à promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République [...]* »



Les conventions avec les éditeurs privés stipulent également que « *la dignité de la personne humaine constitue l'une des composantes de l'ordre public. Il ne saurait y être dérogé par des conventions particulières même si le consentement est exprimé par la personne intéressée. La société s'engage à ce qu'aucune émission qu'elle diffuse ne porte atteinte à la dignité de la personne humaine telle qu'elle est définie par la loi et la jurisprudence.* »

Le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions

Le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, fixé par le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009, reprend les dispositions des précédents cahiers des missions et des charges relatives à la lutte contre les discriminations et à la représentation de la diversité, tout en renforçant la place de ces principes dans le préambule et dans le corps du texte.

L'article 36 du cahier des charges maintient une disposition indiquant que « *la société veille au respect de la personne humaine et de sa dignité. Elle contribue, à travers ses programmes et son traitement de l'information et des problèmes de société, à la lutte contre les discriminations et les exclusions de toutes sortes.* »

Le nouveau cahier des charges met particulièrement en avant la lutte contre les discriminations et lie celle-ci à la nécessité d'une meilleure représentation de la diversité de la société française à l'antenne. Deux nouvelles dispositions imposent ainsi que France Télévisions affirme « *sa valeur d'exemplarité en ce qui concerne la lutte contre les discriminations et la représentation de la diversité de la société française* » (préambule) et veille à l'intégration des populations étrangères vivant en France, notamment en contribuant « *à la lutte contre les discriminations et les exclusions* » (article 50).

De même, reprenant une disposition des anciens cahiers des missions et des charges, selon laquelle la société doit accorder « *une attention particulière au traitement par les programmes qu'elle offre des différentes composantes de la population* » et, de façon générale, promouvoir « *les valeurs d'une culture et d'un civisme partagés* », le titre de l'article 37 du nouveau cahier des charges renvoie expressément à « *la lutte contre les discriminations et la représentation de la diversité à l'antenne* ».

Reprenant l'esprit du préambule des précédents cahiers des missions et des charges, le préambule indique également que la société, outre ses nouveaux engagements en matière de diversité à l'antenne et dans ses programmes, notamment grâce à son effort de production, doit être « *un lien fort, puissant, entre tous les citoyens, quels que soient leur origine [...]* ». Elle doit également favoriser le débat démocratique, l'insertion sociale, la citoyenneté et « *promouvoir les grandes valeurs qui constituent le socle de notre société* ».

112. Les conditions d'intervention du Conseil

Une intervention a posteriori rapide et adaptée à la gravité du manquement

En France, la régulation audiovisuelle est conforme aux exigences de la liberté de communication : l'organe de régulation intervient toujours après la diffusion. L'action du



Conseil est donc postérieure au manquement commis ; ce principe, assez peu connu du grand public ou de certains interlocuteurs du Conseil, suscite d'ailleurs des critiques ou l'incompréhension de la part de certaines associations.

Si l'action du Conseil est postérieure au manquement, elle ne souffre guère de retard. En effet, à la suite à la diffusion de propos racistes ou antisémites, le Conseil agit rapidement, tout en adaptant son intervention à la gravité du manquement constaté.

A titre d'exemple, un SMS à caractère raciste ayant été diffusé à l'antenne de Virgin 17, le 8 juillet 2008, durant la diffusion d'un clip musical, le Conseil, saisi par une plainte téléphonique, a décidé, dès le lendemain, lors d'une assemblée plénière exceptionnelle, d'auditionner les responsables de la chaîne dans le cadre du groupe de travail « déontologie des programmes » le 11 juillet. À la suite de cette audition, il a mis en demeure la chaîne, le 16 juillet, pour incitation à la haine raciale, encouragement à des comportements discriminatoires et absence de maîtrise de l'antenne. L'éditeur a renoncé, depuis ce manquement, à diffuser des SMS de téléspectateurs dans ses plages de vidéo musicales.

De même, le Conseil a mis en demeure M6 après avoir constaté, le 9 juin 2008 au cours de l'émission *100 % Euro*, qu'un animateur avait qualifié à trois reprises les Roumains de « voleurs de poules » et qu'il n'avait pas été repris par l'animatrice de l'émission. Il a considéré que ces propos, qui constituaient une injure à l'égard des nationaux roumains, étaient un encouragement à des comportements discriminatoires en raison de la nationalité et qu'ils révélaient une absence de maîtrise de l'antenne, contraires aux dispositions de la loi du 30 septembre 1986. L'action du Conseil a été très rapide puisque moins de 24 heures ont séparé la diffusion de la tenue de l'assemblée plénière décidant la mise en demeure.

Le Conseil intervient sur plaintes des téléspectateurs, par courriel, courrier ou téléphone, mais « *ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction.* » (article 42-5). Il peut également procéder par auto-saisine, consécutive soit au visionnage en direct du manquement par un membre du collège ou un membre des services, soit à des alertes émises sur d'autres supports, comme la presse ou un site internet. Des associations peuvent le saisir.

Le Conseil dispose des moyens techniques, notamment développés avec l'Institut national de l'audiovisuel, lui permettant de visionner ou d'écouter pratiquement immédiatement les programmes des chaînes de télévision et des principales radios qui ont été diffusés les mois précédents, quel que soit leur mode de distribution.

Enfin, selon l'article 42-6 de la loi du 30 septembre 1986, les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont obligatoirement motivées, notifiées aux personnes visées par la décision et publiées au Journal officiel de la République française.

La prise en compte du genre de l'émission

Avant de statuer, le Conseil prend en compte les conditions de programmation, notamment le genre de l'émission et les conditions d'accès à l'antenne. En effet, ses interventions portent sur une grande diversité de programmes ; or, selon les conventions des éditeurs



privés, l'organe de régulation doit prendre compte, dans son appréciation d'un éventuel manquement, le genre du programme en cause (information, fiction, documentaires, émissions de divertissement, séquences humoristiques, caricature, émissions de libre antenne, feuilletons).

La recommandation du 7 décembre 2004 précise que cette vigilance doit concerner l'ensemble des émissions d'information liées aux conflits et, plus particulièrement, les émissions de débat ou de « libre-parole » dans lesquelles des invités, des téléspectateurs ou des auditeurs ont accès à l'antenne.

La prise en compte des conditions de diffusion de l'émission

En cas de diffusion de propos racistes ou antisémites à l'antenne, les conditions de diffusion de l'émission – direct ou différé - doivent également être prises en compte dans l'appréciation que le Conseil porte sur la gravité d'un éventuel manquement.

Lorsque l'émission est diffusée en direct, si des propos racistes ou antisémites sont tenus, ils doivent être immédiatement interrompus ou au moins condamnés par l'animateur. Le Conseil est ainsi intervenu à plusieurs reprises auprès de services de télévision pour sanctionner de tels propos, soit parce qu'ils étaient tenus par les animateurs eux-mêmes, soient parce qu'ils émanaient de téléspectateurs et que les animateurs de l'émission n'étaient pas intervenus pour les interrompre ou les modérer alors qu'ils sont tenus d'assurer la maîtrise de l'antenne.

Le 1^{er} décembre 2003, dans l'émission spéciale *On ne peut pas plaire à tout le monde* diffusée en direct à 20 h 55 sur France 3, l'humoriste Dieudonné, portant un treillis, une cagoule et le costume caractéristique des juifs orthodoxes, a conclu en encourageant les jeunes des cités à se convertir comme lui, à se ressaisir et à rejoindre « l'axe du bien », l'axe « américano-sioniste », avant d'effectuer un salut hitlérien, en prononçant « Heil Israël ».

Le Conseil a considéré que la maîtrise de l'antenne n'avait pas été assurée par France 3, aucune interruption ou modération de ces propos n'ayant été faite par l'animateur et que, dans un contexte de tension entre les communautés, ce sketch risquait d'accroître les incompréhensions et d'être perçu comme une incitation à l'agressivité. Le 9 décembre 2003, il a donc décidé d'adresser une mise en garde au président de France Télévisions et l'a entendu, ainsi que le directeur général de France 3, afin de connaître les dispositifs mis en œuvre pour assurer à l'avenir une réelle maîtrise de l'antenne et un meilleur respect du public.

Conformément à l'obligation de maîtrise de l'antenne de l'éditeur, lorsque l'émission est programmée en différé, de tels propos ne doivent pas du tout être tenus à l'antenne.

113. Les pouvoirs de sanction du Conseil sont encadrés par la loi

Les courriers et les mises en garde

Les manquements constatés par le Conseil peuvent donner lieu à l'envoi d'un courrier, prenant la forme d'un rappel ou d'une mise en garde. Ainsi, une mise en garde a été adressée à RFO, le 20 juin 2006, contre le renouvellement de la diffusion de propos « anti-



blancs » tenus à l'antenne de Télé Guadeloupe par une enseignante militante de la cause noire le 25 janvier 2006 dans l'émission *B World Connection*. Ces propos ont été jugés de nature à alimenter les tensions et les antagonismes au sein de la population française et à entraîner une attitude de rejet envers une partie de la population en raison de son origine.

La mise en demeure

Dans certains cas, notamment les plus graves, le Conseil peut également décider de mettre en demeure le service de radio ou de télévision en raison du manquement constaté¹. Ainsi, le 7 juin 2005, le Conseil a décidé de mettre en demeure la chaîne martiniquaise KMT en raison de propos antisémites tenus dans l'émission *Faut-il brûler Dieudonné ?* du 16 mars 2005 dans laquelle les intervenants lançaient un appel à la solidarité avec l'humoriste, victime selon eux d'un lynchage médiatique imposé par un « lobby sioniste international » qui contrôlerait les médias et empêcherait toute contestation du sionisme. Dans de longs développements, ils critiquaient la politique israélienne, liaient le principe de l'élection du peuple juif et le concept de la race supérieure, déploraient que les crimes perpétrés contre les Juifs fussent mieux reconnus que l'esclavage, avant d'affirmer que le combat de Dieudonné n'était pas fini, qu'il n'était pas seul et que « le combat des Nègres » n'était pas fini.

La procédure de sanction

En cas de renouvellement du manquement ayant justifié une mise en demeure et en tenant compte de la gravité de celui-ci, le Conseil peut engager une procédure de sanction à l'encontre de l'éditeur et prononcer une des sanctions prévues par l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 : « 1° La suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme, ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus ; 2° La réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année ; 3° Une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme [Cf. article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986 relatif au calcul du montant de la sanction pécuniaire] ; 4° Le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention ».

De plus, selon l'article 42-4 de la loi du 30 septembre 1986, le Conseil peut également ordonner l'insertion dans les programmes d'un communiqué dont il fixe les termes et les conditions de diffusion.

Ces décisions sont publiées au Journal officiel de la République française. La communication faite autour des décisions du Conseil comporte un effet dissuasif non négligeable pour les éditeurs de services.

¹ La procédure de sanction est précédée d'une décision mettant en demeure l'éditeur de respecter les obligations qui lui sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1^{er} et 3-1 de la loi du 30 septembre 1986. La procédure relative à la mise en demeure, notamment sa publicité, est régie par l'article 42 de la loi qui dispose que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend publiques ces mises en demeure. Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales et les associations familiales ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager la procédure de mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article. »



S'il entend prononcer une réduction de la durée de l'autorisation, une sanction pécuniaire ou le retrait de l'autorisation, le Conseil est tenu de respecter une procédure contradictoire détaillée à l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986. Il doit ainsi notifier les griefs à l'éditeur ou au distributeur du service de communication audiovisuelle, qui peut consulter le dossier, présenter ses observations écrites et être entendu par le Conseil. Toute personne dont l'audition paraît susceptible de contribuer utilement à son information peut également être entendue par le Conseil. Les éditeurs et les distributeurs de services peuvent former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel prises en application de ces articles².

Le Conseil doit également saisir le procureur de la République de tout manquement aux dispositions de la loi du 30 septembre 1986 ou de toute infraction commise par tout moyen de communication au public par voie électronique (article 42-11).

Parallèlement à la saisine du Conseil, les plaignants conservent la possibilité de saisir le juge judiciaire³.

12. Les médias communautaires : l'attitude des radios communautaires lors du conflit de Gaza en janvier 2009

Au début de l'année 2009 et afin de prévenir tout incident ou d'y réagir rapidement, le Conseil a voulu apprécier le traitement de l'intervention de l'État d'Israël à Gaza par les radios communautaires, notamment dans des émissions interactives ou de libre antenne. En Ile-de-France, ont été étudiées les sept radios autorisées concernées, dont trois d'entre elles s'adressent particulièrement aux communautés issues des pays du Maghreb et du Proche-Orient : France Maghreb, Radio Orient, Beur FM et quatre radios représentatives des différentes sensibilités de la communauté juive qui partagent la fréquence 94.8 Mhz : Judaïques, Radio Shalom, RCJ et Radio J. L'écoute des émissions susceptibles de faire référence à l'intervention de l'État d'Israël a porté sur les émissions d'actualité, d'analyses ou de débats qui ont été diffusées du vendredi 2 janvier 2009 au mardi 13 janvier 2009.

L'analyse de la programmation adaptée au suivi des faits d'actualité fait ressortir que ces radios, qui s'adressent en France à des auditeurs issus des pays du Maghreb de tradition musulmane et aux auditeurs de confession juive, ont traité l'information comme des radios d'opinion et non sous un angle exclusivement communautaire.

² Article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986 ; le procureur de la République peut également poursuivre l'éditeur sur d'autres fondements, comme celui de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 qui dispose que « seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, [...] par tout moyen de communication au public par voie électronique, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet. Cette disposition sera également applicable lorsque la provocation n'aura été suivie que d'une tentative de crime prévue par l'article 2 du code pénal ».

³ Ce fut le cas à la suite des propos tenus par l'humoriste Dieudonné dans l'émission *On ne peut pas plaire à tout le monde* diffusée en 2003 sur France 3 ou également, à la suite de la diffusion de propos de nature à renforcer les préjugés racistes diffusés dans l'émission intitulée *C'est dans l'air : Délinquance : La route des roms* sur France 5 en 2005.



En effet, chacune a maintenu sa ligne éditoriale propre, en répondant aux attentes et à la sensibilité de ses auditeurs mais en prouvant aussi un réel pluralisme d'opinion. Les écoutes menées par le Conseil montrent que les propos tenus par les animateurs, journalistes et intervenants extérieurs sont restés globalement modérés, même au cours des séquences d'analyses diverses et divergentes de la situation au Proche-Orient et des conséquences de ce conflit. Si les propos tenus ont révélé certains antagonismes historiques profonds, ils n'ont appelé ni à la haine ni à la violence.

Il a d'ailleurs été relevé que les intervenants qui se sont exprimés sur ces radios ont souligné la violence des images diffusées par les chaînes de télévision, plutôt dénoncées comme susceptibles de provoquer des réactions incontrôlées ; ils ont été unanimes à constater la détresse des populations civiles victimes de ce conflit. Les annonces de manifestations de soutien aux habitants de Gaza, à Israël ou globalement pour la paix ont été présentées, sans incitation particulière à y participer, au cours des séquences d'information. Par ailleurs, la majorité de ces radios a décidé de ne pas ou de ne plus proposer d'émissions ouvertes aux auditeurs qui, dans ces circonstances, auraient été susceptibles de s'exprimer de façon trop passionnelle.

En conclusion, sur la période observée, l'intervention d'Israël à Gaza a été traitée de façon modérée et analytique par les radios dites « communautaires ». Certaines d'entre elles, avec les personnalités invitées, ont prôné la pondération et l'équité dans le traitement de l'information, considérant en substance que la lutte contre les actes racistes impliquait de condamner également les attentats visant des synagogues et les attentats visant des mosquées. Aucun élément incitant à la haine ou à la violence susceptible de contrevenir aux principes édictés par la loi du 30 septembre 1986 n'a pu être relevé.

13. La promotion de la représentation de la diversité de la société française à l'antenne des médias nationaux peut contribuer à la lutte contre le racisme

L'action du Conseil ne se limite pas au seul volet répressif. En effet, le Conseil mène également des actions destinées à ce que les chaînes prennent pleinement conscience de l'insuffisante présence à l'écran des différentes composantes de la société française et de la nécessité d'en donner une image plus réaliste, plus fidèle, éloignée des clichés peu valorisants. C'est en donnant à voir et à comprendre la diversité que l'on permet à chacun d'accepter les différences et de les dépasser pour un mieux-vivre commun.

L'article 3-I de la loi du 30 septembre 1986 confie au Conseil la mission, d'une part, de contribuer aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle et, d'autre part, de veiller, notamment auprès des éditeurs de communication audiovisuelle, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française.



La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a renforcé le rôle du Conseil dans ce domaine et souligné les attentes du législateur à l'égard des éditeurs, en particulier de France Télévisions. Le Conseil doit désormais rendre compte chaque année au Parlement des actions des éditeurs pour une programmation reflétant la diversité de la société française et proposer les mesures adaptées pour améliorer l'effectivité de cette diversité dans tous les genres de programmes.

Sans attendre l'adoption de ces dispositions législatives, le Conseil était intervenu activement dans ce domaine, facteur essentiel de cohésion sociale. Dès 2000, après avoir fait réaliser une première étude quantitative sur la perception de la diversité de la société française à la télévision, il a introduit dans les conventions de chacune des télévisions privées un engagement de prendre en considération à l'antenne la diversité des origines et des cultures de la communauté nationale. En janvier 2007, afin d'exercer pleinement les nouvelles compétences que lui avait confiées la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, il a créé un groupe de travail relatif à la diversité. Puis, le 11 mars 2008, il a institué l'Observatoire de la diversité dans les médias audiovisuels afin de suivre les actions mises en œuvre par les télévisions en matière de diversité prise dans toutes ses composantes (origine, âge, genre, handicap...) et de guider les travaux du Conseil et des chercheurs qui lui sont associés.

Le Conseil a en outre fait réaliser en 2008 une étude sur la perception de la diversité de la société française à l'antenne des chaînes gratuites de la télévision numérique terrestre et de Canal+, selon les critères du sexe, des catégories socio-professionnelles, de l'origine supposée en distinguant les personnes vues comme blanches ou comme non blanches, parmi lesquelles celles vues comme noires, comme arabes, comme asiatiques ou autres. Sur la période considérée, l'étude a mis en évidence que les femmes, ainsi que certaines catégories socio-professionnelles, en particulier les ouvriers et les employés, étaient sous-représentées au regard de leur présence dans la société française. Elle a également mis en évidence que la diversité des origines, thème de société largement traité par les médias, avait très peu progressé ces dix dernières années. Enfin, elle a fait ressortir que plus les programmes s'approchaient de la réalité quotidienne, moins la diversité était perceptible, en particulier s'agissant des fictions françaises, des sujets des journaux télévisés traitant de l'actualité française et des divertissements, tels que les jeux, qui font appel à la présence d'animateurs et à la participation du public.

A la suite de la publication de ces résultats le 12 novembre 2008, le Conseil a décidé de publier, pendant trois ans au moins, un baromètre semestriel destiné à évaluer la perception de la diversité de la société française à la télévision. Il a ensuite invité chaque éditeur à participer, en décembre 2008, à une réunion de travail afin d'examiner les résultats de l'enquête le concernant et d'évoquer, dans le cadre d'une collaboration constructive, des objectifs concrets et précis d'amélioration de la représentation de la diversité sur son antenne.

Le constat préoccupant de l'insuffisant reflet de la diversité de la société française dans les programmes appelle, en effet, une évolution rapide et massive des pratiques des éditeurs dont la programmation doit offrir aux téléspectateurs le visage fidèle de la société française. Le Conseil entend donc inscrire la représentation de la diversité de la société française au



cœur des priorités des télévisions en incitant chaque éditeur, tout en tenant compte de sa situation, à favoriser l'expression de cette diversité grâce à des mesures concrètes.

Une lutte efficace contre la propagation des opinions racistes dans la société ne peut se limiter à son volet répressif, comme l'illustre d'ailleurs l'action du Conseil en matière de promotion de représentation de la diversité. Cette action exigera ainsi un effort particulier d'éducation civique et d'éducation aux médias.

Il est sans doute aussi nécessaire que la lutte contre le racisme prenne des formes nouvelles en s'adressant directement à un large public pour diffuser un message clair. Cette action d'information pourrait notamment reposer sur le lancement d'une campagne coordonnée *plurimédia* (télévision, radio et internet) ayant pour objet la dénonciation de la haine raciste. Le Conseil s'est toujours associé aux campagnes d'intérêt général de ce type. Ainsi, il est récemment intervenu afin que le spot de la campagne *Safer internet day*, produit par la Commission européenne et visant à renforcer la protection des mineurs sur internet, puisse être diffusé sur les chaînes de télévision française, ce que ces dernières ont accepté.

Une campagne contre le racisme d'envergure similaire, qui pourrait être coordonnée au niveau européen et déployer ses effets sur plusieurs catégories de médias, aurait l'appui du Conseil. Elle serait d'ailleurs utilement complétée par un renforcement des efforts pour l'éducation aux médias, mission particulière qui ne relève pas spécifiquement des compétences du Conseil.

*

L'action de régulation du Conseil sur les médias audiovisuels nationaux s'est révélée globalement efficace, comme l'illustre la liste des interventions du Conseil annexée à ce document. Cependant, l'action en direction des chaînes extracommunautaires, conséquence de l'existence d'une capacité satellitaire française, s'inscrit dans un cadre plus complexe.

*



II. L'action du Conseil sur les chaînes extracommunautaires peut se heurter à des difficultés significatives

21. La compétence du Conseil sur les chaînes extracommunautaires diffusées par Eutelsat

La directive 89/522/CE du 3 octobre 1989, dite « *Télévision sans frontières* », fixe certains critères permettant de faire relever toute chaîne de télévision reçue en Europe de la compétence d'un État membre de l'Union européenne et d'un seul.

S'agissant des chaînes établies hors de l'Union européenne, elle retient trois critères techniques pour déterminer l'État membre compétent : l'utilisation d'une fréquence, d'une capacité satellitaire ou d'une liaison montante situées dans un État membre.

Ainsi, la loi du 30 septembre 1986 est aujourd'hui applicable aux services de télévision qui, bien qu'établis hors de l'Union européenne, utilisent une fréquence française, une capacité satellitaire relevant de la France ou, dans les cas où la fréquence et la capacité satellitaires sont extracommunautaires, une liaison montante à partir d'une station située en France. Le critère de la capacité satellitaire a conduit le Conseil, en pratique, à avoir la responsabilité du suivi des programmes de la grande majorité des chaînes extracommunautaires diffusées par satellite en Europe, puisque la société Eutelsat, établie en France, utilise une capacité satellitaire relevant de la France.

La question de l'État membre compétent pour les chaînes extracommunautaires a été examinée dans le cadre de l'élaboration de la directive 2007/65/CE, dite « *Services de médias audiovisuels* », du 11 décembre 2007 qui modifie la directive « *Télévision sans frontières* ». Plusieurs pistes ont été envisagées, notamment l'hypothèse d'un critère linguistique ou celle d'un critère tenant au public principalement visé.

Finalement, le § 4 de l'article 2 de la directive du 11 décembre 2007 simplifie et inverse les critères techniques applicables aux services établis en dehors du territoire national, pour ne retenir que les critères du lieu d'établissement de la liaison montante et de la capacité satellitaire.

L'inversion des critères de la liaison montante et de la capacité satellitaire devrait soustraire de la compétence de la France un certain nombre de chaînes extracommunautaires dont la liaison montante est située sur le territoire d'un autre État membre. Elle devrait faciliter l'intervention des autorités concernées, qui seront mieux à même de demander, en cas de problème grave, l'interruption du signal auprès de l'opérateur de la liaison montante.

Lors de la réunion du Comité de contact de la directive, le 20 novembre 2007, la Commission européenne a suggéré que les dispositions nationales de transposition en matière de compétence sur les chaînes satellitaires extra-européennes entrent en vigueur de manière uniforme à la fin de la période de transposition de la directive, afin d'éviter les conflits positifs ou négatifs de compétence, c'est-à-dire tout chevauchement entre les



critères des directives de 1989 et 2007. Ainsi, la France garde la compétence sur l'ensemble des chaînes extracommunautaires diffusées par Eutelsat jusqu'au 18 décembre 2009.

La mise en œuvre des nouveaux critères nécessitera une coopération accrue entre les autorités nationales, afin de déterminer aussi clairement que possible les chaînes relevant de la compétence de chaque État membre.

22. Le cadre juridique de l'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel

La loi du 30 septembre 1986 a été renforcée par deux fois pour donner au Conseil supérieur de l'audiovisuel des moyens d'action efficaces à l'égard des chaînes extracommunautaires diffusées par satellite. Le Conseil dispose désormais d'un arsenal juridique qui lui permet de faire obstacle à la diffusion de programmes incitant à la haine ou à la violence.

221. Un cadre juridique renforcé

Avant la promulgation de la loi n°2004-669 du 9 juillet 2004, le Conseil supérieur de l'audiovisuel était démuné pour faire cesser la diffusion, par un opérateur de réseau satellitaire, d'une chaîne proposant des programmes susceptibles de constituer le délit d'incitation à la haine raciale. Tout au plus pouvait-il saisir le procureur de la République afin que la chaîne soit condamnée pour une diffusion sans conventionnement et, surtout, pour la programmation d'un contenu illicite sur son antenne.

C'est cette procédure que le Conseil avait engagée, s'agissant de la chaîne Al Manar, le 13 janvier 2004, à défaut d'autres actions possibles. Mais l'efficacité de cette voie de droit étant limitée, le problème posé par la diffusion de la chaîne avait fait ressortir un vide juridique : le Conseil se trouvait dépourvu de voies de droit efficaces. Il avait donc appelé l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de modifier la loi afin qu'il dispose de moyens d'intervention, appropriés et directs, à l'égard de ce type de chaîne.

La loi du 9 juillet 2004 a accru le champ du « référé audiovisuel » en permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel de saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'État pour lui demander qu'il soit ordonné à l'opérateur de réseau satellitaire (Eutelsat) de faire cesser la diffusion d'un service de télévision relevant de la compétence de la France et dont les programmes portent atteinte aux principes essentiels encadrant la liberté de communication audiovisuelle (atteintes à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1er, 3-1, 15 de la loi du 30 septembre 1986).

La loi du 9 juillet 2004 a également donné la possibilité au Conseil supérieur de l'audiovisuel de recueillir auprès des opérateurs de réseaux satellitaires toutes les informations nécessaires à l'identification des éditeurs de services de télévision transportés.



Il est toutefois apparu indispensable de renforcer encore le dispositif législatif. En effet, jusqu'à l'intervention de la loi du 23 janvier 2006, chacune des chaînes relevant de la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel devait conclure avec lui une convention fixant ses obligations propres. Une telle procédure était manifestement inadaptée, compte tenu du nombre très important de chaînes extracommunautaires diffusées par Eutelsat et des obstacles linguistiques et culturels auxquels elle se heurtait. Au surplus, le conventionnement était une source de difficultés et de lourdeurs dans la mise en œuvre des mesures permettant de sanctionner la diffusion de programmes ne respectant pas le droit français de l'audiovisuel.

La loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 a mis fin à cette procédure. Désormais, les chaînes extracommunautaires peuvent être diffusées sans formalité préalable. Le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel à leur égard s'exerce donc *a posteriori*.

La loi impose en outre à l'opérateur de réseau satellitaire d'informer les éditeurs de services du régime qui leur est applicable. Ainsi, en vertu du III de l'article 33-I de la loi du 30 septembre 1986, les opérateurs de réseaux satellitaires dont l'activité a pour effet de faire relever certains services de télévision de la compétence de la France sont tenus d'informer les éditeurs du régime qui leur est applicable. Il incombe à tout opérateur de réseaux satellitaires relevant de la France de veiller à ce que les contrats qu'il conclut dans l'exercice de son activité subordonnent leur application au respect, par les services de télévision transportés, des règles et principes énoncés par la loi du 30 septembre 1986.

222. Des moyens d'action efficaces

La saisine du président de la section du contentieux du Conseil d'État et la mise en demeure de l'opérateur de réseau satellitaire ou de l'éditeur sont les principaux moyens d'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'égard des chaînes extracommunautaires aux contenus illégaux. Le Conseil peut également saisir le procureur de la République. Certains de ces moyens peuvent être mis en œuvre conjointement.

223. La saisine du procureur de la République

L'article 42-II de la loi du 30 septembre 1986 dispose que le Conseil supérieur de l'audiovisuel saisit le procureur de la République de toute infraction aux dispositions de cette loi. Le Conseil a utilisé ce moyen d'action à trois reprises s'agissant de chaînes extracommunautaires.

- 13 janvier 2004 : Al Manar (chaîne libanaise liée au Hezbollah)

La chaîne Al Manar avait programmé durant les mois d'octobre et de novembre 2003 une série télévisée de 29 épisodes intitulée *Diaspora*, dépeignant une conspiration datant de plusieurs siècles menée par la famille Rothschild et relayée par les rabbins et les « leaders sionistes ». L'épisode 20, diffusé le 18 novembre 2003, comportait une scène particulièrement violente dans laquelle des juifs assassinaient un enfant chrétien et utilisaient son sang pour cuire des « matzos » pour la fête de Pâque.



Le 13 janvier 2004, le Conseil a décidé de saisir le procureur de la République pour incitation à la haine raciale. Il a également appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de modifier la loi afin de prévoir des moyens d'intervention plus directs à l'égard de ce type de chaînes.

- 22 juin 2004 : Al Alam (chaîne publique iranienne)

Le 22 juin 2004, le Conseil a décidé de saisir le procureur de la République à la suite de la diffusion d'un documentaire intitulé *Al-Sameriwa Al-Saher* sur la chaîne Al Alam, estimant que cette émission était susceptible de constituer une incitation à la haine raciale, infraction réprimée par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881, et une contestation de crimes contre l'humanité, réprimée par l'article 24 bis de cette même loi. Par un courrier du 18 janvier 2005, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel a demandé au procureur de la République de lui faire connaître les suites réservées à sa saisine de 2004. Cette demande est restée sans suite.

- 10 février 2005 : Sahar I (chaîne iranienne)

Le 10 février 2005, le Conseil a décidé de saisir le procureur de la République concernant la chaîne iranienne Sahar I qui avait diffusé plusieurs programmes susceptibles de constituer les délits d'incitation à la haine raciale et de négationnisme, prévus et réprimés par les articles 24 et 24 bis de la loi du 29 juillet 1881. Parallèlement, il a, le même jour, mis en demeure la société Eutelsat de cesser, dans un délai d'un mois, la diffusion de ce service de télévision.

224. La saisine du président de la section du contentieux du Conseil d'État

Cette procédure a été utilisée deux fois, et dans les deux cas à l'égard de la chaîne de télévision libanaise Al-Manar.

À la suite des manquements constatés, et dès la promulgation de la loi du 9 juillet 2004, le Conseil a saisi le président de la section du contentieux du Conseil d'État en lui demandant de mettre fin sous astreinte à la diffusion par Eutelsat du service de télévision Al Manar. Lors de l'audience, les responsables d'Al Manar ont affirmé devant le juge des référés du Conseil d'État leur volonté de respecter le droit français et de signer, à cette fin, une convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Par ordonnance du 20 août 2004, le juge des référés a ordonné à Eutelsat de mettre fin à la diffusion d'Al Manar, sauf si les responsables de cette chaîne déposaient une demande de conventionnement avant le 1er octobre 2004. Cette demande a été formulée le 21 septembre 2004.

Dans le cadre de l'instruction de cette demande, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a examiné très attentivement les programmes d'Al Manar. Il a relevé le maintien de ceux qui lui semblaient inciter à la haine ou à la violence pour des raisons de religion ou de nationalité. Au cours d'une rencontre avec les représentants de la chaîne, il leur a été signalé que de tels programmes n'étaient pas conformes au droit français de l'audiovisuel et que la tonalité militante de la chaîne ne pouvait être acceptée qu'à la condition d'exclure tout programme incitant à la haine ou à la violence pour des raisons de nationalité ou de religion.



Tenant compte des engagements des responsables de la chaîne de se mettre en conformité avec le droit français, le Conseil a décidé le 19 novembre 2004 de conclure une convention avec le service, permettant la diffusion de la chaîne Al Manar en Europe.

Malgré ces engagements, le Conseil a constaté la diffusion de nouveaux programmes incitant à la haine ou à la violence pour des raisons de race ou de religion.

Le 30 novembre 2004, il a donc décidé de demander à nouveau au président de la section du contentieux du Conseil d'État d'enjoindre à la société Eutelsat de faire cesser la diffusion d'Al Manar, ce qu'il a obtenu par une ordonnance rendue le 13 décembre 2004.

Cette procédure a illustré les inconvénients que comportait le régime de conventionnement des chaînes extracommunautaires, auquel il a été mis fin par la loi du 23 janvier 2006.

225. La mise en demeure de l'opérateur de réseau satellitaire

Le dossier relatif à la diffusion de la chaîne Al Manar ayant révélé les inconvénients que revêtait, à l'époque, la saisine du président de la section du contentieux du Conseil d'État, en raison de l'articulation de cette procédure avec l'éventuelle demande de conventionnement de la chaîne, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a utilisé, pour le service de télévision Sahar I, chaîne publique iranienne, une autre voie.

Sahar I avait diffusé, à partir du 13 décembre 2004, un feuilleton intitulé *Pour toi, Palestine ou les yeux bleus de Zahra*, qui présentait systématiquement les Israéliens et les Juifs de manière avilissante, sous les traits de personnages sans scrupules, prêts notamment à prendre les yeux d'une enfant. En décembre 2004 et janvier 2005, la chaîne a diffusé le feuilleton *Diaspora*, qui avait motivé l'intervention du Conseil à l'encontre d'Al Manar quelques mois plus tôt.

Enfin, dans l'émission *Le monde en question*, diffusée en français le 3 février 2005 et consacrée à « l'instrumentalisation de l'holocauste à des fins politiques », M. Robert Faurisson, présenté comme un « historien français », a pu pendant dix minutes, sans jamais être contredit, développer les théories négationnistes qui lui avaient valu la condamnation des tribunaux français.

À la suite de la diffusion de ces programmes, le Conseil a, par une décision du 10 février 2005, mis en demeure la société Eutelsat de cesser dans un délai d'un mois la diffusion du service de télévision Sahar I, décision confirmée le 3 mars 2005 par le juge des référés du Conseil d'État qui a estimé que cette mise en demeure pouvait avoir pour effet de prescrire des mesures proportionnées à la nature et à la gravité des manquements constatés et destinés à mettre fin à ceux-ci.

Le 3 avril 2007, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a également mis en demeure la société Eutelsat de ne plus diffuser la chaîne irakienne Al-Zawra, dont les programmes étaient essentiellement constitués d'images d'attentats perpétrés contre les forces américaines et d'images de propagande montrant l'entraînement de groupes paramilitaires sur fond d'appel à la guerre et d'apologie de crimes.



Enfin, le Conseil a été saisi par le Conseil représentatif des institutions juives de France du caractère violent et antisémite de certaines émissions diffusées par la chaîne égyptienne Al Rahma. Le 21 juillet 2009, il a constaté que les programmes diffusés par ce service le 18 avril 2009 comportaient la diffusion d'appels à la vengeance contre les juifs et que la diffusion de tels programmes constituait un manquement aux articles premier et 15 de la loi du 30 septembre 1986 en ce qu'ils portaient atteinte à la dignité de la personne humaine et étaient susceptibles d'inciter à la haine ou à la violence pour des raisons de religion ou de nationalité. Le Conseil a décidé de mettre en demeure Eutelsat, d'une part, de respecter, dans le délai d'un mois à compter de la notification de sa décision, le III de l'article 33-I de la loi du 30 septembre 1986 en informant le service de télévision Al Rahma du régime qui lui est applicable, notamment des termes de l'article 15 de cette loi et, d'autre part, de se conformer à l'avenir au III de l'article 33-I et de veiller à ce que les contrats qu'elle conclut dans l'exercice de son activité subordonnent leur application au respect, par les services de télévision transportés, des règles et principes énoncés par cette loi.

226. La mise en demeure de l'éditeur

Comme à l'égard de l'ensemble des chaînes relevant de sa compétence, le Conseil dispose vis-à-vis des chaînes extracommunautaires d'un pouvoir de sanction, qui s'exerce obligatoirement après mise en demeure de l'éditeur.

Le Conseil peut donc mettre en demeure l'éditeur d'une chaîne extracommunautaire relevant de sa compétence de respecter, à l'avenir, les obligations qui auraient été méconnues. Un nouveau manquement pourrait entraîner le prononcé d'une sanction.

Parallèlement à la saisine du juge des référés dans l'affaire Al Manar, le Conseil avait ainsi mis la chaîne en demeure de ne plus diffuser de programmes incitant à la haine ou à la violence pour des raisons de race ou de religion. Le renouvellement de tels faits avait entraîné l'engagement d'une procédure de sanction, qui s'est achevée par la résiliation unilatérale de la convention (la conclusion d'une convention était alors nécessaire). Depuis cette affaire, le Conseil n'a plus utilisé cette procédure pour des cas d'incitation à la haine sur des chaînes extracommunautaires.

227. La mise en garde de l'éditeur ou de l'opérateur de réseau satellitaire ou son audition

La mise en œuvre des pouvoirs de sanction est le plus souvent précédée de courriers d'observations ou de mises en garde. Ces lettres ont pour objet de signaler à l'éditeur ou à l'opérateur de réseau satellitaire les manquements constatés et de rappeler le droit applicable et les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de récidive. L'objectif est une mise en conformité des programmes diffusés avec les obligations législatives même si, face à des chaînes qui ont une « tonalité militante », une telle démarche peut sembler vaine.



ESC (chaîne publique égyptienne)

À la suite de la diffusion du feuilleton *Cavalier sans monture*, en novembre 2002, sur deux chaînes de télévision égyptiennes, l'une privée, l'autre publique, le Conseil a fait l'objet de saisines lui demandant d'interrompre la diffusion de ce feuilleton ou l'invitant à réagir contre la chaîne ESC, alors partie à une convention signée le 29 novembre 1993 pour une durée de dix ans.

Le Conseil a considéré qu'en dépit de sa forme de fiction, ce feuilleton pouvait constituer un délit d'incitation à la haine raciale et troubler l'ordre public. L'utilisation, dans la trame du feuilleton, de l'ouvrage *Le Protocole des sages de Sion*, interdit en France de circulation, de distribution et de mise en vente par arrêté du ministre de l'Intérieur du 25 mai 1990, contribuait au caractère antisémite de la série.

Aussi le Conseil a-t-il adressé un courrier aux autorités égyptiennes éditant la chaîne et décidé de procéder à l'audition du représentant de celle-ci en France, dans le cadre de la prorogation de la convention conclue avec l'éditeur.

Al Jazeera (chaîne d'information qatarie)

Après la diffusion, au deuxième semestre 2003, d'une cassette d'un discours d'Ousama Ben Laden incitant à la haine et à la violence, le Conseil a reçu en audition deux représentants de la chaîne Al Jazeera le 25 octobre 2003. Il a adressé le 7 novembre 2003 un courrier au président de la chaîne afin de lui rappeler les engagements auxquels sa société avait souscrit en signant une convention avec lui.

Le Conseil a rappelé que les programmes ne doivent comporter aucune incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité. Cette obligation implique que l'éventuelle diffusion de telles séquences doit nécessairement être précédée ou suivie de commentaires de nature à éclairer le public sur le contexte dans lequel ces prises de position se situent et à prendre du recul par rapport à elles. Ces règles qui s'imposent de façon générale doivent être encore plus scrupuleusement respectées dans les périodes de tensions et de conflits.

Iqra TV(chaîne saoudienne)

Le Conseil a décidé, le 16 mai 2006, de mettre en garde la chaîne Iqra TV, établie en Arabie saoudite et diffusée en France par satellite et ADSL, contre le renouvellement de la tenue de propos pouvant inciter à la haine ou à la violence, tels ceux du 2 avril 2006 qui appelaient à la destruction de l'État d'Israël⁴.

Al Aqsa TV (chaîne liée au Hamas)

S'agissant de la chaîne Al Aqsa TV, diffusée notamment sur le sud-est de l'Europe par l'opérateur satellitaire Eutelsat, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, après avoir constaté que certains des programmes diffusés étaient susceptibles de contrevenir aux dispositions de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, a décidé :

⁴ En mars 2009, la chaîne a obtenu une licence du régulateur britannique, l'Ofcom.



- le 26 mars 2008, de demander au ministre des affaires étrangères ainsi qu'au ministre de la Défense de lui apporter des précisions sur les liens entre Al Aqsa TV et le Hamas ainsi que tout élément de contexte qui serait utile à l'appréciation du Conseil. Ce dernier a également décidé d'informer la société Eutelsat de ces démarches. Un nouveau courrier a été adressé au ministre des affaires étrangères le 3 novembre 2008. Il n'a pas été donné suite à ces demandes d'information ;

- le 2 décembre 2008, de mettre en garde la société Eutelsat quant à la diffusion par le service Al Aqsa de programmes méconnaissant les principes affirmés par les dispositions de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986. Le Conseil a mis en garde la société Eutelsat contre le renouvellement de tels manquements de la part de cette chaîne à qui l'opérateur de réseau satellitaire devait transmettre le courrier.

23. Les difficultés que rencontre le Conseil dans son action à l'égard des chaînes extracommunautaires

231. La détermination de l'État membre compétent

La détermination de l'État membre compétent demeure source de difficultés.

La première tient à la circonstance où une chaîne extracommunautaire est diffusée sur plusieurs satellites européens. Dans ce cas, la Commission européenne estime que c'est l'État dont relève le premier satellite utilisé qui est compétent. Ce critère n'est cependant pas d'un maniement facile et peut susciter des difficultés pratiques, lorsqu'il s'agit d'intervenir en urgence.

La deuxième difficulté tient au cas où un autre État membre a délivré une licence à la chaîne, par exemple en vue de sa reprise sur les réseaux câblés. La Commission européenne estime que cet État doit alors être regardé comme compétent vis-à-vis de la chaîne considérée. Se pose néanmoins la question de l'information du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur les licences ainsi délivrées et sur leur suivi.

La troisième difficulté tient à l'existence de chaînes qui devraient relever de la compétence de l'État membre dans lequel elles sont établies au regard des critères européens, mais qui émettent sans licence, et qu'il est parfois difficile de distinguer des chaînes extracommunautaires susceptibles de relever de la compétence française.

La quatrième difficulté tient aux informations lacunaires dont dispose le Conseil sur les chaînes diffusées par Eutelsat. En effet, cette société ne loue pas directement de la capacité satellitaire aux chaînes mais loue des répéteurs à des opérateurs de liaisons montantes (Globecast, British Telecom, etc.), qui eux-mêmes contractent avec des chaînes. Elle ne dispose donc pas d'informations en temps réel sur les chaînes qu'elle diffuse.



Cette difficulté a fait l'objet de nombreuses réunions et d'échanges de courriers avec Eutelsat. Elle a conduit le législateur en juillet 2004, sur la proposition du Conseil, à insérer dans la loi une obligation, pour l'opérateur satellitaire, de fournir au Conseil « *toutes les informations nécessaires à l'identification des éditeurs des services de télévision transportés* ».

Néanmoins, cette obligation se heurte à de réelles difficultés de mise en œuvre, car Eutelsat ne transmet pas ces informations de manière régulière. En pratique, le Conseil ne dispose donc pas immédiatement et de manière systématique des informations sur les services diffusés par Eutelsat qui permettraient, d'une part, de les identifier immédiatement comme relevant bien de la compétence française et, d'autre part, de connaître l'identité et les coordonnées précises de l'éditeur du service.

Ces difficultés compliquent beaucoup l'appréciation de la compétence du Conseil lorsqu'un contenu problématique lui est signalé sur une chaîne extracommunautaire. Une recherche, cas par cas, d'informations complémentaires est généralement nécessaire. Le Conseil se rapproche de la société Eutelsat et, si nécessaire, d'autres autorités de régulation européennes, pour réunir le plus grand nombre d'informations permettant de déterminer clairement l'État membre compétent. Il utilise également les autres ressources disponibles (base de données Mavise, site lyngsat...).

De plus, certaines de ces chaînes visent principalement d'autres territoires, comme le Proche-Orient, et ne sont reçues en Europe que de façon marginale par débordement satellitaire. La circonstance que ces chaînes ne sont reçues en Europe que de façon marginale semble toutefois être considérée par la Commission européenne comme dépourvue d'incidence sur la compétence française à leur égard.

Le Conseil souligne que la situation exige un effort de simplification et de clarification afin d'éviter d'actionner la compétence de la France alors même que les programmes en cause ne sont pas principalement destinés au public européen. Il ne devrait pas être déduit d'une application littérale de la directive européenne une obligation pour les États de réguler le paysage audiovisuel proche-oriental, avec les implications politiques que cela emporte.

Il faut enfin préciser qu'aucun État membre de l'Union européenne n'est compétent s'agissant des chaînes extracommunautaires reçues dans certaines parties d'Europe à partir de satellites relevant de sociétés établies hors des États membres (Arabsat par exemple) et dont la liaison montante est également située dans un État non membre.

232. Le suivi des programmes diffusés par les chaînes extracommunautaires

La responsabilité du suivi des programmes diffusés par un très grand nombre de chaînes, pour la plupart en langue étrangère, représente pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel une lourde charge.

Le Conseil a mis en place un dispositif continu de surveillance par des observateurs qualifiés, notamment pour le suivi du contenu de programmes diffusés en langue étrangère. Certaines de ces chaînes ne sont pas reçues en France ou sur de petites parties du territoire. Il est alors en contact étroit avec des associations ou des organismes – comme le Conseil



représentatif des institutions juives de France (CRIF) ou l'Institut de recherche des médias du Moyen-Orient (MEMRI) - qui attirent son attention sur les contenus de certaines d'entre elles et lui fournissent des extraits de programmes. La fourniture de programmes ne peut servir que d'alerte, puisque le Conseil est tenu de fonder ses décisions sur le visionnage de programmes qu'il se procure par lui-même en s'assurant qu'ils correspondent bien à la diffusion du service.

Ce fut le cas s'agissant de la chaîne égyptienne Al Rahma. Le CRIF a appelé l'attention du Conseil sur cette chaîne par un courrier de février 2009 : la chaîne aurait diffusé des propos en infraction avec l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986.

Or cette chaîne, diffusée sur une partie très limitée du territoire européen par le satellite Atlantic Bird 4A, ne peut être reçue en France par un équipement standard. Le Conseil a dû solliciter les institutions de régulation audiovisuelle du sud de l'Europe pour obtenir des enregistrements. Après deux demandes infructueuses auprès des institutions chypriote et maltaise, dont les paraboles n'étaient pas orientées vers le satellite en cause, l'institution grecque de régulation audiovisuelle a pu envoyer les enregistrements nécessaires, qui ont dû faire l'objet d'une traduction. Ce cas de figure, qui découle de l'interprétation des critères de compétence issus de la directive, ne permet pas une instruction du dossier dans des conditions optimales. L'instruction des plaintes exige en effet de longs délais.

D'un point de vue matériel, le Conseil a recours à des collaborateurs arabophones afin d'instruire les plaintes et de surveiller les services problématiques. Dans le cas de langues plus rares, il fait appel aux services de traducteurs experts auprès de la cour d'appel de Paris. Le Conseil a également conclu une convention avec l'INA lui permettant de disposer du flux vidéo de la diffusion, sur les mois précédents, d'un certain nombre de chaînes extra-européennes ; l'offre exhaustive des distributeurs de services payants disponible en France est centralisée dans deux salles de visionnage au Conseil.

On peut enfin relever la difficulté, en période de conflit international, et particulièrement en temps de guerre, d'apprécier les propos qui sont susceptibles d'être qualifiés d'incitation à la haine ou à la violence. De telles périodes attisent les discours extrêmes qui, s'ils ne sauraient être justifiés, peuvent conduire à une intervention moins immédiate de l'autorité de régulation. Mais ce sont ces mêmes conflits internationaux qui sont susceptibles d'alimenter des tensions et des antagonismes au sein de la population ou d'entraîner, envers certaines communautés ou certains pays, des attitudes de rejet ou de xénophobie. C'est cette appréciation, toute en nuances et sans compromis, qui doit être faite à chaque fois.

*

La transmission des chaînes extracommunautaires par satellite touche nécessairement plusieurs États membres, et la diffusion de propos inacceptables a révélé la nécessité d'une collaboration de plus en plus étroite entre les États membres, les régulateurs audiovisuels et les institutions européennes, allant bien au-delà des questions liées à la détermination de l'État compétent. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui a été le plus directement impliqué sur ces questions, a eu un rôle moteur pour que la question de la diffusion de tels contenus, qui concerne les téléspectateurs européens dans leur ensemble, soit désormais au cœur des discussions.



III. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel agit sur les plans européen et international afin de promouvoir une lutte coordonnée contre la diffusion de contenus racistes et antisémites

31. Le Conseil joue un rôle moteur dans le cadre européen

311. Il existe une responsabilité particulière du Conseil à l'égard des citoyens européens

En raison de l'établissement en France de l'opérateur Eutelsat, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a été conduit à assumer un rôle important de régulateur dans le paysage audiovisuel européen. Son expérience dans le contrôle de chaînes extracommunautaires de plus en plus nombreuses et sa responsabilité vis-à-vis de ses partenaires et des citoyens européens l'ont conduit à soulever dans les instances européennes la question de la régulation des programmes extracommunautaires, susceptibles de comporter des incitations à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de religion ou de nationalité. Il s'agissait de favoriser la prise de conscience des autres régulateurs, qui, ne disposant pas de capacités satellitaires, n'étaient pas confrontés de façon aussi sensible à ces problématiques, et de solliciter leur coopération pour que les autorités de l'Union européenne se saisissent de ces enjeux de façon coordonnée.

En 2004, à la suite des affaires Al Manar et Sahar I, le Conseil a invité ses partenaires européens et la Commission européenne à formaliser un cadre de coopération permettant de lutter avec plus d'efficacité contre la diffusion de ce type de contenus en Europe.

Dans leur contribution en vue de la dernière révision de la directive « Télévision sans frontières », les autorités françaises avaient souhaité « *que soit mis en œuvre un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions d'interdiction lorsque celles-ci sont prononcées par un État membre à l'encontre d'une chaîne extracommunautaire pour des motifs visés à l'article 22 bis de la directive* » afin d'éviter qu'une chaîne interdite par l'État dont elle relève continue à diffuser ses programmes sur le territoire de l'Union européenne (y compris, le cas échéant, sur celui de l'État membre l'ayant interdite) en se plaçant sous la compétence d'un autre État membre. Des mécanismes de coopération plus souples entre États et entre régulateurs ont cependant été privilégiés.

312. Le groupe des régulateurs européens

À l'initiative du Conseil et sous la présidence de la commissaire européenne pour la société de l'information et les médias, les présidents des autorités de régulation compétentes dans le domaine de la radiodiffusion se sont réunis pour la première fois à Bruxelles en mars 2005, afin de discuter spécifiquement de la question de l'incitation à la haine dans les programmes en provenance de pays situés en dehors de l'Union européenne.

Les participants ont tous reconnu l'importance de l'enjeu et le besoin d'une coopération plus poussée entre autorités de régulation des États membres. Dans les conclusions de la réunion, les régulateurs et la commissaire ont estimé qu'il était « *nécessaire et urgent d'aller*



vers une coopération plus étroite entre les autorités de régulation des États membres de l'Union européenne, des pays candidats à l'adhésion et des pays de l'Espace économique européen », ajoutant que « les cas récents Al Manar et Sahar I, qui ont été interdits par les autorités françaises, confirment le besoin de mettre en place des démarches coordonnées et efficaces ».

La réunion a également permis la mise en place d'outils concrets de coopération entre régulateurs européens, afin de favoriser un échange d'informations rapide pour lutter efficacement contre la diffusion de programmes similaires. Au-delà des questions de détermination de la compétence, qui nécessitent des échanges d'informations réguliers entre régulateurs, il s'agissait d'améliorer la communication des décisions des autorités nationales de régulation en matière d'autorisation et de retrait d'autorisation à leurs partenaires européens. Une information mutuelle et immédiate entre régulateurs, une coopération étroite en cas de décision d'interdiction d'une chaîne pour permettre notamment la prise en compte des motivations et l'établissement d'un forum restreint sur internet pour échanger sur des cas particuliers, ont été mis en place.

Le « groupe des régulateurs à haut niveau » se réunit désormais régulièrement à Bruxelles. Il constitue un cadre privilégié pour permettre aux régulateurs européens d'échanger leurs expériences et leurs bonnes pratiques.

313. Le comité de contact de la directive « Télévision sans frontières »

L'article 23 bis de la directive « Télévision sans frontières » institue un comité de contact auprès de la Commission. Il est composé de représentants des autorités compétentes des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

Le comité a notamment pour objet de suivre la mise en œuvre par les États membres de la directive, dont l'article 22 bis dispose que « les États membres veillent à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité ». Cet article constitue le fondement juridique commun à tous les États membres permettant de lutter contre ce type de contenus. À la suite des affaires Al Manar et Sahar I, les problèmes d'ordre public susceptibles d'être causés par la diffusion de chaînes extracommunautaires sur le territoire de l'Union européenne y ont fait l'objet de discussions. Des représentants du Conseil supérieur de l'audiovisuel assistent aux réunions du comité de contact aux côtés de représentants du ministre de la culture et de la communication.

Une collaboration accrue doit être mise en œuvre au sein du comité. En effet, la directive européenne « Services de médias audiovisuels » prévoit de nouveaux critères subsidiaires de compétence des États membres. Les fournisseurs de services de médias audiovisuels extracommunautaires relèveront désormais de la compétence d'un État membre s'ils utilisent une liaison montante située dans cet État membre ou, à défaut, s'ils utilisent une capacité satellitaire lui appartenant. Aussi, une importante collaboration entre les parties concernées doit être organisée, pour échanger les informations permettant de déterminer la compétence sur les chaînes.



Afin d'éviter les conflits de compétence ou l'absence de compétence sur un service non européen, les États membres sont convenus, au sein du comité de contact, d'appliquer simultanément les nouveaux critères à compter de la fin de la période de transposition de la directive, soit le 18 décembre 2009. Le comité de contact a également prévu un calendrier précis pour ce processus. Les États membres disposant de leur propre capacité satellitaire, comme la France, se sont engagés à identifier les services qui devraient selon eux changer d'État de rattachement en vertu des règles modifiées, et à fournir les informations nécessaires pour déterminer le nouvel État de rattachement (notamment le lieu de la liaison montante) avant le 31 mai 2009.

Par la suite, les États membres où une liaison montante est située devaient déclarer, avant le 31 août 2009, s'ils acceptaient la compétence ainsi transférée, ou fourniraient des preuves justifiant qu'ils ne devaient pas être considérés responsables du service. En cas de désaccord concernant l'État membre effectivement compétent, la Commission devait réaliser un suivi et prendre une position préliminaire.

Néanmoins, compte tenu de la difficulté pour les régulateurs à obtenir et à vérifier ces informations, la procédure ne saurait remplacer une collaboration étroite et régulière entre les régulateurs.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a des contacts bilatéraux fréquents avec ses homologues européens sur des cas particuliers. Il leur a également transmis en 2007 la liste des chaînes extracommunautaires diffusées par Eutelsat sur le forum restreint de discussion mis en place par la Commission européenne⁵, afin de leur demander si ces chaînes n'avaient pas fait l'objet de leur part d'une autorisation de diffusion ou de distribution. Cette liste est également disponible sur le site du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Elle devra être prochainement complétée par l'indication des liaisons montantes utilisées, ce qui facilitera l'identification de l'État membre compétent à l'issue du délai de transposition de la directive.

314. La coopération multilatérale au niveau européen : le réseau de la Plate-forme européenne des régulateurs audiovisuels

Le Conseil fait partie, depuis l'origine, de la Plate-forme européenne des régulateurs audiovisuels (EPRA)⁵. Créée en avril 1995 à Malte, l'EPRA a pour objectif de mettre en place un forum de discussions informelles et d'échanges de vues entre autorités de régulation audiovisuelle, un réseau d'échange d'informations sur des questions communes touchant à la réglementation et à la régulation de l'audiovisuel aux niveaux européen et national, ainsi qu'un espace de discussion des solutions pratiques aux problèmes juridiques concernant l'interprétation et l'application de la réglementation de l'audiovisuel.

⁵ <https://circa.europa.eu/>



Cette plate-forme est une enceinte particulièrement utile pour aborder des questions qui dépassent les limites nationales, puisqu'elle regroupe 52 institutions de régulation appartenant à 41 pays européens. La Commission européenne et le Conseil de l'Europe sont des observateurs permanents. L'EPRA organise deux réunions par an à l'invitation d'une instance de régulation (une au printemps et une à l'automne).

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a souhaité que la problématique de la lutte contre les contenus incitant à la haine ou à la violence soit abordée dans ce cadre. En octobre 2004, à Istanbul, l'un de ses membres est intervenu sur ce sujet pour évoquer les cas rencontrés en France et les difficultés dans l'instruction des dossiers. À la suite de ces échanges qui avaient confirmé la volonté commune de coopération sur ces sujets, le Conseil avait transmis aux autres autorités un questionnaire permettant de recenser et d'analyser les cas de diffusion de contenus incitant à la haine ou à la violence auxquels ils avaient été confrontés dans l'exercice de leur mission de régulateur. Ces cas avaient ensuite fait l'objet d'une nouvelle présentation lors de la réunion du réseau à Sarajevo en mai 2005.

Cette enceinte très active permet également de nouer ou de renforcer des relations bilatérales avec les homologues du Conseil, qui sont souvent utiles pour la recherche et l'échange d'informations sur des cas particuliers.

315. Les relations bilatérales

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel noue des relations bilatérales solides avec ses homologues européens, ce qui favorise des échanges d'informations efficaces. Ces relations prennent parfois la forme d'accords de coopération bilatéraux, comme avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique, ou d'échanges plus informels.

Ces contacts bilatéraux sont précieux, notamment s'agissant de la recherche d'informations permettant de définir la compétence territoriale sur une chaîne extracommunautaire. Ils ont été particulièrement utiles dans les cas de chaînes non reçues en France relevant de la compétence du Conseil en application des critères de la directive européenne.

32. Les initiatives internationales : une évolution vers un cadre juridique commun ?

Au-delà de la coopération privilégiée entre régulateurs européens au sein de l'Union européenne et dans le cadre plus large de l'EPRA, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, par les relations bilatérales et multilatérales qu'il entretient avec les régulateurs étrangers, entend promouvoir des valeurs respectueuses de la personne humaine, de favoriser la compréhension mutuelle et de contribuer au renforcement de la régulation dans le monde.

La coopération entre régulateurs méditerranéens est à cet égard exemplaire. Le Réseau des institutions de régulation méditerranéennes (RIRM) a été créé à l'initiative du Conseil supérieur de l'audiovisuel français et du *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC) à Barcelone, le 29 novembre 1997. Il constitue un forum de discussion, d'échange



d'informations et d'expériences sur les enjeux de la régulation audiovisuelle. Ouvert à toutes les institutions de régulation audiovisuelle indépendantes des deux rives de la Méditerranée, il compte aujourd'hui dix-neuf membres appartenant à seize pays⁶ qui se réunissent une fois par an en assemblée plénière des présidents. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure, aux côtés des autorités chypriote, catalane et marocaine, le secrétariat permanent du réseau. Il est par ailleurs responsable de l'administration de son site web édité en français et en anglais, les langues officielles du RIRM, et en arabe grâce au concours de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle du Maroc.

Dans la continuité des travaux de la 7^e réunion du RIRM à Paris en 2005, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel et son homologue marocain, ont, lors de la 9^e réunion du réseau qui s'est tenue à Marrakech en novembre 2007, soumis aux autres membres un projet de Déclaration sur la régulation des contenus audiovisuels présentée comme « *une première pierre pour construire une régulation partagée* » permettant ainsi de passer « *du dialogue à l'action* ». Cette initiative a été accueillie très favorablement et la Déclaration finale⁷ a été adoptée dès la 10^e réunion du RIRM à Reggio Calabria en octobre 2008.

Dans le respect des règles internationales et nationales, la Déclaration propose, à l'heure de la convergence des technologies et de l'effacement des frontières physiques, un socle de principes communs essentiels pour les contenus audiovisuels. Les institutions de régulation méditerranéennes s'engagent à sensibiliser les fournisseurs de services de médias audiovisuels⁸ au nécessaire respect de ces principes.

La Déclaration a été conçue comme une référence supplémentaire pour la régulation des contenus audiovisuels dans l'espace méditerranéen. Elle comporte trois volets respectivement consacrés aux valeurs, principes et droits fondamentaux associés à la dignité humaine ; à la protection de l'enfance et de l'adolescence ; à l'honnêteté de l'information et au pluralisme des opinions.

Ainsi, son article 2-1 relatif au respect de la personne humaine et de l'altérité précise que « *chaque institution de régulation méditerranéenne s'assure que les fournisseurs de services de médias audiovisuels, dans l'ensemble de leurs programmes, veillent : (...)*

- à ne pas inciter à la haine, à la violence ou à la discrimination pour des raisons de race, de sexe, de culture, de religion, de nationalité ou toute autre base de discrimination ;

⁶ **Albanie** : National Council of Radio and Television (NCRT) ; **Bosnie** : Communications Regulatory Agency (RAK) ; **Chypre** : Cyprus Radio and Television Authority (CRTA) ; **Espagne** : Consejo audiovisual de Andalucía (CAA), Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), Comision del Mercado por las Telecomunicaciones (CMT) ; **France** : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; **Grèce** : National Council for Radio and Television (NCRTV) ; **Israël** : Council for Cable TV and Satellite Broadcasting (CCTSB), Second Authority for Radio and Television (SATR) ; **Italie** : Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ; **Jordanie** : Commission audiovisuelle ; **Liban** : Conseil national de l'audiovisuel (CAN) ; **Malte** : Broadcasting Authority of Malta (BAM) ; **Maroc** : Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA) ; **Mauritanie** : Haute autorité de la presse et de l'audiovisuel ; **Portugal** : Entidade reguladora para a Comunicação Social (ERC) ; **Serbie** : Agence républicaine de l'audiovisuel (ARA) ; **Turquie** : Conseil suprême de la radio-télévision (RTÜK).

⁷ La Déclaration de régulation des contenus audiovisuels figure sur le site du RIRM (www.rirm.org)

⁸ La Déclaration vise, sur le modèle de la directive européenne sur les Services de médias audiovisuels, à la fois les services linéaires de télévision et les services de médias audiovisuels non linéaires, tels que la vidéo à la demande.



- à ne pas encourager des attitudes de rejet ou de xénophobie envers certaines communautés ou les ressortissants d'autres pays ;
- à respecter, le cas échéant à promouvoir la diversité culturelle des sociétés méditerranéennes dans un esprit de tolérance et de compréhension mutuelle. »

La Déclaration prévoit des mécanismes de coopération internationale visant à assurer une régulation concertée et effective. Dans le cas particulier des contenus audiovisuels diffusés sur plusieurs États, les membres du réseau s'engagent à la transparence et à l'information mutuelle.

Dans le contexte méditerranéen marqué par les difficultés de la régulation de la diffusion par voie satellitaire, la Déclaration représente un progrès très important : c'est le premier texte commun de régulation des contenus audiovisuels qui émane des deux rives de la Méditerranée. Mais la Déclaration pourrait être reprise par d'autres plateformes régionales de régulateurs ou être promue à une échelle élargie par des organisations multilatérales.

Elle constitue un premier pas emblématique vers la construction d'un cadre juridique commun. Elle prépare l'adhésion des pays de la rive sud de la Méditerranée à la future Convention européenne sur la télévision transfrontière révisée, conçue pour accueillir des Parties non membres du Conseil de l'Europe. À terme, une coordination plus poussée des règles juridiques, telle qu'elle existe par exemple au sein de l'Union européenne avec la directive sur les services de médias audiovisuels, pourrait apparaître souhaitable.

Mesurant l'importance de la Déclaration du RIRM, d'autres enceintes actives dans le domaine de l'audiovisuel méditerranéen ont choisi de l'intégrer dans leur plateforme de propositions et d'actions dans la perspective d'un volet culturel et audiovisuel de l'Union pour la Méditerranée.

Les « États généraux culturels méditerranéens », organisés les 4 et 5 novembre 2008 à Marseille par le ministre des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, retiennent parmi les « Dix projets culturels méditerranéens » adoptés un « Projet Images » qui prévoit notamment : « *Le développement de la régulation du secteur en Méditerranée par la mise en œuvre des textes adoptés par le RIRM en novembre 2008 sur la "régulation croisée" entre les deux rives* ». La Déclaration du RIRM avait été présentée par le directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors d'un atelier consacré aux questions audiovisuelles.

Le RIRM et les engagements pris par ses membres ont par ailleurs été reconnus par les professionnels de l'audiovisuel en Méditerranée. La 16^e Conférence permanente de l'audiovisuel méditerranéen (COPEAM), réunie du 16 au 19 avril 2009 au Caire sous la présidence du président de l'Institut national de l'audiovisuel, a intégré à sa résolution finale adressée aux chefs d'État et de gouvernement euro-méditerranéens parmi les propositions visant à « *structurer le paysage audiovisuel méditerranéen* », le point suivant : « *3. Favoriser la mise en place d'un cadre juridique partagé : La COPEAM souhaite favoriser la mise en place de règles juridiques partagées dans le domaine de la diffusion, de la production et de la protection des programmes audiovisuels et radiophoniques ; ainsi que le développement d'un cadre harmonisé de*



régulation par la mise en œuvre des textes adoptés par le RIRM (Réseau des instances de régulation méditerranéennes) en novembre 2008. »

Une initiative telle que la Déclaration sur la régulation des contenus audiovisuels du RIRM s'inscrit parfaitement dans les objectifs du « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée » énoncés dans la déclaration du sommet de Paris du 13 juillet 2008.

Aussi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel souhaite que les autorités françaises appuient le déploiement d'un volet audiovisuel de l'UPM et recommande que, dans ce cadre, les initiatives convergentes en faveur d'un rapprochement des cadres juridiques et de la régulation de l'audiovisuel en Méditerranée figurent parmi les projets à mettre en œuvre prioritairement.

*



IV. Les contours de la régulation des services de médias audiovisuels à la demande s'agissant de la lutte contre la diffusion de contenus audiovisuels racistes et antisémites

Il ne fait pas de doute que les textes applicables aux médias audiovisuels dits « linéaires » et établis en France permettent au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'agir rapidement et efficacement s'agissant de la lutte contre la diffusion de contenus audiovisuels racistes. Le sens des responsabilités des éditeurs rend finalement assez rares les interventions du Conseil en la matière.

Ce constat est-il transposable aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), nouvelle catégorie juridique issue des dispositions de la directive européenne 2007/65/CE du 11 décembre 2007 « Services de médias audiovisuels » ?

4I. La diffusion de contenus audiovisuels racistes sur un SMAD n'a pas été signalée au Conseil

4I I. Définition des SMAD

Les SMAD sont une nouvelle catégorie de service relevant du droit de la communication audiovisuelle ; l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, modifié par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, les définit ainsi : « *Est considéré comme service de médias audiovisuels à la demande tout service de communication au public par voie électronique permettant le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur sa demande, à partir d'un catalogue de programmes dont la sélection et l'organisation sont contrôlées par l'éditeur de ce service.* »

Cette disposition exclut un certain nombre de services de cette définition : les services qui ne relèvent pas d'une activité économique au sens de l'article 256 A du code général des impôts ; les services dont le contenu audiovisuel est secondaire ; les services consistant à fournir ou à diffuser du contenu audiovisuel créé par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échanges au sein de communautés d'intérêt ; les services consistant à assurer, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le seul stockage de signaux audiovisuels fournis par des destinataires de ces services et ceux dont le contenu audiovisuel est sélectionné et organisé sous le contrôle d'un tiers.

Enfin, la loi dispose qu'une offre composée de services de médias audiovisuels à la demande et d'autres services ne relevant pas de la communication audiovisuelle ne se trouve soumise à la régulation du Conseil qu'au titre de la première partie cette offre.

Compte tenu de cette définition et de ces exclusions, les sites de partage de vidéos tels que *YouTube* ou *Dailymotion*, permettant notamment à des non-professionnels de diffuser des vidéos sur internet, ne relèvent que pour partie (celle qui est éditorialisée sous leur responsabilité), dans leur configuration et fonctionnement actuels, de la catégorie des SMAD.



Le Conseil a entrepris un premier recensement de ces services et en l'état, les SMAD semblent principalement composés de services de télévision de rattrapage (TVR) et de services de vidéo à la demande (VàD gratuite ou payante).

412. Les SMAD et les contenus racistes

La question de la lutte contre le racisme sur les SMAD ne s'est pas encore directement posée au Conseil. En particulier, il n'a pas été l'objet d'une saisine relative à un contenu diffusé sur un SMAD. De même, au cours des auditions auxquelles il a procédé (annexe 2), aucune difficulté relative à un contenu raciste présent sur un SMAD n'a été mentionnée.

42. La lutte contre les contenus audiovisuels racistes doit tenir compte des particularités des SMAD

La diffusion de contenus racistes et antisémites est naturellement interdite.

En cas de diffusion d'un contenu raciste sur un service de télévision, le Conseil, conformément au principe de la liberté de communication qui exclut toute censure, intervient *a posteriori* et enjoint au service de ne pas renouveler le type de manquement constaté. Cette action *a posteriori* prescrite par la loi intervient alors que le programme a déjà été diffusé et a pu, le cas échéant, recueillir une large audience.

Les éditeurs de SMAD, eux, mettent à disposition du public concerné des programmes visionnables à la demande : la durée de mise à disposition du programme permet mécaniquement d'accroître les possibilités de visionnage. Cette caractéristique nécessitera de la part du Conseil vigilance et rapidité dans l'instruction et dans l'action, afin d'éviter qu'un SMAD ne laisse à la disposition du public des contenus interdits et que ceux-ci fassent l'objet de nombreux visionnages.

Compte tenu de ces remarques liminaires, les SMAD présentent quatre particularités du point de vue de la régulation et de la lutte contre le racisme.

421. Des contenus « professionnels », sélectionnés et organisés par des éditeurs

Les services identifiés jusqu'à présent comme des SMAD mettent à la disposition du public des contenus choisis par des professionnels. Ces vidéos classées dans des catalogues (par exemple : magazines d'information, émissions de programme, œuvres audiovisuelles...) relèvent donc de choix éditoriaux. Le contenu de ces vidéos engage la responsabilité des éditeurs, qui sont donc nécessairement conduits à vérifier sa conformité à la réglementation.

L'expérience notamment tirée du fonctionnement des sites de partage de vidéos sur internet montre toutefois que ce sont les contenus diffusés par des utilisateurs – et notamment les commentaires qui y sont associés – qui peuvent, le cas échéant, poser des problèmes déontologiques graves, voire constituer des actes racistes ou antisémites. Le caractère professionnel des catalogues de vidéos mises à disposition sur les SMAD et la responsabilité de l'éditeur qui y est associée pourraient limiter les risques de manquement.



422. Des contenus largement déjà diffusés

Une grande partie des SMAD identifiés jusqu'à présent rediffusent des contenus ayant déjà fait l'objet d'une diffusion par un service de télévision.

En effet, les services de télévision de rattrapage assurent par définition des diffusions postérieures à des contenus déjà diffusés et donc relativement connus. La circonstance que ces contenus aient fait l'objet d'une première diffusion pourrait limiter les cas de reprise ultérieure de contenus racistes sur un SMAD. En effet, il est probable qu'un éditeur averti de la diffusion d'un contenu interdit sur un service de télévision ne mettra pas ce contenu à disposition du public sur un SMAD.

Cette remarque perd de sa pertinence s'agissant des catalogues des services de vidéo à la demande, qui sont susceptibles de conduire à une segmentation croissante de l'offre. De plus, le cas des services établis à l'étranger pose des problèmes spécifiques.

43. Lutter contre le racisme : la nécessité d'une action efficace et cohérente

La question de la lutte contre le racisme dépasse le seul problème des contenus audiovisuels publiés sur les SMAD et appelle une réponse globale. En effet, les sites internet proposant des contenus audiovisuels sont divers ; il serait plus cohérent, et sans doute plus acceptable, que les dispositifs de régulation applicables ne diffèrent pas excessivement. Le Conseil s'est donc attaché à uniformiser le plus possible, dans le respect des catégories juridiques existantes, les mécanismes de régulation qu'il propose. Ceux-ci s'organisent autour de trois axes :

- compte tenu du nombre de ces services, le Conseil estime qu'une régulation efficace devrait reposer sur un mécanisme d'autorégulation permettant aux sites de retirer, sur signalement, les contenus problématiques. Cette solution permettrait de régler rapidement un grand nombre de problèmes ;
- l'autorégulation consisterait également à associer tous les acteurs concernés au sein d'une instance spécifique permettant une première instruction des plaintes. Le cas échéant après avoir permis une procédure de conciliation, cette démarche permettrait de résoudre l'essentiel des problèmes rencontrés ;
- en cas d'échec, le Conseil – sur la partie des contenus relevant de la législation applicable aux SMAD – et le juge – sur les autres contenus – exerceraient pleinement leur compétence.

431. Promouvoir une logique d'autorégulation reposant sur la vigilance des utilisateurs

Une régulation moderne des SMAD, compte tenu des caractéristiques de diffusion et de consommation des contenus présentés sur ces services, doit d'abord reposer sur la vigilance



des utilisateurs finaux et la responsabilisation des opérateurs. Dans cette perspective, les éditeurs de SMAD devraient réagir rapidement aux signalements fondés des utilisateurs, dessinant les contours d'une autorégulation fondée sur deux piliers : l'action des utilisateurs (signalement) et la réaction des éditeurs (retrait du programme visé).

L'article 6 de loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique impose principalement aux hébergeurs et aux fournisseurs d'accès à internet de mettre en place un « dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance » des données permettant la « répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de l'incitation à la haine raciale ainsi que de la pornographie enfantine, de l'incitation à la violence ainsi que des atteintes à la dignité humaine ».

Certes, cette disposition d'application très générale trouve son origine dans le fonctionnement d'internet, où les contenus ne sont pas nécessairement maîtrisés par les opérateurs. Les éditeurs de SMAD, par définition, sélectionnent et classent les contenus qu'ils mettent à disposition du public.

Cependant, le Conseil estime qu'il serait cohérent, pour l'efficacité globale de la répression de la diffusion des contenus audiovisuels racistes, quel que soit leur mode de diffusion, que la loi relative à la liberté de communication soit modifiée afin qu'une obligation similaire pèse sur les éditeurs de SMAD.

Les éditeurs ne seraient soumis qu'à une obligation de résultat, la loi leur laissant toute liberté quant au choix du mode de signalement le plus adapté au fonctionnement de leur service. La possibilité offerte aux utilisateurs de signaler un contenu considéré comme raciste, déclenchant la réaction de l'éditeur, constituerait le premier élément de l'action à mener. La possibilité de signalement devra indiquer les moyens d'action auxquels pourrait recourir l'utilisateur en cas d'absence de réaction du site.

La suppression éventuelle du programme problématique par l'éditeur du SMAD serait sans incidence sur l'action éventuelle du Conseil. Celui-ci pourrait, le cas échéant et sous réserve de l'obtention des éléments de preuve, engager une procédure à l'encontre de l'éditeur au motif qu'il a mis à disposition un contenu audiovisuel contraire aux articles 1^{er} ou 15 de la loi du 30 septembre 1986. La rapidité avec laquelle l'éditeur aurait retiré le contenu problématique pourrait toutefois être prise en compte par le Conseil dans son action.

432. Mettre en place une instance associant tous les acteurs

Les mécanismes d'autorégulation décrits plus haut peuvent ne pas fonctionner pour des raisons diverses, liées notamment au site. Dans ce cas, il serait intéressant qu'une instance spécifique puisse procéder, à la fois sur les SMAD et les sites ne relevant pas de cette catégorie, à une première instruction des problèmes rencontrés. La création de cette instance permettrait d'envisager une régulation globale, cohérente et indépendante du support. Elle s'appliquerait aux SMAD et aux autres sites internet, dont les sites hybrides mêlent du contenu SMAD et du contenu non-SMAD.



Le Conseil propose donc la création d'une instance susceptible d'être saisie sur ces problèmes déontologiques par toute personne intéressée. L'instance, dont les décisions n'auraient pas force exécutoire, statuerait sur les saisines qui lui seraient adressées. Elle pourrait demander aux fournisseurs d'accès des mesures de filtrage de contenus ou aux hébergeurs de retirer des contenus de leurs plateformes. Elle pourrait aussi rédiger des recommandations ou des avis.

Cette instance, qui pourrait revêtir une forme associative, comprendrait tous les représentants des acteurs concernés : utilisateurs, éditeurs, fournisseurs d'accès, hébergeurs, associations (dont le Forum des droits sur l'Internet) et régulateurs concernés (le Conseil et l'ARCEP). En effet, le Conseil est convaincu que bâtir une régulation d'internet avec toutes les parties prenantes au problème, notamment les opérateurs, permettra de construire un système légitime et efficace.

Son format et le périmètre de ses compétences la rapprocheraient des caractéristiques du comité de la télématique anonyme (CTA), organisme consultatif relevant du Conseil supérieur de la télématique et placé auprès du ministre chargé des communications électroniques. Ces organismes ont été créés en 1993 pour tenir compte de la fin du monopole sur le marché de la télématique. Le CTA était chargé de veiller au respect de règles, notamment déontologiques, fixées par le Conseil supérieur de la télématique.

Ces organismes n'avaient qu'un rôle consultatif et d'avis ; France Télécom prenait la décision de résilier ou de suspendre un contrat passé avec un fournisseur de services télématiques après avis du CTA. Cet avis n'était pas nécessaire dans le cas où la décision de résiliation ou de suspension du contrat était prise à la requête de l'autorité judiciaire ou dans le cas d'inexécution de clauses strictement commerciales.

433. Le recours au Conseil ou au juge

Les décisions de l'instance spécifique n'auraient pas force exécutoire et le recours au juge pourrait s'exercer de manière parallèle. Si le requérant estimait que sa plainte n'a pas été prise en compte, il pourrait faire appel au Conseil (sur la partie SMAD du service) ou au juge (sur la partie non-SMAD).

434. L'adaptation du régime des sanctions

Dans l'hypothèse d'une mise à disposition du public de contenus audiovisuels racistes sur un SMAD, le Conseil peut enjoindre à l'éditeur, en utilisant la procédure de la mise en demeure, de ne plus permettre, à l'avenir, le visionnage de programmes contrevenant aux articles 1, 3-1 et 15 de la loi du 30 septembre 1986.

Si l'éditeur ne réagit pas à la mise en demeure et continue à laisser à la disposition du public des contenus litigieux, le Conseil est fondé à engager une procédure de sanction. L'instruction de cette procédure doit être menée de manière rapide compte tenu des caractéristiques des SMAD. À l'issue de la procédure, le Conseil peut, le cas échéant, prononcer une sanction à l'encontre de l'éditeur du SMAD.



Cependant, les textes en vigueur n'autorisent pas le Conseil à exiger de l'éditeur du SMAD le retrait définitif du programme raciste ou antisémite de son catalogue. Cela est regrettable s'agissant d'un contenu audiovisuel dont la diffusion est absolument interdite par la loi.

En effet, le régime des sanctions, défini par l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 permet au Conseil d'exiger de l'éditeur « *la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme, ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus* ». Le caractère temporaire de la « suspension du programme » n'est à l'évidence pas adapté à la nature du manquement compte tenu du mode de diffusion des contenus sur les SMAD.

Le Conseil propose donc que cet article soit modifié afin qu'il puisse prononcer à l'encontre de l'éditeur d'un SMAD le retrait définitif du contenu litigieux du catalogue de programmes mis à la disposition du public. Cette sanction serait complémentaire de celles qui sont déjà prévues par la loi.

435. Des problèmes de constitution de la preuve

Le Conseil pourrait être confronté, dans le cadre de la lutte contre le racisme, à des problèmes matériels de constitution des preuves.

En effet, la diffusion d'un contenu sur les SMAD s'étend sur une période donnée ; un contenu peut être rapidement retiré de la diffusion. De plus, les éditeurs de ces services développent, dans un souci de protection des œuvres contre le piratage, des mesures techniques de protection visant à empêcher l'enregistrement des programmes.

L'application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives au droit de réponse soumet les éditeurs de SMAD à une obligation de conservation des programmes d'une durée de 15 jours. En effet, l'article 6 modifié de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, relatif au droit de réponse en matière de communication audiovisuelle⁹, dispose qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités et le délai de conservation des documents audiovisuels permettant au demandeur de constater le contenu des programmes visés. L'article 7 du décret n°87-246 du 6 avril 1987 relatif à l'exercice du droit de réponse dans les services de communication audiovisuelle porte ce délai à 15 jours.

Ce délai est court ; à titre de comparaison, les conventions conclues entre le Conseil et les éditeurs de services de télévision obligent ceux-ci à conserver leurs programmes pendant trois mois. Les services de radio conventionnés doivent les conserver un mois. En outre, le droit en vigueur semble réserver l'obligation de conservation de ces programmes à l'exercice du droit de réponse. Il n'est donc pas établi que le Conseil puisse se fonder sur ces dispositions pour demander à un éditeur de SMAD la communication des programmes concernés.

⁹ Le premier alinéa de cet article dispose que « Toute personne physique ou morale dispose d'un droit de réponse dans le cas où les imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation auraient été diffusées dans le cadre d'une activité de communication audiovisuelle. »



La question de la prolongation du délai et de l'accès aux programmes ainsi conservés à des fins de contrôle par le Conseil pourrait faire l'objet, le cas échéant, de mesures législatives ou réglementaires.

La réponse devra notamment mettre en balance les coûts supplémentaires qu'une éventuelle prolongation du délai entraînera pour les éditeurs et les avantages offerts par ce délai prolongé en termes de contrôle.

Si le contenu est toujours disponible

Si le contenu considéré comme raciste est encore accessible au visionnage, les services du Conseil peuvent le visionner et procéder à l'instruction du manquement éventuel.

Cependant, il pourrait leur être difficile, voire impossible, de procéder à l'enregistrement du programme ou de faire des captures d'écran. De plus, pendant la période d'instruction, le contenu pourra faire l'objet d'un retrait et n'être plus disponible, entraînant la suppression de la preuve.

Il conviendra donc que les agents du Conseil puissent être assermentés afin que leurs constats fassent foi ; à cette fin, le Conseil estime nécessaire d'étudier l'opportunité que le législateur modifie le III de l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986.

Si le contenu n'est plus disponible

Le cas plus complexe est celui où le Conseil est saisi d'une plainte relative à un contenu présumé raciste qui n'est plus mis à disposition sur le SMAD concerné et qu'il n'est plus possible de visionner.

Le Conseil peut envisager d'agir à l'encontre de l'éditeur, notamment à des fins de sanction, en vue d'inciter tous les éditeurs à une vigilance accrue, ou parce qu'il est saisi par des requérants qui considèrent que la suppression des contenus racistes n'est pas suffisante et que l'éditeur doit faire l'objet d'actions supplémentaires.

Le Conseil pourrait fonder son instruction sur un constat d'huissier fourni par le plaignant et prouvant la mise à disposition du contenu audiovisuel raciste.

Le retrait des contenus racistes par les éditeurs de SMAD pourrait donc paradoxalement empêcher la constitution de la preuve matérielle du manquement. Il serait donc souhaitable que le législateur donne au Conseil les moyens d'obtenir cette preuve. La loi pourrait ainsi imposer aux éditeurs de SMAD la conservation, pendant une durée minimale à définir, des contenus signalés par les utilisateurs en raison de leur caractère raciste ou antisémite et que l'éditeur aurait retirés à la suite de ce signalement.

44. Les problèmes de compétence nationale s'agissant des SMAD établis hors de l'Union européenne

La définition de l'autorité nationale compétente en matière de régulation d'un SMAD diffusant des contenus racistes ou antisémites pourrait se révéler problématique.



L'application du principe du pays d'origine est assez aisée s'agissant des services de télévision dans la mesure où ceux-ci doivent généralement disposer d'une licence délivrée par l'autorité de régulation du pays dans lequel ils sont établis. Ainsi, chaque service de télévision doit se rapprocher du régulateur national qui vérifie au regard des critères d'établissement définis par la directive et par le droit interne si le service relève de sa compétence.

En revanche, les services de médias audiovisuels à la demande qui n'utilisent pas les fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont pas soumis à une procédure de formalité préalable. Ainsi, ils n'ont pas à obtenir une autorisation de diffusion, mais le Conseil devra déterminer, parmi eux, ceux qui relèvent de sa compétence territoriale. Le Conseil n'a cependant pas encore eu à traiter ce problème, pourtant très fréquent sur internet où des éditeurs de contenus racistes ou antisémites sont hébergés à l'étranger.

Une procédure de conciliation est aménagée s'agissant du règlement des conflits de compétence ayant pour objet un SMAD établi dans l'Union européenne.

La question de la conduite à tenir à l'encontre d'un SMAD extracommunautaire est plus complexe, notamment en raison du caractère potentiellement très large des contenus concernés. La loi n'attribue au Conseil aucune compétence de régulation en la matière ; s'il constate la diffusion de contenus audiovisuels racistes sur ce type de SMAD, le Conseil doit saisir le procureur de la République.

Une première réponse pourrait consister à étendre le rôle de l'instance spécifique au règlement des problèmes liés à l'existence de contenus racistes sur des SMAD extracommunautaires. L'instance pourrait dans ce cadre constater que le SMAD diffuse des contenus racistes, puis recommander aux fournisseurs d'accès à internet de filtrer les contenus correspondants.

Dans un deuxième temps, afin de garantir la crédibilité du dispositif, il est nécessaire de trouver une base juridique pour lutter efficacement contre la mise à disposition de contenus audiovisuels racistes par des SMAD ne relevant pas de la compétence du Conseil. Celui-ci recommande donc que soit étudiée la possibilité que la loi lui permette de saisir l'autorité judiciaire afin qu'elle ordonne au fournisseur d'accès à internet de filtrer l'accès à ces services.

45. La régulation des contenus proposés par les SMAD s'appuiera sur une recommandation du Conseil

Dans sa contribution à la réflexion sur la transposition de la directive SMA du 15 avril 2008, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a précisé que, « compte tenu du caractère émergent des SMAD, il ne semble pas souhaitable d'envisager de les soumettre à d'autres obligations que celles qui sont prévues par la directive ». La loi du 5 mars 2009 s'inscrit dans les préconisations du Conseil et ne va pas au-delà des obligations minimales édictées au niveau communautaire. Le Gouvernement interviendra par la voie réglementaire pour toutes les



obligations relatives, notamment, à la publicité, à l'exposition des œuvres, à la production des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ainsi qu'au respect de la langue française.

Le Conseil, conformément à l'article 3-1 de la loi de 1986 qui lui permet « d'adresser aux éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle des recommandations relatives au respect des principes énoncés dans la loi », est habilité à élaborer une délibération portant sur les obligations déontologiques applicables aux SMAD.

Il adoptera prochainement une recommandation relative au respect des grands principes déontologiques inscrits aux articles premier, 3-1 et 15 de la loi du 30 septembre 1986, ce qui comprend la lutte contre le racisme. Ce texte s'inscrira dans la volonté du Conseil de lutter rapidement et efficacement contre tous les contenus audiovisuels racistes, mais tiendra compte de la spécificité des SMAD. Le Conseil a lancé en juin dernier une consultation publique destinée à recueillir l'avis des acteurs sur le mode de régulation le plus adapté et les résultats de cette consultation sont actuellement analysés.

Enfin, le Conseil souligne que le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, qui proscrit l'incitation à la haine, ne vise pas expressément les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD). Seuls les services de radio et de télévision sont concernés par la prohibition absolue de diffusion de contenus incitant à la haine ou à la violence pour des raisons de race. Même si l'article 3-1 de la loi de 1986 pourrait trouver à s'appliquer, il serait sans doute utile que le dernier alinéa de l'article 15 prenne en compte les SMAD et soit modifié en conséquence.

* *



L'action de régulation du Conseil dans la lutte contre la diffusion de contenus racistes sur les médias audiovisuels linéaires, services de radio et de télévision, s'est révélée jusqu'à présent efficace et rapide. Dans un contexte international marqué par l'accroissement des tensions raciales et religieuses et par leur large couverture médiatique, le Conseil n'a pas hésité à intervenir afin de lutter contre les propos racistes et antisémites tenus dans les médias audiovisuels français et sur les chaînes extracommunautaires relevant de la compétence de la France. D'ailleurs, compte tenu des risques de perturbation de la cohésion sociale et nationale suscitée par la diffusion de propos racistes dans les médias audiovisuels, l'action d'autorégulation des services de radio et de télévision nationaux est devenue essentielle. Grâce à la vigilance des éditeurs, à des textes particulièrement adaptés et à l'efficacité d'une régulation marquée par la vigilance mais aussi par le maintien de relations étroites avec les éditeurs, les manquements constatés sont finalement très rares.

En permettant la mise en œuvre d'une réponse rapide, efficace et proportionnée, les règles sur lesquelles se fonde la régulation du Conseil ont ainsi permis une quasi-disparition de la diffusion d'actes racistes et antisémites à l'antenne des stations de radio et des chaînes de télévision établis en France. Le Conseil estime donc disposer des moyens nécessaires pour agir efficacement contre la diffusion des propos racistes et antisémites à l'antenne de ces médias.

Certes, la régulation des chaînes extracommunautaires soulève des problèmes particuliers et l'action du Conseil est nécessairement plus lente, ce qui peut s'expliquer notamment par des raisons pratiques. Une coopération internationale renforcée, associant tous les pays concernés et respectueuse des particularités de chacun, pourrait constituer une réponse adaptée. Elle trouverait notamment à s'exprimer dans la construction d'un « volet médias » de l'Union pour la Méditerranée, où la France pourrait faire valoir la nécessité de combattre avec vigueur toutes les formes d'expression du racisme sur les médias audiovisuels.

Le Conseil luttera avec la même détermination contre la diffusion de contenus audiovisuels racistes ou antisémites sur les services de médias audiovisuels à la demande. Les propositions du Conseil visent à aménager un système de régulation permettant aux dispositifs d'autorégulation et de co-régulation de résoudre la grande partie des problèmes.

De plus, le Conseil, s'il considère que le volet répressif est indispensable, estime que la manière la plus efficace de lutter contre le racisme est de mener une action de long terme et de nature à promouvoir un message positif visant à la reconnaissance et à l'acceptation des différences. Il estime indispensable de sensibiliser davantage le grand public aux problèmes posés par le racisme. Il s'associera donc à toute initiative coordonnée visant à organiser la diffusion d'une campagne de lutte contre le racisme et l'antisémitisme à la radio et à la télévision.

Enfin, le Conseil encouragera et apportera son concours à toutes les actions menées auprès des enfants et adolescents et permettant de renforcer l'éducation aux médias, mission qui ne relève pas strictement de sa compétence mais à laquelle il est prêt à contribuer.



Lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les médias audiovisuels : les huit propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel

La lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les chaînes de télévision extracommunautaires

1. Certaines chaînes extracommunautaires visent principalement d'autres territoires, comme les zones du Proche-Orient et du Moyen-Orient, et ne sont reçues en Europe que de façon marginale par débordement satellitaire. Le fait que ces chaînes ne sont reçues en Europe que de façon marginale semble toutefois être considérée par la Commission européenne comme sans incidence sur la compétence française à leur égard. **Le Conseil souligne que la situation exige un effort de simplification et de clarification afin d'éviter de mettre en œuvre la compétence de la France alors même que les programmes en cause ne sont pas principalement destinés au public européen.** Il ne devrait pas être déduit d'une application littérale de la directive européenne une obligation pour les États européens de réguler le paysage audiovisuel proche-oriental ou moyen-oriental, avec les implications politiques que cela comporterait.

2. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel souhaite que les autorités françaises appuient le **déploiement d'un volet audiovisuel de l'Union pour la Méditerranée** et recommande que, dans ce cadre, les initiatives convergentes en faveur d'un rapprochement des cadres juridiques et de la régulation de l'audiovisuel figurent parmi les projets à mettre en œuvre prioritairement.

La régulation des services de médias audiovisuels à la demande

3. Il pourrait être difficile, notamment sur internet, de distinguer les contenus relevant de la législation applicable aux SMAD des autres contenus. Le Conseil préconise donc un système de corégulation.

Ce système serait principalement fondé sur l'autorégulation, assurée d'une part par les éditeurs de service eux-mêmes et d'autre part, si le volume des plaintes le justifiait, par une instance spécifique, sous le contrôle du Conseil qui définirait le cadre général et pourrait prononcer des sanctions.

Les éditeurs de SMAD devraient ainsi mettre **en place sur leurs sites un système de signalement et d'alerte à destination des utilisateurs, afin de permettre un repérage rapide des contenus illicites à caractère raciste ou antisémite et un retrait immédiat de ceux-ci par l'éditeur.** Une instance spécifique associant tous les acteurs pourrait également traiter les plaintes des particuliers et des associations.

Le Conseil interviendrait ensuite pour sanctionner les éditeurs de SMAD en cas d'insuffisance de cette autorégulation. Le juge des référés pourrait ordonner le retrait des contenus litigieux ne relevant pas des SMAD, notamment ceux qui seraient mis en ligne directement par les particuliers. Ce schéma tiendrait compte de la spécificité de ces services tout en ménageant les possibilités d'action du Conseil (pour les SMAD) et du juge (pour les autres sites).



4. Le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, qui proscrit l'incitation à la haine, ne vise pas les services de médias audiovisuels à la demande dans sa rédaction en vigueur. **Il serait utile que cette disposition prenne en compte explicitement les SMAD et soit modifiée en conséquence.**

5. Les textes en vigueur n'autorisent pas le Conseil à exiger de l'éditeur d'un SMAD le retrait définitif du programme raciste ou antisémite de son catalogue. **Le Conseil propose que l'article 42-1 de la loi soit modifié afin qu'il puisse prononcer à l'encontre d'un éditeur d'un SMAD une sanction de retrait définitif du contenu litigieux de son catalogue de programmes mis à la disposition du public.**

6. Compte tenu de la nature particulière de la mise à disposition des contenus sur les SMAD et des problèmes relatifs à la constitution de preuve, **il serait utile que la loi permette l'assermentation des agents du Conseil** s'agissant de la constatation de contenus problématiques sur ces services.

7. Concernant les SMAD extracommunautaires ne relevant pas de la compétence du Conseil, il est recommandé que soit étudiée la possibilité que **la loi permette au Conseil de saisir l'autorité judiciaire afin qu'elle ordonne au fournisseur d'accès à internet de filtrer l'accès à ces sites.**

L'information du public

8. Le Conseil estime nécessaire de **sensibiliser le grand public**, en utilisant notamment les médias de masse que sont la télévision et la radio, à l'importance de la lutte contre le racisme. Cette action s'articulerait autour de l'organisation de campagnes d'information et d'une politique globale d'éducation aux médias.



Annexe I

RELEVÉ DES INTERVENTIONS DU CSA EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME DEPUIS 2001

I. LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME À LA TÉLÉVISION

I.1. La lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les télévisions françaises

Année	Opérateur	Faits	Intervention du CSA
2001	Canal 10	Propos incitant à la haine raciale tenus par l'animateur Ibi Simon en langue créole	Mise en demeure du 4 septembre 2001.
2002	Canal 10	Propos incitant à la haine raciale contre la population haïtienne installée en Guadeloupe tenus le 19 janvier 2002 par M. Ibo Simon.	La procédure de sanction engagée au mois de mars a conduit à ce que soit prononcé, en septembre, une sanction consistant à la réduction d'un mois de la durée de l'autorisation d'émettre.
2003	Canal dédié Nice People	Saisine du MRAP en raison d'une plaisanterie raciste (« anti-arabe ») dans l'émission de télé-réalité « Nice People » du mercredi 21 mai	Courrier de mise en garde adressé en août aux dirigeants de la société de production de l'émission, Endémol France. Réponse au MRAP : le Conseil a considéré les propos tenus comme particulièrement déplacés et dangereux au regard de la banalisation du racisme mais a pris acte des excuses présentées par le candidat dans l'émission du vendredi 30 mai 2003 et diffusées sur TF1.
	France Télévisions (France 3)	Sketch à caractère antisémite de Dieudonné dans l'émission de divertissement « On ne peut pas plaire à tout le monde » du 1/12/03	Convocation des représentants de la chaîne et courrier de mise en garde en décembre.
2005	Canal+	Diffusion, lors de l'émission humoristique intitulée <i>les Guignols de l'info</i> du 20 avril, d'un sketch assimilant le pape Benoît XVI à un tenant du régime nazi.	Mise en demeure du 10 mai 2005 de respecter les différentes sensibilités religieuses du public en n'encourageant pas de comportements discriminatoires en raison de la religion ou de la nationalité, et de respecter les droits de la personne.
	KMT (Martinique)	Propos antisémites dans l'émission « Faut-il brûler Dieudonné ? »	Mise en demeure du 7 juin 2005 en raison d'une incitation à la haine.
	France ô	Propos incitant à l'haine et à la violence à l'encontre des homosexuels prononcés en créole par le chanteur Diamantic lors du concert de Wyclef Jean, appelant notamment à leur tirer dessus avec un fusil.	Mise en demeure du 7 juin 2005 en raison d'une incitation à la haine et à la violence, d'une atteinte à l'ordre public et d'une incitation à des comportements délinquants ou inciviques.
	France 5	Plainte de plusieurs associations membres de l'Union Romani Internationale sur des propos de nature à renforcer les préjugés racistes dans l'émission intitulée « C'est dans l'air : Délinquance : La route des roms »	Mise en garde de la chaîne le 11 juillet 2005 sur le fondement de l'incitation à la haine en raison de l'amalgame, opéré par le titre et l'introduction de l'émission, entre une communauté particulière et une forme de criminalité organisée.
	TF1	Plainte du MRAP et nombreux courriers de protestation sur les propos tenus par Philippe De Villiers président du MPF, dans le journal de 13 h de TF1 le 16 juillet 2005, au sujet de la communauté musulmane et de l'islamisme.	Le Conseil décide, le 26 juillet, de communiquer une copie de l'ensemble des courriers à la chaîne.
2006	Télé Guadeloupe	Propos tenus par une enseignante et militante de la cause noire le 25 janvier dans l'émission <i>B World Connection</i> de nature à alimenter les tensions et les antagonismes au sein de la population française et à entraîner une attitude de rejet envers une partie de la population en fonction de son origine.	Mise en garde adressé à RFO, décidée le 20 juin, contre le renouvellement de la diffusion de tels propos.



2007	KMT	Propos tenus par un chroniqueur lors du journal télévisé du 5 juin 2007 appelant à rejeter les métropolitains et se déclarant favorable à l'instauration d'une préférence martiniquaise.	Mise en demeure de KMT décidée le 18 novembre en raison des propos tenus, contraires aux valeurs d'intégration de la République et, de ce fait, à l'article 2-3-3 de la convention de KMT.
2008	M6	Propos injurieux envers les roumains tenus par un chroniqueur de l'émission 100% Euro les traitant de « voleurs de poules » le 9 juin. Le Conseil reçoit une plainte téléphonique d'un téléspectateur et plusieurs plaintes mail.	Mise en demeure pour injure à raison de la nationalité, encouragement à des comportements discriminatoires et absence de maîtrise de l'antenne. L'AP du 1 ^{er} juillet rejette le recours gracieux formé par la chaîne le 16 juillet.
	Virgin 17	Un SMS raciste est diffusé durant le clip de la chanteuse Nadiya le 8 juillet à 16h26 : « <i>Mort à tous les bougnoules et toutes les sales races dégagez de la France</i> ». Le Conseil reçoit une plainte téléphonique.	AP exceptionnelle le 9/07 qui décide d'auditionner les responsables de V17 le 11/7 dans le cadre du groupe de travail « déontologie des programmes ». L'AP du 16/7 décide de mettre en demeure la chaîne pour incitation à la haine raciale, encouragement à des comportements discriminatoires et absence de maîtrise de l'antenne.
	L'Equipe TV	Propos tenus par un des journalistes de l'émission qualifiant les japonais de « niah-koués » dans l'émission <i>L'Equipe du soir</i> 25 septembre 2008.	Lettre de mise en garde envoyée à la chaîne.

1.2. La lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les télévisions extracommunautaires

Année	Opérateur	Faits	Intervention du CSA
2003	Egyptian satellite chanel	Caractère antisémite du feuilleton « Cavalier sans monture »	Convocation des représentants de la chaîne et courrier de mise en garde en septembre.
2004	Al Manar (chaîne libanaise)	Caractère antisémite du feuilleton « Diaspora » diffusé fin 2003 et dénoncé par une plainte du CRIF. Le Conseil a également reçu une plainte de la LICRA sur la diffusion de cette chaîne.	Saisine du Procureur de la République en janvier. Saisine du Conseil d'État en juillet demandant qu'il soit mis fin sous astreinte à la diffusion par Eutelsat de la chaîne qui diffusait sans convention et dont les programmes comportaient de fortes incitations à la haine ou la violence pour des raisons de religion et de nationalité. Cette chaîne s'est alors vue accorder par le Conseil d'État un délai pour signer une convention avec le Conseil. La convention a été signée le 19 novembre.
		Propos antisémites tenus par un expert lors d'une revue de presse le 23 novembre expliquant que les juifs avaient tenté de transmettre le sida aux pays arabes et diffusion, le 23 novembre, d'un programme intitulé « Des hommes qui ont tenu parole » glorifiant les actions suicides des combattants du Hezbollah et leur « martyr » comme une force suprême de la résistance.	Mise en demeure du 30 novembre 2004 en raison d'une incitation à la haine ou à la violence pour des motifs de religion ou de nationalité.
		Propos antisémites tenus dans le journal télévisé du 2 décembre expliquant que le gouvernement israélien tentait d'empêcher la chaîne d'informer les "téléspectateurs européens" et les "résidents étrangers en Europe" des crimes contre l'humanité perpétrés par Israël.	La diffusion de propos incitant à la haine diffusés quelques jours seulement après la signature de la convention a permis au Conseil d'obtenir du Conseil d'État le 13 décembre 2004 la cessation de la diffusion d'Al Manar sur Eutelsat. Le CSA a ensuite ouvert une procédure de sanction à l'encontre de la chaîne qui a abouti à la résiliation de sa convention en décembre 2004.
	Al Alam (chaîne iranienne)	Saisine du CRIF dénonçant le caractère antisémite du documentaire « Al-Sameri wa Al-Saher » programmé au mois d'avril	Lettre au président de la chaîne iranienne (9/7) et saisine du Procureur le 8/07 pour incitation à la haine et contestation de crime contre l'humanité.



2005	Sahar I (chaîne iranienne)	Incitation à la haine raciale pour ces faits : - la diffusion du feuilleton « Pour toi, Palestine ou Les yeux de Zahra » qui présente systématiquement les Juifs sous les traits de personnages sans scrupules prêts notamment à prendre les yeux d'une enfant ; - la diffusion du feuilleton « Al-Shatat » (Diaspora) qui dépeint une conspiration datant de plusieurs siècles menée par la famille Rothschild et présente le meurtre rituel d'un « enfant chrétien » par des religieux juifs qui recueillent son sang pour fabriquer du pain azyme, et celui, dans des conditions confinantes à la barbarie, d'un juif qui a eu le tort d'épouser une femme non-juive ; - les propos négationnistes tenus par Robert Faurisson dans l'émission « Le Monde en question ».	Mise en demeure du 10 février à Eutelsat de cesser la diffusion du service.
2006	Iqraa (arabie Saoudite)	Incitation à la haine raciale et religieuse et atteinte à l'ordre public pour les propos appelant à la destruction de l'État d'Israël.	Le 16 mai 2006, le Conseil a décidé d'adresser un courrier de mise en garde à la chaîne.
2007	Al-Zawra (Chaîne irakienne)	Programmes de la chaîne essentiellement constitués par la diffusion en boucle d'images d'attentats perpétrés contre les forces américaines en Irak et leurs alliées, et d'images de propagande montrant l'entraînement de groupes paramilitaires sur fond d'appel à la guerre et d'apologie de crimes.	Mise en demeure d'Eutelsat le 3 avril imposant, même s'ils l'avaient déjà fait, de cesser la diffusion de la chaîne en raison de programmes portant atteinte à la dignité humaine, incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination pour des raisons de religion ou de nationalité, et faisant l'apologie des crimes.
2008	Al Aqsa	Propos incitant à la haine et à la violence envers les israéliens.	Mise en garde d'Eutelsat contre le renouvellement de manquements à l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 par le service Al Aqsa.
2009	Al Rahma	Propos portant atteinte à la dignité de la personne humaine et incitant à la haine et à la violence envers les juifs (propos appelant à la vengeance contre les juifs).	Mise en demeure d'Eutelsat le 21 juillet 2009 contre le renouvellement de manquements à l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 par le service Al Rahma.



2. LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME À LA RADIO

Année	Opérateur et émission	Faits	Intervention du CSA
2001	France Inter « Les Agités du JT »	Injure à caractère racial à l'encontre de la population corse	Lettre en mai
	Radio Méditerranée Emission de libre antenne	Propos à caractère antisémite tenus par un auditeur sans être interrompu	Courrier de mise en garde du 20 mars 2001
2002	Ici et Maintenant Emission de David Abassi	Propos à caractère antisémite et révisionniste	Courrier de mise en garde du 24 décembre 2002
	Fun Radio « Max et Mélanie »	Salut nazi (heil Hitler) lancé par un auditeur	Communiqué constatant la réaction appropriée de la station en novembre 2002
2003	Radio Méditerranée « Tribune Libre »	Interview de Dieudonné Propos antisémites	Courrier de mise en garde de l'opérateur en décembre
	Ici et Maintenant Emission de David Abassi	Propos à caractère raciste et anti-musulman	Courrier de mise en garde en 21 octobre 2003
	Typ FM	Propos à caractère raciste (anti-arabe et anti-musulman)	Mise en demeure du 18 mars 2003
	Radio Courtoisie « Le Libre Journal »	Propos incitatifs à la haine raciale (anti-immigré)	Courrier de mise en garde du 18 mars 2003
	Radio Nova	Propos injurieux tenus à l'encontre des catholiques par un auditeur de la station	Courrier de mise en garde du 19 février 2003
	Ici et Maintenant Emission de David Abassi	Propos à caractère raciste	Mise en demeure du 11 février 2003
2004	Radio J Emission de libre antenne	Propos commentant la mort du président palestinien Yasser Arafat	Rappel par courrier du 22 décembre 2004 de la nécessité de maîtrise de l'antenne dans les émissions de libre parole laissée aux auditeurs.
	Radio Méditerranée « Tribune Libre »	Propos de nature à inciter à la haine raciale	Mise en demeure du 17 décembre 2004.
	Radio Courtoisie « Le Libre Journal »	Propos hostiles aux juifs	Courrier de mise en garde du 8 novembre 2004.
	Celtic FM	Propos pouvant être considérés comme racistes	Courrier de mise en garde du 13 juillet 2004.
	Radio Communauté juive	Propos hostiles aux musulmans	Courrier de mise en garde du 10 mai 2004.
	Radio Courtoisie « Le Libre Journal »	Propos hostiles aux musulmans	Courrier de mise en demeure du 30 mars 2004.
	RMC	Invitation de Dieudonné	Lettre à l'opérateur l'appelant à la prudence en janvier 2004
	Europe 1	Invitation de Dieudonné	Lettre à l'opérateur l'appelant à la prudence en janvier 2004



2005	Radio Courtoisie « Le Libre Journal »	Propos appelant à régler le problème dans les banlieues avec un lance-flammes pouvant être considérés comme incitant à la haine et à la violence à l'encontre de la population jeune des banlieues	Engagement d'une procédure de sanction décidé le 6 décembre 2005
	Radio Fontaine	Discours xénophobe et raciste à l'encontre de la société française tenu par l'un des animateurs de la station	Courrier de mise en garde du 8 décembre 2005
	Europe 2 « On ne plaisante pas »	Non maîtrise de l'antenne : propos offensants et caricaturaux à l'égard des habitants des villes de Lens et de Berk	Courrier de mise en garde du 22 décembre 2005
	Radio Méditerranée « Tribune Libre »	Propos pouvant être considérés comme antisémites	Mise en demeure du 6 septembre 2005
	Europe 1 « On va se gêner »	Virulence des commentaires à l'encontre de la Pologne et du peuple polonais	Mise en garde du 8 août 2005
	Radio Contact	Propos pouvant être considérés comme racistes visant la population haïtienne en Guadeloupe	Mise en demeure du 17 mai 2005
	Radio Courtoisie « Le Libre Journal »	Commentaires de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine sur l'accident mortel de trois élèves officiers saint-cyriens d'origine africaine	Mise en garde du 8 avril 2005
2006	Ici et Maintenant Emission de David Abassi	Propos injurieux - Non-maîtrise de l'antenne	Engagement d'une procédure de sanction décidé le 5 décembre 2006
	Radio Courtoisie « Libre Journal »	Propos pouvant être considérés incitant à la haine à l'encontre de la population jeune des banlieues (Propos sur le lance-flammes)	Décision de sanction prononcée le 7 novembre 2006 : insertion d'un communiqué durant l'émission consistant en la lecture de la condamnation par l'animateur
	Radio Méditerranée « Tribune Libre »	Propos pouvant être considérés comme antisémites	Engagement d'une procédure de sanction décidée le 17 octobre 2006
2007	Ici et Maintenant Emission de David Abassi	Propos injurieux - Non-maîtrise de l'antenne	Sanction pécuniaire le 27 novembre 2007
	Radio Shalom « Le forum des auditeurs »	Injure raciale à l'encontre du peuple palestinien Non-maîtrise de l'antenne	Courrier de mise en garde du 5 octobre 2007
	Ici et Maintenant Emission de David Abassi	Propos racistes à l'encontre des musulmans tenus par un auditeur Non-maîtrise de l'antenne	Mise en demeure du 25 septembre 2007
	Radio Courtoisie « Le libre journal »	Propos incitant à la haine à l'encontre des homosexuels	Mise en demeure du 3 juillet 2007
	Radio Contact	Propos incitant à la haine à l'encontre des communautés immigrées de Guadeloupe tenus par M. Henri Yoyotte, animateur de la station	Engagement d'une procédure de sanction le 30 mai 2007
	RFO Polynésie « Le Répondeur »	Propos tenus par un auditeur mettant en cause les origines chinoises du Président polynésien.	Courrier de mise en garde du 10 mai 2007



2008	Radio Maohi	Propos tenus le 3 octobre 2007 au cours d'une émission de libre antenne, mettant en cause M. Gaston Tong Sang, ancien président de la Polynésie française en raison de ses origines.	Le Conseil a décidé, le 15 janvier 2008, de rappeler à la station, d'une part, les termes de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 qui disposent qu'aucun propos susceptible d'inciter à la haine ou à la violence pour des raisons de race ou de nationalité ne doit être diffusé sur les antennes et, d'autre part, ceux de l'article 6 de sa convention relatifs à la nécessaire maîtrise de l'antenne.
	Radio Contact	Propos tenus à l'encontre de la communauté immigrée en Guadeloupe	Clôture de la procédure de sanction Courrier de mise en garde en date du 26 février 2008
	RMC « Les Grandes Gueules »	Propos tenus incitant à la haine et à la violence à l'encontre de la communauté chinoise par un invité en plateau.	Mise en demeure du 4 mars 2008
	Radio Haute Tension «Entrée Libre»	Propos tenus par un auditeur racistes et xénophobes à l'encontre des communautés immigrées en Guadeloupe.	Courrier de mise en garde du 2 juin 2008



Annexe 2

Organismes auditionnés

- **CRIF** (Conseil représentatif des institutions juives de France)
- **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples)
- **LDH** (Ligue des droits de l'homme)
- **LICRA** (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme)
- **SOS Racisme**
- **CFCM** (Conseil français du culte musulman)
- **MEMRI** (Middle East Research Institute)