



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

DÉCISION DEC027/2020-D010-2020 du 19 octobre 2020

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant un recours gracieux de la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. contre la décision DEC004/2020-P030/2017 du 9 mars 2020 de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel

Saisine

Saisi d'une plainte originellement adressée au CSA en Belgique et transmise par cette autorité en date du 1^{er} juin 2017, le Conseil d'administration de l'ALIA a chargé, en date du 10 juillet 2017, le directeur de l'instruction du dossier. Le Conseil d'administration a décidé en date du 9 mars 2020, en prenant en considération les conclusions du directeur du 20 février 2020 ainsi que les observations écrites de la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. du 6 mars 2020, que le fournisseur du service de médias avait enfreint, en date du 17 mai 2017, les dispositions de son cahier des charges à travers une violation du droit à la protection de la vie privée consacré par la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que par la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant au fond, le Conseil avait retenu que, sauf exception, la diffusion en clair des images d'une personne privée doit avoir recueilli l'assentiment de celle-ci. Bien que cet assentiment puisse être implicite, il doit découler indubitablement des éléments en cause, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. En effet, le fournisseur n'a pas pu apporter la preuve que le plaignant a donné son consentement exprès à l'exploitation de son image. De plus, vu que le plaignant se trouvait dans une situation hors commun, étant donné qu'il venait d'apprendre qu'il risquait de faire l'objet de poursuites judiciaires, le Conseil avait conclu qu'un consentement implicite ne saurait être déduit des éléments de la cause.

En ce qui concerne l'argument du fournisseur qu'il ait pu se dispenser de l'accord du plaignant vu la qualité de personnage public de ce dernier, le Conseil avait retenu que le plaignant ne pouvait pas, dans les circonstances particulières de l'espèce, être qualifié de personnage public, considéré comme quelqu'un qui cherche délibérément, dans son propre intérêt ou



pour tout autre motif, la publicité et l'attention publique. Au contraire, le plaignant se trouvait impliqué par hasard dans un contrôle qui avait certes été monté en évènement public par les autorités publiques, mais sans que le plaignant n'ait été sollicité pour y prendre part. Le Conseil avait encore remarqué que ceci était d'autant plus vrai que l'identification du plaignant n'avait pas été nécessaire à la compréhension du reportage et n'y avait pas apporté de plus-value. Partant, le plaignant ne pouvait pas être considéré comme étant ou pouvant devenir un personnage public dans une situation d'un évènement d'importance majeure. Le Conseil avait donc décidé que le consentement du plaignant à être filmé aurait été indispensable.

Par courrier du 23 juillet 2020, la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. a introduit un recours gracieux contre la décision du 9 mars 2020.

Régularité de la procédure

La prescription de la procédure de sanction administrative

La s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. soulève à titre principal la prescription de l'action pour absence d'actes interruptifs. Selon le fournisseur, toute décision sur base de l'article 35^{sexies} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques doit être prise dans un délai de prescription d'un an, celui-ci étant interrompu par des actes d'instruction. Il soutient qu'en l'espèce plus d'une année se serait écoulée entre les différents actes d'instruction interruptifs, c'est-à-dire entre la transmission de la plainte et les conclusions d'instruction du directeur.

Le Conseil estime que l'argument de la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. repose sur une lecture erronée de l'article 35^{sexies} paragraphe 3 de la loi précitée.

Ledit article dispose que *« si l'Autorité prend connaissance, soit de sa propre initiative soit par le biais d'une plainte, d'un manquement par un fournisseur (...), elle invite le fournisseur concerné par lettre recommandée à fournir des explications. Cette procédure ne peut toutefois être déclenchée pour des faits remontant à plus d'un an »*. Le Conseil note qu'il ressort clairement du libellé de l'article 35^{sexies} que le délai en cause se rapporte uniquement au déclenchement de la procédure d'instruction et à l'information afférente qui doit être portée à la connaissance du fournisseur, qui doit intervenir au plus tard un an après la diffusion de l'élément de programme en cause. Le Conseil retient donc que la loi ne l'oblige pas à prendre une décision endéans une année à partir de la diffusion du reportage en question, ni que moins d'une année doit s'écouler entre différents actes dès lors que la procédure a été



régulièrement déclenchée endéans le délai d'une année suivant la diffusion de l'élément de programme.

Le fournisseur invoque encore qu'il serait impératif de statuer dans un délai raisonnable, posé comme principe d'une procédure équitable et faisant partie des principes généraux que l'Autorité serait tenue de respecter.¹ Selon le fournisseur, le droit d'être poursuivi dans un délai raisonnable n'aurait pas été respecté par l'ALIA dans le cas en l'espèce.

Sur ce point, le Conseil reconnaît la valeur du principe évoqué par le fournisseur, mais retient que la violation de ce principe n'entraîne pas *ipso facto* l'irrecevabilité des poursuites et qu'il incombe au Conseil de déterminer les conséquences qui pourraient en résulter, lesquelles doivent être examinées sous l'angle de la preuve d'une part et sous l'angle de la sanction d'autre part. En effet, la durée anormale de la procédure peut avoir pour résultat la déperdition des preuves en sorte que le Conseil ne pourrait plus décider que les faits sont établis. Le dépassement du délai raisonnable peut aussi entraîner des conséquences dommageables pour l'intéressé.

Dans la mesure où la durée de la présente procédure n'a pas eu d'impact sur l'appréciation des preuves et plus généralement sur les droits de la défense du fournisseur, ce que ce dernier ne conteste d'ailleurs pas, et que le Conseil a dûment tenu compte de la durée de la procédure lors de la fixation du niveau de l'amende retenue, le reproche doit être écarté.

Le principe de la légalité des incriminations

La s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. soulève en premier ordre de subsidiarité le non-respect du principe de la légalité des incriminations. Le fournisseur soutient qu'aucune procédure au sens de l'article 35^{sexies} de la loi précitée ne pourrait être déclenchée pour prétendue violation de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, sur laquelle est basée la décision du Conseil du 9 mars 2020. Il ajoute qu'un simple renvoi, à travers le cahier des charges, aux lois nationales et conventions internationales en vigueur au Luxembourg de façon générale, imprécise et abstraite ne satisferait pas aux exigences découlant du principe de la légalité des incriminations.

À la lumière du cahier des charges de la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. qui dispose, dans son article 6 paragraphe 1, que le concessionnaire doit se conformer « *aux lois nationales et aux conventions internationales en*

¹ Décision du tribunal administratif du 31 janvier 2020, RTL Belux/ALIA, n°40827.



vigueur au Grand-Duché et qui sont applicables à ses activités », le Conseil confirme que les questions de déontologie et de respect des droits fondamentaux visés par des textes autres que la loi modifiée du 27 juillet 1991 relèvent d'une façon générale du champ de contrôle de l'Autorité par rapport aux programmes diffusés par la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s..

Concernant la question de précision de l'incrimination, la Cour constitutionnelle a décidé, en ce qui concerne la légalité en matière disciplinaire, que *« le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une marge d'indétermination sans que le principe de la spécification de l'incrimination n'en soit affecté, si des critères logiques techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir de manière suffisamment certaine la conduite à sanctionner »*.² Un professionnel est supposé être conscient des règles gouvernant sa profession qu'il est tenues de respecter. Ce raisonnement s'applique, par analogie, à la matière de la régulation des services de médias audiovisuels, qui s'adresse à des professionnels du secteur. Tout journaliste et tout fournisseur de services de médias audiovisuels est supposé connaître et respecter les règles de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias qui font manifestement partie des règles applicables à ses activités. Le Conseil estime en conséquence qu'il était suffisamment prévisible pour le fournisseur qu'un non-respect des dispositions de la loi modifiée du 8 juin 2004 précitée puisse avoir pour conséquence une sanction sur base de l'article 35^{sexies} de la loi modifiée précitée du 27 juillet 1991.

Dans cette même perspective et par analogie, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »), dans sa décision *Valico S.r.l. c. Italie*, a rappelé la portée de la notion de prévisibilité en relation avec le principe de la légalité des incriminations.³ Selon cette dernière, la notion de prévisibilité *« dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé »*.⁴ La CEDH ajoute encore qu' *« il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte »*.⁵

² Arrêt de la Cour constitutionnelle du 12 décembre 2014, n°115/14.

³ Par exemple CEDH, *Valico s.r.l. c. Italie*, 21 mars 2006, requête n°70074/01, p. 16 ou .

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.



Cette interprétation de la notion de prévisibilité comme condition qualitative du principe de la légalité des incriminations a été confirmée par plusieurs arrêts de la CEDH.⁶

La CEDH a réitéré à maintes reprises qu'une infraction doit être clairement définie par le droit interne ou le droit international pertinent⁷, cette condition étant remplie « *lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente, au besoin, à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux et le cas échéant après avoir recouru à des conseils éclairés, quels actes et omissions engagent sa responsabilité (...)* ». ⁸ Elle a également remarqué, dans son arrêt *Rohlena c. République Tchèque*, « *qu'en raison même du caractère général des lois, le libellé de celles-ci ne peut pas présenter une précision absolue. L'une des techniques types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives* »⁹ et que « *l'interprétation et l'application dépendent de la pratique* »¹⁰.

Il incombe partant à l'Autorité d'interpréter et d'appliquer, en respectant certes les conditions d'accessibilité et de prévisibilité, les dispositions pertinentes du cahier des charges faisant référence aux « *lois nationales et aux conventions internationales* ». En l'occurrence, la référence à la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, législation de base dans le domaine des médias, ne saurait en raison de son importance sur les principes régissant le travail des médias, constituer une référence imprévisible, mais elle doit au contraire raisonnablement passer pour être d'application prévisible. Par ailleurs, bien que loi modifiée précitée du 27 juillet 1991 serve de fondement pour toute décision prise par le Conseil, il ressort de la pratique bien établie de ce dernier qu'il dépasse le strict cadre de l'article 35sexies pour avoir recours à d'autres dispositions légales ou conventionnelles pour asseoir ses décisions¹¹.

⁶ Voir par exemple: CEDH, *Gherghe et Guna c. Roumanie*, 1^{er} octobre 2019, requête n°32619/08 et n°33622/08, §§40 et 43 ; CEDH, *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, requête n°17862/91, §29 ; CEDH, *Del Rio Prada c. Espagne*, 21 octobre 2013, requête n°42750/09, §79 ; CEDH, *Rohlena c. République Tchèque*, 27 janvier 2015, requête n°59552/08, §50 ; CEDH, *Kononov c. Lettonie*, 17 mai 2010, requête n°36376/04, §235 ; CEDH, *Soros c. France*, 6 octobre 2011, requête n°50425/06, §§58 et 59 ; CEDH, *Radio France et autres c. France*, 30 mars 2004, requête n°53984/00, §20 ; CEDH, *Plechkov c. Roumanie*, 16 septembre 2014, requête n°1660/03, §§70 et 71.

⁷ Voir par exemple CEDH, *Kononov c. Lettonie*, *op. cit.*, §§196 et s.

⁸ CEDH, *Cantoni c. France*, *op. cit.*, § 29 ; CEDH, *Rohlena c. République Tchèque*, *op. cit.*, §50 ; CEDH, *Radio France et autres c. France*, *op. cit.*, §20.

⁹ CEDH, *Rohlena c. République Tchèque*, *op. cit.*, §50.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Voir : Décision DEC005/2017-A007/2016 du 12 janvier 2017 du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant une plainte à l'encontre du service RTL Télé Lëtzebuerg ; Décision DEC005/2020-P009/2019 du 20 avril



En conclusion le Conseil retient que le fournisseur, en tant que professionnel du secteur des communications audiovisuelles¹², ne pouvait ignorer l'applicabilité ni le contenu des règles fixées par la loi modifiée précitée du 8 juin 2004. Il s'ensuit que le Conseil rejette l'argument du non-respect du principe de la légalité des incriminations consacré par l'article 14 de la Constitution ainsi que par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Fond

L'appréciation au fond de l'affaire

Le consentement du plaignant et le rapport direct avec sa vie publique

La s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. soulève en deuxième ordre de subsidiarité que l'article 15 de la loi modifiée précitée du 8 juin 2004 permet la communication au public d'une publication contenant une information en rapport avec la vie privée d'une personne lorsqu'elle est notamment faite avec l'autorisation de la personne concernée ou lorsqu'elle est en rapport direct avec la vie publique de la personne concernée.

Le fournisseur soutient d'un côté qu'il ne peut y avoir de doute que le plaignant a donné son consentement implicite et de l'autre côté qu'aucune autorisation du plaignant n'a été requise pour la diffusion de son image étant donné que la communication était en rapport direct avec sa vie publique. D'après le fournisseur, cette exception nécessiterait la réunion de deux conditions : il faudrait que la personne concernée soit devenue une « personne publique », ce qui pourrait advenir de par sa participation à un certain événement et il faudrait qu'il s'agisse d'un événement d'actualité relevant de l'information légitime du public.

Le fournisseur soutient que ces deux conditions seraient remplies en l'espèce et estime encore que le fait que le plaignant se trouvait impliqué par hasard dans le contrôle douanier ne s'opposerait pas à le qualifier momentanément de personne publique. Il demande partant au Conseil de reconsidérer, quant au fond, sa décision du 9 mars 2020.

Le Conseil note à titre liminaire qu'il maintient son appréciation initiale quant au fond de l'affaire et renvoie dès lors le fournisseur à ses conclusions retenues de sa décision du 9 mars 2020. Le Conseil souhaite

2020 du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant une plainte à l'encontre du service N1 (version croate).

¹² Voir encore, à propos d'une application de l'article 7 dans le secteur des communications audiovisuelles, par exemple CEDH *Radio France e.a./France*, req 53984/00, §20)



rappeler que l'identification du plaignant n'a pas été nécessaire en l'espèce à la compréhension du reportage et la diffusion des extraits de l'interview du plaignant sans voilage ou floutage de son image n'a apporté aucune plus-value au reportage, que ce soit en termes d'information du grand public ou encore de contribution à un quelconque débat d'intérêt général. Par ailleurs, le Conseil persiste à considérer que l'accord du plaignant à être diffusé sans voilage ou floutage de son image est indispensable du fait qu'il n'est pas un personnage public dans une situation d'un événement majeur, et que la preuve de pareil accord n'a pas été rapportée par le fournisseur.

L'équilibre entre liberté de presse et protection de la vie privée

La CEDH a, à maintes reprises, dû établir le juste équilibre entre liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention, et le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention.¹³ Le Conseil constate que la jurisprudence pertinente de la CEDH confirme le raisonnement exposé par l'Autorité dans sa décision du 9 mars 2020 et réitéré ci-dessus.

Dans ses arrêts de Grande Chambre relatives aux affaires *Axel Springer et Von Hannover*, la CEDH a résumé les critères pertinents pour la mise en balance du droit à la liberté d'expression et du droit à la protection de la vie privée, qui comprennent notamment « *la contribution à un débat d'intérêt général, la notoriété de la personne visée, l'objet du reportage, la forme et les répercussions de la publication et la gravité de la sanction imposée* »¹⁴. Dans son arrêt *Bremner c. Turquie*, la CEDH a encore souligné que, à côté de ces critères prédéfinis, peuvent également « *entrer en ligne de compte la façon dont un reportage ou une photo sont publiés et la manière dont la personne visée y est représentée* »¹⁵. Plus particulièrement, la CEDH a clairement souligné dans ledit arrêt que, dans le cas où la diffusion de l'image d'une personne, sans autorisation et sans précaution particulière (e.g. le voilage), ne contribue pas à un quelconque débat d'intérêt général pour la société, ce qui était manifestement le cas en

¹³ Voir par exemple: CEDH, *Axel Springer SE et RTL Television GmbH c. Allemagne*, §43, CEDH *Axel Springer AG c. Allemagne*, 7 février 2012, requête n°39954/08 ; CEDH, *Toma c. Roumanie*, 24 février 2009, requête n°42716/02 ; CEDH, *Egeland et Hanseid c. Norvège*, 16 avril 2009, requête n°34438/04 ; CEDH, *Bremner c. Turquie*, 13 octobre 2015, requête n°37428/06 ; CEDH, *Gourguenidze c. Géorgie*, 17 octobre 2006, requête n°71678/01 ; CEDH, *Von Hannover c. Allemagne*, 24 juin 2004, requête n°59320/00.

¹⁴ CEDH, *Bremner c. Turquie*, *op. cit.*, §69 ou encore CEDH, *B.Z. Ullstein GmbH c. Allemagne*, 22 septembre 2020, requête n°43231/16, §21.

¹⁵ *Idem*, §70.



l'espèce, une violation du droit au respect de la vie privée doit être retenue¹⁶.

Ceci est d'autant plus vrai, selon la CEDH, dans l'hypothèse où la diffusion d'images d'une personne, sans autorisation de cette dernière, se fait en relation avec une poursuite pénale potentielle. Dans une affaire similaire à la présente, *l'arrêt Toma c. Roumanie*, la CEDH a rappelé qu'une telle publication, montrant une personne arrêtée en flagrant délit et susceptible de faire l'objet de poursuites pénales, sans que cette publication ne contribue à un quelconque débat d'intérêt général, constitue une ingérence dans le droit de cette personne au respect de sa vie privée¹⁷.

Le Conseil, en accord avec la jurisprudence pertinente de la CEDH, rejette par conséquent les arguments de la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. soulevés en deuxième ordre de subsidiarité et souhaite, encore une fois, souligner qu'en l'espèce, la publication des images du plaignant aurait nécessité le consentement non équivoque de ce dernier compte tenu du contexte¹⁸ dans lequel ces images ont été diffusées.

Violation « manifeste, sérieuse et grave » et modération de la sanction

La s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. soulève en troisième ordre de subsidiarité que, même à supposer qu'il y ait eu violation de la loi, cette violation ne pourrait pas être qualifiée de « *manifeste, sérieuse et grave* » et que partant les faits qui lui sont reprochés ne seraient pas sanctionnables sur la base de l'article 35sexies de la loi modifiée précitée du 27 juillet 1991.

Le fournisseur soulève encore, en quatrième ordre de subsidiarité, que, à supposer qu'il y ait eu violation de la loi, l'amende prononcée à son encontre serait disproportionnée et que le Conseil aurait dès lors dû se contenter de prononcer un simple blâme.

Le Conseil rejoint le fournisseur pour considérer que la qualification d'une violation comme étant « *manifeste, sérieuse et grave* » et l'appréciation de la sanction à prononcer constituent des questions de pure appréciation, à faire par l'organe de décision sur base des éléments spécifiques de chaque dossier.

En l'espèce, compte tenu des circonstances, qui font ressortir l'absence de tout intérêt journalistique et informatif à la révélation de l'identité du

¹⁶ *Idem*, §§80 et 81.

¹⁷ CEDH, *Toma c. Roumanie*, *op. cit.*, §§ 90 et 91.

¹⁸ Voir en ce sens : CEDH, *Egeland et Hanseid c. Norvège*, *op. cit.*, §61 et 62.



plaignant, l'absence de notoriété du requérant et de rapport direct de l'information diffusée avec la vie publique du plaignant, l'absence de circonstances particulières empêchant le fournisseur de service de recueillir le consentement préalable du plaignant, la gravité des faits imputés au plaignant et des répercussions que la diffusion publique du reportage a pu avoir sur sa vie privée et professionnelle, le Conseil estime que la qualification de violation « *manifeste, sérieuse et grave* » doit être retenue.

Compte tenu de ces circonstances, mises en perspective avec la durée de l'instruction, le principe et le montant de l'amende ne sont pas à considérer comme constituant une sanction disproportionnée.

Les arguments de la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. sont partant à rejeter.

Décision

Au vu de ce qui précède, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel rejette le recours gracieux introduit en date du 23 juillet 2020 par la s.a. RTL Belux & Cie s.e.c.s. contre la décision DEC004/2020-P030/2017 du 9 mars 2020.



Ainsi fait et délibéré lors de la réunion de l'Autorité du 19 octobre 2020,
où étaient présents :

Thierry Hoscheit, président
Valérie Dupong, membre
Marc Glesener, membre
Claude Wolf, membre
Marc Glesener, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président

Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre de la présente décision en vertu de l'article 35sexies de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. En vertu de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ce recours est formé par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats dans un délai de trois mois à partir de la notification de la présente ou à partir du jour où vous avez pu en prendre connaissance.