



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 52837/22
SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION D'UN SERVICE D'INFORMATION -
CNEWS
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 19 décembre 2024 en un comité composé de :

Armen Harutyunyan, *président*,

Mattias Guyomar,

Gilberto Felici, *juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 52837/22 contre la République française et dont une société de droit français, la société d'exploitation d'un service d'information CNews (« la société requérante »), dont le siège se trouve à Issy-Les-Moulineaux, représentée par M^e D. de Leusse, avocat à Paris, a saisi la Cour le 7 novembre 2022 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement français (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. D. Colas, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne une sanction prononcée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (« CSA ») contre la société qui exploite la chaîne de télévision CNews en raison de propos tenus sur cette chaîne. La société requérante dénonce une violation de l'article 10 de la Convention.

2. La société requérante diffuse sur CNews, en semaine, entre 19 et 20 heures, une émission intitulée « Face à l'info » dans laquelle E.Z. fut chroniqueur jusqu'en septembre 2021. Il s'agit d'une personnalité connue, qui a publié de nombreux ouvrages d'analyse politique avant d'entamer une

carrière politique en 2021 (voir *Société d'exploitation d'un service d'information CNews c. France* (déc.), n° 60131/21, §§ 5-7, 7 novembre 2023).

3. Le 27 novembre 2019, à la suite de propos tenus par E.Z. dans cette émission le 23 octobre 2019, le CSA mit la société requérante en demeure de se conformer au dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, aux termes duquel, dans sa version applicable du 22 juillet 2016 au 24 décembre 2020, il « veille (...) à ce que les programmes mis à disposition du public par un service de communication audiovisuelle 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 (...) », ainsi qu'aux articles 2-2-1 et 2-3-3 de la convention conclue entre eux le 19 juillet 2005, aux termes desquels « l'éditeur est responsable du contenu des émissions qu'il diffuse [et] conserve en toutes circonstances la maîtrise de son antenne », et « veille dans son programme (...) à ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race, du sexe, de la religion, ou de la nationalité » (*ibidem*).

4. La dernière partie de l'émission « Face à l'info » du 29 septembre 2020, diffusée en léger différé, fut consacrée à l'attaque à l'arme blanche le 25 septembre 2020 de deux employés d'une agence de presse, à proximité des anciens locaux de l'hebdomadaire « Charlie Hebdo ». La journaliste animatrice de l'émission introduisit ce sujet en indiquant que l'identité de l'auteur de cette attaque interpellait, s'agissant d'une personne d'abord présentée comme un mineur isolé, âgé de dix-huit ans, pakistanais, qui en aurait finalement vingt-cinq, et en posant la question suivante à E.Z. : « en quoi l'âge du terroriste est si important dans cette affaire ? ». Dans le cadre de ce qui fut présenté comme un éditorial et de l'échange avec la journaliste animatrice de l'émission qui suivit, E.Z. déclara notamment que les « mineurs isolés » étaient « pour la plupart » ou « tous » des « voleurs, des violeurs et des assassins » ou à tout le moins que beaucoup le devenaient. Il évoqua à leur propos une « invasion permanente » à laquelle la France devrait mettre un terme. Il déclara par ailleurs que « ce pakistanais [était] l'archétype de ce qu'on appelle le mineur isolé », que « ce jeune homme [était] absolument emblématique de ce qui nous arrive », que les mineurs isolés « [étaient] pour la plupart des délinquants, des voleurs, etc. venus du Maroc et du Pakistan et de Tchétchénie », et qu'il s'agissait de « gamins [qui] [venaient] du Maghreb ou du Pakistan ». Il ajouta ceci : « en face, on a des États, comme le Maroc, qui regardent ailleurs. Pourquoi ? Ça les débarrasse de leurs voyous, de leurs chômeurs et puis, peut-être un jour si Allah le veut, ça conquerra les terres des infidèles ».

5. Cette séquence suscita plus de neuf-cents saisines du CSA.

6. Par une décision du 17 mars 2021, le CSA prononça une sanction de 200 000 euros (EUR) contre la société requérante, estimant qu'elle avait méconnu le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 ainsi

que les articles 2-2-1 et 2-3-2 de la convention conclue entre eux le 27 novembre 2019, qui reprennent les dispositions de la convention du 19 juillet 2005 citées au paragraphe 3 ci-dessus.

7. Le 17 janvier 2022, le tribunal judiciaire de Paris condamna le directeur de la publication de CNews à 3 000 EUR d'amende en raison de la diffusion des propos litigieux, pour injure publique envers un groupe de personnes et provocation publique à la haine ou à la violence à l'égard de ce groupe (articles 33 et 24, alinéa 7, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Il déclara E.Z. complice de ces délits, en tant qu'auteur des propos, et le condamna à cent jours amende à cent euros, et au paiement de dommages et intérêts à des associations de lutte contre le racisme. Les parties indiquent sans plus de précisions que ce jugement a été frappé d'appel.

8. Par une décision du 12 juillet 2022, le Conseil d'État rejeta le recours de la société requérante contre la décision du CSA du 17 mars 2021.

APPRÉCIATION DE LA COUR

9. Le Gouvernement invite la Cour à déclarer la requête irrecevable sur le fondement soit de l'article 17 de la Convention, pour abus de droit, soit de l'article 35 § 3 a) comme étant manifestement mal fondée. Sur le premier point, il fait valoir que la société requérante a délibérément décidé de diffuser des propos qui étaient en contradiction flagrante avec les valeurs fondamentales de la Convention en tant qu'ils tendaient à la haine et à la xénophobie et encourageaient des comportements discriminatoires à l'égard d'un groupe de personnes, les mineurs isolés étrangers, en raison de leur nationalité et de leur âge. Sur le second point, il fait valoir que la société requérante ne pouvait ignorer que des propos de cette nature, qui n'ont fait l'objet d'aucune contradiction sérieuse, constituaient des manquements aux obligations prévues au dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 et aux articles 2-3-3 et 2-2-1 de la convention du 27 novembre 2019. Il ajoute que l'ingérence était prévue par la loi, avait pour buts légitimes la défense de l'ordre public et la protection de la réputation et des droits d'autrui, et était nécessaires à ces buts. Il constate à ce dernier égard que les propos litigieux ont été tenus à la télévision, à une heure susceptible d'attirer des audiences significatives, par une personne bénéficiant d'une large exposition médiatique et dans un contexte pré-électoral, et que la chaîne n'a pas assuré la maîtrise de son antenne. S'agissant de la proportionnalité de la sanction litigieuse, le Gouvernement souligne que, comme l'a jugé le Conseil d'État, elle ne se fonde pas sur l'éventuelle violation par E.Z. du septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881, et que cette disposition n'étant, en vertu des articles 93-3 et 93-4 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, applicable qu'à des personnes physiques, la personne morale éditrice d'un service de communication audiovisuelle ne peut faire l'objet d'une sanction pénale sur son fondement. Il en déduit que

l'argument que tire la société requérante du deuxième alinéa de l'article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986 (désormais troisième alinéa) est inopérant. Il ajoute que le montant de la sanction litigieuse ne représente que 0,46 % du chiffre d'affaires hors taxe de la société requérante en 2019, qui était de 43 184 000 EUR, et qu'elle a été prise après une mise en demeure adressée par le CSA à la société requérante en 2019 à la suite d'un manquement analogue consécutif à des propos tenus par le même chroniqueur dans la même émission.

10. La société requérante estime qu'on ne peut lui prêter une intention « immédiatement évidente » d'avoir diffusé les propos litigieux pour détruire les droits et libertés consacrés par la Convention, de sorte que l'article 17 n'entre pas en jeu. S'agissant du bien-fondé du grief, elle soutient que l'ingérence n'était pas prévue par la loi, faisant valoir que ces propos concernaient le « statut juridique » de mineur isolé, et que l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, qui concerne l'incitation à la haine ou à la violence « pour des raisons de race, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité », ne vise la critique ni des mineurs, ni des mineurs isolés, ni des étrangers. Elle considère de plus que, si la légitimité du but poursuivi par cette disposition est incontestable, ce « but a en l'espèce été détourné de sa finalité ». Elle ajoute que les propos d'E.Z. s'inscrivaient dans le cadre d'un débat d'intérêt général, et que le Conseil d'État a omis de prendre en compte le contexte dans lequel ils ont été proférés et les a déformés en retenant qu'ils visaient les mineurs isolés « étrangers » alors qu'ils ne concernaient pas la nationalité ou l'origine des mineurs isolés mais leur statut juridique. Elle fait de plus valoir qu'aux termes de l'article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986, « lorsque le manquement est constitutif d'une infraction pénale, le montant de la sanction pécuniaire ne peut excéder celui prévu pour l'amende pénale », et que le manquement qui lui était reproché correspondait à l'infraction définie à l'alinéa 7 de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881, qui est punie d'une amende d'au maximum 45 000 EUR, et note qu'E.Z. et le directeur de la publication de CNews ont été condamnés pénalement en première instance en raison des propos litigieux sur le fondement de cette disposition. Elle en déduit que la sanction de 200 000 EUR prononcée contre elle était disproportionnée.

11. La Cour renvoie aux principes relatifs à l'article 17 tels qu'ils sont énoncés dans l'arrêt *Zemmour c. France* (n° 63539/19, §§ 25-26, 20 décembre 2022) par exemple. En l'espèce, le Gouvernement n'établit pas que la société requérante entendait, en diffusant les propos litigieux, faire dévier l'article 10 de sa finalité réelle par un usage du droit à la liberté d'expression à des fins manifestement contraires aux valeurs de la Convention. Rappelant en particulier que l'article 17 ne s'applique qu'à titre exceptionnel et dans des hypothèses extrêmes (*ibidem*), elle considère que la requête ne constitue pas un abus de droit au sens de cette disposition.

12. Ceci étant, la Cour rappelle qu'une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression, telle que la sanction prononcée par le CSA contre la société requérante, enfreint l'article 10 sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire » dans une société démocratique pour les atteindre.

13. Sur le premier point, il résulte de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 dans sa version applicable du 24 décembre 2018 au 27 octobre 2021 que lorsque le titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle ne se conforme pas à une mise en demeure qu'il lui avait adressée, le CSA peut prononcer une sanction pécuniaire à son encontre. Or le CSA avait mis la société requérante en demeure de respecter le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 et les articles 2-2-1 et 2-3-2 de la convention du 27 novembre 2019 avant de lui infliger une sanction pour manquement à ces dispositions. La Cour relève en outre que les propos litigieux visaient les mineurs isolés en provenance de pays étrangers, c'est-à-dire des personnes caractérisées par leur nationalité, ce qui correspond à l'un des motifs d'incitation à la haine ou à la violence énoncés à l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 ainsi qu'à l'un des motifs de discrimination visés par l'article 2-3-2 de la convention du 27 novembre 2019.

14. Il s'ensuit que l'ingérence était prévue par la loi. Elle poursuivait par ailleurs l'un au moins des buts légitimes énoncés à l'article 10 § 2, à savoir la protection de la réputation et des droits d'autrui.

15. S'agissant de la nécessité, la Cour renvoie aux principes généraux exposés notamment dans l'arrêt *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC] (n° 28470/12, § 177, 5 avril 2022).

16. Elle reconnaît que la politique d'immigration en général et la question de l'accueil des mineurs étrangers isolés en particulier sur laquelle portaient les propos litigieux, sont des sujets d'intérêt général. Elle rappelle toutefois que, si les propos tenus dans le cadre d'un débat d'intérêt général bénéficient d'un niveau élevé de protection au titre de l'article 10, cette protection n'est pas sans limite, eu égard notamment aux « devoirs et responsabilités » que comporte l'exercice des libertés que garantit cette disposition. L'appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance constitue ainsi une limite à ne dépasser en aucun cas dans le cadre de l'exercice de la liberté d'expression. Il reste loisible aux autorités compétentes d'adopter, en leur qualité de garantes de l'ordre public, des mesures, même pénales, destinées à réagir de manière adéquate et non excessive à de pareils propos (voir, notamment, précités, *Zemmour*, §§ 50-51, et *Société d'exploitation d'un service d'information CNews*, §§ 30-32).

17. La Cour constate tout d'abord que la société requérante a bénéficié des garanties procédurales de l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 (voir *C8 (Canal 8) c. France*, nos 58951/18 et 1308/19, §§ 39 et 83, 9 février 2023).

18. Elle relève ensuite que les décisions du CSA et du Conseil d'État reposent, d'une part, sur le fait qu'au cours de l'émission litigieuse, E.Z avait, de manière véhémement et sans qu'une contradiction sérieuse ne lui soit portée, affirmé notamment que les étrangers mineurs isolés étaient « pour la plupart », des « voleurs », des « violeurs » et des « assassins » et que leur présence en France était assimilable à une « invasion », et sur la considération que de tels propos incitaient à la haine et à des comportements discriminatoires envers un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur nationalité pour en déduire que la société requérante avait méconnu les obligations prévues aux articles 15 de la loi du 30 septembre 1986 et 2-3-2 de la convention du 27 novembre 2019. Ces décisions reposent, d'autre part, sur le constat que la société requérante avait manqué à l'obligation de maîtrise de l'antenne posée par l'article 2-2-1 de cette convention dès lors qu'aucune réaction suffisamment marquée n'avait été apportée par les personnes présentes sur le plateau aux propos tenus par E.Z., et qu'elle les avait diffusés sans modification alors même que l'émission était en léger différé.

19. Selon la Cour, eu égard à la teneur des propos litigieux et à la lumière des circonstances de l'espèce, ces motifs sont à la fois pertinents et suffisants pour justifier dans son principe la sanction prononcée contre la société requérante.

20. S'agissant de la proportionnalité, la Cour relève que, pour rejeter la thèse développée à cet égard par la société requérante, le Conseil d'État a constaté que la sanction prononcée par le CSA ne se fondait pas sur le fait que les propos litigieux étaient constitutifs d'une éventuelle violation par E.Z. du septième alinéa de l'article 24 de la loi du 19 juillet 1881 (cité au paragraphe 10 ci-dessus), mais « exclusivement » sur la méconnaissance par la société requérante des obligations prévues aux articles 15 de la loi du 30 septembre 1986 et 2-3-2 et 2-2-1 de la convention du 27 novembre 2019, c'est-à-dire sur la circonstance qu'elle avait manqué, en diffusant les propos litigieux, à l'obligation de maîtriser son antenne qui pesait sur elle en tant que service de communication audiovisuelle. Il en a déduit que n'était pas applicable en l'espèce le second alinéa de l'article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit que, lorsqu'un service de communication audiovisuelle manque à ses obligations au regard de cette loi, et que ce manquement est par ailleurs constitutif d'une infraction pénale imputable à ce service, le montant de la sanction pécuniaire prononcée contre lui par le CSA ne peut excéder celui prévu par l'amende pénale. La Cour note en outre, à l'instar du Conseil d'État, que cette sanction est intervenue alors que la société requérante avait précédemment été mise en demeure par le CSA en 2019 de respecter les mêmes obligations que celles en litige en raison de propos tenus par le même chroniqueur dans la même émission (paragraphe 3 ci-dessus) et que le montant de cette sanction correspond à moins de 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe qu'elle avait réalisé au cours du dernier exercice clos. Elle en conclut, dans les circonstances de l'espèce, et en

DÉCISION SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION D'UN SERVICE D'INFORMATION CNEWS
c. FRANCE

particulier, eu égard à la gravité des propos litigieux et à l'ampleur du manquement de la société requérante à ses obligations, que l'ingérence était proportionnée au but légitime poursuivi.

21. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et irrecevable, et qu'elle doit donc être rejetée en application de l'article 35 § 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 23 janvier 2025.

Martina Keller
Greffière adjointe

Armen Harutyunyan
Président