



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

DÉCISION DEC003/2023-P002/2022 du 15 mai 2023

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant une plainte à l'encontre du service *N 1*

Saisine

L'autorité serbe de régulation des médias (ci-après la « REM ») a saisi le Conseil d'administration de l'Autorité (ci-après le « Conseil ») d'un dossier de plainte relatif à la diffusion par le service de télévision *N1* (version serbe), le 19 janvier 2022 de 20h00 à 21h30, de l'émission « Ficus for the boss ».

Les griefs formulés par le plaignant

Selon la REM, l'élément de programme visé contient des propos haineux envers Ana Brnabić (Première ministre de la République serbe et membre du Parti progressiste serbe) au sens de l'article 27 du « Rulebook on Protection of Human Rights in the Field of Provision of Media Services », à savoir le règlement serbe relatif à la protection des droits humains dans le domaine de la fourniture de services de médias (ci-après le « règlement serbe »).

A la fin d'un documentaire consacré au parcours professionnel et politique de la Première ministre serbe Ana Brnabić, les téléspectateurs assistent à la lecture d'une interview réalisée par le journaliste américain Raymond Davis, lors d'un reportage effectué sur le site du camp d'extermination nazi de Madjanek (Pologne), avec un homme qui y avait travaillé comme trésorier. L'interview est accompagnée de photos du camp, et notamment d'images des blocs du camp, de la fumée se dégageant au loin des fours crématoires en activité, de fours crématoires aux portes ouvertes, de crânes humains exhibés et d'ossements humains éparpillés au sol.

Le régulateur serbe fait valoir que l'insertion de ce dialogue et des images en question au cours de ladite émission et à la suite directe d'une observation de l'un des interlocuteurs de l'émission sur la responsabilité légale et morale de Mme Brnabić a pour seul objet de déshonorer la Premier Ministre en la mettant sur le même plan qu'une personne qui a collaboré avec les nazis. Selon la REM, la référence aux crimes nazis dans le discours public et le fait d'établir des parallèles tout à fait inappropriés



reviennent non seulement à une stigmatisation inacceptable de la personne mise en cause, mais aussi à une banalisation de ces crimes et, en définitive, à leur relativisation.

Compétence

La plainte vise le contenu de l'émission « Ficus for the boss », diffusée sur le service de télévision *N 1*, partant un service couvert par une concession accordée par le gouvernement luxembourgeois et relevant donc de la compétence du Luxembourg. Par conséquent, l'Autorité est compétente pour en connaître. La concession pour la chaîne *N 1* a été accordée à Adria News s.à r.l., établie à 6, rue Jean Monnet, L-2180 Luxembourg, qui est destinataire de la présente décision.

Admissibilité

Le fournisseur de service relevant de la compétence de l'Autorité, les règles de droit luxembourgeois sont applicables à la diffusion de ses programmes.

L'émission en question, qui a été diffusée dans le cadre de la série « Heroes of the Evil Age », est une émission d'actualité étayée par des éléments documentaires.

Le Conseil conclut que la plainte, qui vise le contenu de l'émission « Ficus for the boss » diffusée sur le service de télévision *N 1* en date du 19 janvier 2022 est admissible.

Instruction

Lors de sa réunion du 28 mars 2022, le Conseil a chargé le directeur de l'instruction du dossier, qui a été menée par un agent de l'Autorité (ci-après l'« agent instructeur ») en application de l'article 8, alinéa 9, du règlement de procédure de l'ALIA.

Le fournisseur de service a été informé de l'ouverture d'une instruction en date du 29 mars 2022.

Conformément à l'article 35^{ter} (4) (1) de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, l'avis de l'Assemblée consultative, qui doit être consultée dans le cadre de toute plainte ou autosaisine susceptible de toucher, notamment, au domaine de l'incitation à la haine, a été demandé.



Celle-ci, dans son avis du 29 septembre 2022, constate que *« tous les éléments [de l'émission en cause] sont rassemblés dans le but de faire apparaître une image négative de la personnalité présentée »*. L'Assemblée ajoute encore que l'émission *« ne fait en réalité que 'noircir' l'image de marque de Madame Ana Brnabić »*, qu'elle n'est pas *« équilibrée »* et trace un portrait *« tendancieux »* d'Ana Brnabić, ce qui, selon l'Assemblée n'est rien d'exceptionnel dans le cadre d'une campagne électorale. L'Assemblée estime néanmoins que, le fait d'établir une relation entre le comportement de la Première ministre serbe et les crimes de guerre commis par un trésorier dans le camp d'extermination de Majdanek, relève d'un *« faux pas »* inacceptable, aussi bien *« sur le plan du respect des droits humains »* qu'en ce qui concerne la *« déontologie journalistique »*. Partant, l'Assemblée conclut que les auteurs de l'émission, en établissant des *« relations entre le comportement de Mme Brnabić en politique voire son attitude future en situation de conflit et les crimes de guerre commis par des gardiens du camp de la mort de Majdanek »* ont recouru à un *« procédé (qui) mène facilement à semer la haine »*. Elle recommande au Conseil de prononcer un blâme ainsi qu'un rappel à l'ordre *« pour (que les auteurs de l'émission) respect(ent) dorénavant les principes de déontologie »*.

L'agent instructeur, dans sa note d'instruction du 11 octobre 2022, relève tout d'abord que le dossier est accompagné d'un rapport assez bref rédigé par le département de contrôle et d'analyse de la REM, qui fournit la transcription de la séquence litigieuse ainsi qu'une interprétation des faits. Le régulateur serbe n'ayant pas annexé le *« Rulebook on the Protection of Human Rights in the Field of Provision of Media Services »*, dont il invoque les articles 5, 7 et 27, et plus précisément une possible violation de ces articles, les recherches de l'agent instructeur ont révélé qu'il semble s'agir d'un règlement serbe en matière de protection des droits humains dans le cadre de la fourniture de services de médias.

Le fournisseur du service de télévision *NI* a transmis à l'ALIA un lien vers une publication en ligne de l'émission, sous-titrée en anglais.

Afin de pouvoir mener l'instruction du dossier sous examen de la manière *« la plus objective possible »*, l'agent instructeur a chargé une traductrice indépendante et assermentée, experte en langue serbe et disposant de connaissances linguistiques et socio-culturels nécessaires pour étudier le dossier, de lui fournir une transcription et une traduction en langue française de la vidéo de l'émission sous examen.

La note d'instruction est divisée en deux parties.



I. Analyse et contextualisation des séquences contestées par le régulateur serbe

L'agent instructeur observe que si le régulateur relève que l'émission présente Ana Brnabić de manière très désavantageuse et que les propos des différents intervenants semblent marqués d'intolérance politique, la REM maintient en même temps que la liberté d'expression et la liberté des fournisseurs de services de médias de commenter librement des informations, des idées et des opinions doivent primer sur leur obligation de veiller à la véracité et l'exhaustivité de l'information. La REM explique ce point de vue par le fait que les politiciens sont soumis à un degré de tolérance élevé en ce qui concerne des critiques ouvertes et que les contenus documentaires utilisés dans l'émission et la rediffusion d'éléments largement connus du public soutiennent les propos des commentateurs de l'émission.

D'après l'agent instructeur, le générique qui défile à la fin du reportage, contenant les noms des 12 personnes qui, malgré une invitation de la part des producteurs de l'émission, n'ont pas voulu participer à la réalisation de l'émission, dont Ana Brnabić, vient au soutien de la thèse selon laquelle l'auteur de l'émission était soucieux de faire respecter le principe du contradictoire en ce que chaque partie a été mise en mesure de présenter son point de vue dans le cadre de l'émission. Ce dernier point amène l'agent instructeur à « *nuancer la critique de l'approche très unilatérale de la REM* ».

L'agent instructeur observe que la seule séquence contestée par le régulateur serbe est la séquence finale (TC : 58:04 – 58:57) qui porte sur la lecture d'une interview menée par le journaliste américain Raymond Davis avec un homme ayant travaillé comme trésorier dans le camp d'extermination de Majdanek :

- *« Est-ce que vous avez tué des gens dans le camp ?*
- *Oui.*
- *Vous les avez enterrés vivants ?*
- *C'était parfois le cas.*
- *Est-ce que vous avez été personnellement impliqués dans les meurtres ?*
- *Absolument pas, j'étais juste le trésorier dans le camp.*
- *Qu'est-ce que vous pensez de ce qui est arrivé ?*
- *Au début, je l'ai trouvé aberrant, mais on s'est habitué.*
- *Vous êtes au courant que les Russes vont vous pendre ?*
- *Pourquoi ? Qu'est-ce que j'ai fait ? »*



L'interview est suivie d'un commentaire en voix off : « *Que diable a fait un simple trésorier ? Il n'a rien fait, comme c'est le cas aujourd'hui en Serbie avec de nombreux trésoriers, fonctionnaires, journalistes, ministres et la Première ministre. Ils n'ont absolument rien fait, à part baisser la tête et garder le silence face à la destruction de la Serbie* ».

La lecture de l'interview et le commentaire consécutif sont accompagnés d'un diaporama de clichés issus du camp de concentration de Majdanek.

D'après la REM, il s'agirait d'une séquence isolée, complètement hors contexte, dont le contenu serait totalement inapproprié et qui aurait pour seul objet de vilipender Ana Brnabić et de comparer son comportement à celui du personnel des camps de concentration. Ce faisant, l'émission opérerait une stigmatisation inacceptable d'Ana Brnabić en tant que personnage qui exécute des ordres sans les remettre en question et en même temps une banalisation et une relativisation des crimes nazis.

Aux yeux du régulateur serbe, ce n'est pas parce qu'Ana Brnabić exécute des ordres qu'il est légitime de la mettre sur le même plan que le personnel des camps d'extermination, qui en exécutant des ordres ont contribué à l'exécution de masse de la population juive pendant la Seconde Guerre mondiale. D'après la REM, cette manière de faire devrait être qualifiée de « *discrimination not permitted by Article 27 of the Rulebook on the Protection of Human Rights in the Field of Provision of Media Services (Prohibition of Hate Speech)* ».

A ce sujet, l'agent instructeur fait valoir que les phrases liminaires prononcées par Borko Stefanović (57:42 – 58:04), adjoint au président du parti « Liberté et Justice », servant à introduire la séquence en question, ne contiennent ni des comparaisons ni des propos discriminatoires explicites, mais qu'il s'agit de simples constatations, – en partie hypothétiques – à savoir :

« *Qu'est-ce qu'on peut dire sur la Première Ministre d'un pays, qui est officiellement considéré pendant son mandat comme le pays le plus corrompu en Europe ? Je suis sûr qu'Ana Brnabić va dire le jour où elle sera confrontée à la loi et à sa responsabilité morale : « J'ai seulement fait mon boulot, j'ai seulement fait mon boulot »* ».

L'agent instructeur est d'avis que le début du reportage, tout comme sa fin, avec la référence aux responsables de la Shoah, ont comme sujets principaux la culpabilité organisée, le devoir de désobéissance civile, et qu'ils contiennent une tentative de sensibilisation des téléspectateurs à



l'importance de respecter non seulement les normes juridiques, mais aussi les normes sociales et morales.

En effet, le reportage débiterait avec un extrait de l'émission « Sans Gêne », diffusée sur la chaîne RTV et dans lequel Slaviša Lekić, l'auteur de la série « Heroes of the Evil Age » s'exprimerait comme suit: *« L'arrivée d'une période sombre n'est pas seulement due aux individus malintentionnés, mais c'est aussi la faute de bonnes personnes, celles qui ne font rien pour le changer. Je pense que la morale de l'histoire qu'on est en train de vivre depuis trente ans est qu'on est tous responsable pour la situation actuelle, parce qu'on ne s'est pas assez engagé pour la changer ».*

L'agent instructeur ajoute que cette déclaration de M. Lekić est complétée par le texte sur écran suivant (0:36 – 0:49) : *« Slaviša Lekić n'a pas eu l'occasion de vivre une meilleure période. Il est décédé le 9 novembre 2021 »*, qui est suivi de la citation suivante de M. Lekić: *« Je crois naïvement qu'une révolte contre le gouvernement constitue une obligation civilisationnelle et un acte moral, et non pas idéologique ».*

Il faut dès lors, d'après l'agent instructeur, admettre que la référence au camp d'extermination de Majdanek à la fin du reportage n'est nullement une référence isolée, mais se situe dans le contexte d'un questionnement sur la moralité et l'intégrité des politiciens serbes et la responsabilité collective de ceux qui ne font rien pour sortir de la « période sombre », un questionnement qui s'étend comme un fil rouge à travers tout le reportage. Même le titre du reportage en ferait état si l'on sait que le mot « Ficus » en serbe peut désigner non seulement une plante de décoration, mais qu'il a aussi une connotation péjorative sachant qu'il peut être utilisé pour décrire *« la passivité, le défaut d'indépendance et d'intégrité d'une personne »*.¹

Ainsi, l'agent instructeur relève à titre d'exemple que la commentatrice (en voix off) remarque, au sujet de l'affaire du parc éolien de 2015, qui d'après elle a permis à Ana Brnabić *« l'ascension fulgurante dans le monde politique »*, que (12:32 – 12:57) *« (...) comme toutes les autres affaires connues qui se transforment d'une pièce politique des affaires et d'espionnage en un requiem pour la démocratie, celle-ci débordait également de l'intérêt de parrains connus (les frères les plus connus en Serbie), de l'entrelacement des étrangers, du racket, de corruption, d'écoutes téléphoniques et de confessions inévitables devant le polygraphe. Au milieu de tout cela, ou plutôt à la fin de tout cela, Ana ».*

¹ Explication additionnelle de la traductrice assermentée



Plus loin, au sujet de la même affaire, Marina Tepic, vice-présidente du parti « Liberté et Justice », illustrerait le manque d'indépendance d'Ana Brnabić en observant que cette dernière « *a menti pour le premier parrain de la Serbie, mais elle s'est transformée après ce mensonge visant à agrandir son capital politique en une véritable marionnette d'Aleksander Vučić* ».

Il importe aussi, suivant l'agent instructeur, de tenir compte du fait que les auteurs de l'émission ne sont pas les premiers à utiliser la référence à l'interview du journaliste américain Raymond Davis pour aborder le sujet de la responsabilité collective. En 1945, dans son célèbre essai « *Organized guilt and universal responsibility* », Hannah Arendt, une politologue, philosophe et journaliste allemande mondialement (re)connue, entre autres, pour ses travaux sur l'activité politique et la philosophie de l'histoire, a fait référence à cette même interview en concluant à la fin de l'interview par : « *Really he had done nothing. He had only carried out orders and since when has it been a crime to carry out orders? Since when has it been a virtue to rebel? Since when could one only be decent by welcoming death? What then had he done?* ».

La notoriété de Hannah Arendt en tant que l'une des plus grandes penseuses du XXe siècle, la popularité de ses œuvres à travers les décennies et l'utilisation par cette auteure de renommée internationale de l'interview dans l'un de ses essais, suffisent, selon l'agent instructeur, « *à faire de la séquence contestée un élément standard de la réflexion critique sur la culpabilité et la responsabilité universelle* ».

Au regard de ces développements, du contexte politique actuel en Serbie et du cadre historique et philosophique dans lequel il faut situer la séquence contestée, le reportage doit, aux yeux de l'agent instructeur, « *être vu comme une critique ouverte de la politique menée par le principal parti au pouvoir et non pas comme une incitation à la haine envers Ana Brnabić. La référence à l'interview menée par Raymond Davis n'est dès lors pas à considérer comme inappropriée mais justifiée par le contexte* ».

II. Qualification juridique des faits en l'espèce

Dans la seconde partie de sa note d'instruction, l'agent instructeur rappelle que, d'après le régulateur serbe, l'émission sous examen contient des propos haineux portant atteinte à l'honneur et à l'intégrité morale d'Ana Brnabić. Dans le rapport annexé à la plainte, le département de contrôle et d'analyse de la REM constate que le fait de placer Ana Brnabić dans un même contexte que les personnes responsables pour une tuerie de masse est « *beyond acceptable criticism of political work (...) in a manner that*



constitutes discrimination not permitted by Article 27 of the Rulebook of Human Rights in the Field of Provision of Media Services (Prohibition of Hate Speech) ».

A ce sujet, l'agent instructeur renvoie à l'article 14 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») et au Code pénal luxembourgeois, selon lesquels, pour qu'il y ait discrimination, il faut que soit opérée une distinction entre des personnes (dans le cadre de l'accès à un droit) sur la base de critères non objectivement justifiés par un but légitime. Or, dans le présent cas, il faudrait admettre que l'élément, pourtant essentiel, de la distinction entre personnes ferait entièrement défaut et le but recherché, d'après l'agent instructeur « *n'est nullement une distinction entre personnes mais une critique de la politique du Parti progressiste serbe et une invitation à réfléchir adressée aux téléspectateurs* ».

L'agent instructeur rappelle également la règle applicable à tous les services de médias audiovisuels en matière d'incitation à la haine, à savoir l'article 26bis de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques dispose que « *les services de médias audiovisuels fournis par les fournisseurs relevant de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg ne contiennent*

a) *aucune incitation à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un groupe fondée sur l'un des motifs visés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (...)* ».

En suivant un raisonnement par élimination, le seul motif pouvant entrer en considération dans le cas présent sont, d'après l'agent instructeur, « les opinions politiques » d'Ana Brnabić. Le régulateur serbe semblerait d'ailleurs partager cette vue en ce qu'il constaterait dans son rapport annexé à la plainte que: « *It is unequivocal that the extremely negative assessment of Ana Brnabić as a person and as a politician is motivated by different political beliefs, which is the editorial right of the author of the show and the media service provider* ».

En se basant sur la jurisprudence de la CourEDH, l'agent instructeur rappelle que « *la liberté d'expression, consacrée par le paragraphe 1^{er} de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2, elle vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent*



ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique ».

L'opinion publique aurait besoin des médias pour s'informer sur les faits politiques. Telle serait également la conclusion retenue par la CourEDH dans un arrêt de 1986, affirmant une latitude encore plus grande à l'égard des personnes politiques: *« (...) la liberté de la presse fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière.*

Partant, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier: à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance ».

Quant au grief formulé par le régulateur serbe relatif à la « banalisation » et la « relativisation » des crimes nazis dans l'émission en question, l'agent instructeur estime qu'aucun des commentaires ne permet d'aboutir à une telle conclusion.

S'il faut admettre que le fait de nier l'Holocauste n'est pas protégé par la liberté d'expression, la référence au camp d'extermination de Majdanek dans le cas d'espèce n'a, selon l'agent instructeur, nullement pour objet de nier ou relativiser l'holocauste, mais a *« pour but manifeste de choquer et d'attirer l'attention, moyennant le recours à une image historiquement associée aux concepts du devoir de la désobéissance civile, de la responsabilité collective et aux réflexions, notamment de la philosophe Hannah Arendt, sur l'obéissance aveugle aux ordres du régime nazi et de la responsabilité du citoyen face aux injustices ».*

Une autre séquence (29:45 – 30:04) de l'émission qui étayerait cette conclusion serait la séquence pendant laquelle Bojan Pajtić, professeur à la faculté de droit à Novi Sad, avancerait au sujet des nombreuses accusations et plaintes déposées contre plusieurs ministres, qu' *« (...) Ana Brnabić est responsable parce qu'elle n'a pas initié le processus de révocation d'un de ces ministres concernés, même si les mandats des neufs dernières années ont aussi été caractérisés par de telles affaires qui étaient d'une telle ampleur qu'ils auraient pu provoquer la chute du gouvernement. »* et plus loin (57:32-57:41) que *« (S)on inactivité la rend objectivement responsable pour les nombreuses affaires liées au gouvernement républicain ».*



En l'espèce, les déclarations à l'encontre d'Ana Brnabić et la référence à une interview et des images associées au régime nazi et au discours critique sur la responsabilité collective n'auraient pas été faites avec l'intention d'inciter à l'irrespect et à la haine envers Ana Brnabić, mais *« pour sensibiliser les spectateurs au fait que le droit peut diverger de la morale, à l'importance des concepts de la responsabilité collective et pour exprimer, dans les limites de la liberté d'expression garanties par la jurisprudence de la CourEDH, des critiques par rapport à la politique de l'actuel gouvernement serbe et lancer un débat public sur des questions politiques »*.

Dans sa réponse du 9 novembre 2022, le fournisseur de service fait valoir que l'émission en question *« (...) is part of a series of TV shows dedicated to examining and critical profiling of numerous persons, including high-ranking politicians, media personalities, church figures and other public personalities, involved with the current ruling party in the Republic of Serbia and, in the author's opinion, mostly responsible in one way or another for the current conditions of the country (the eponymous "evil age"), and a more thorough examination and criticism of the current Serbian political system »*. Le fournisseur affirme que le style volontairement provocateur de l'auteur a pour objet d'informer le public et d'encourager une réflexion critique sur l'action politique du gouvernement serbe en ce qu'il est *« (...) intended to foster debate on the important issues of the day through eliciting strong impressions and including documentary content examining the careers and actions of such public figures over the years and the influence they (as well as the attitude of the wider public to them) have had up to the present »*.

Quant à la séquence contestée par le régulateur serbe et l'Assemblée consultative, à savoir la séquence finale (58:04 – 58:57) qui comporte la lecture d'une interview menée par le journaliste américain Raymond Davis avec un homme qui avait travaillé comme trésorier dans le camp d'extermination de Majdanek, lecture accompagnée d'images de ce camp de concentration, le fournisseur souligne que *« neither the author or the MSP have had any intention to incite hatred towards any groups or violate dignity of any private individuals (...) »*.

Le commentaire en voix off *« Que diable a fait un simple trésorier ? Il n'a rien fait, comme c'est le cas aujourd'hui en Serbie avec de nombreux trésoriers, fonctionnaires, journalistes, ministres et la Première Ministre. Ils n'ont absolument rien fait, à part baisser la tête et garder le silence face à la destruction de la Serbie »* aurait pour objet, d'après le fournisseur, *« (...) to make viewers aware of the fact that inaction has moral consequences, that there is collective responsibility for the common*



wellbeing, and to invigorate the public debate on the current situation in Serbia – this is explicitly evidenced by references not only to Ms. Brnabić in „doing nothing“, but „many treasurers, civil servants, journalists and ministers ».

La scénariste de l'émission tient à préciser que la séquence dont il est question à l'alinéa précédent « (...) is a methaphor about doing nothing. As the author of the script and producer of the show, I wrote very precisely that the Prime Minister belongs to those who by action mean “doing nothing”, which is reflected in bowing the head and remaining silent before the destruction of Serbia. Together with the entire author team, I stand behind every written word with facts ».

Le fournisseur poursuit que les propos en question n'avaient nullement pour objet de mettre Ana Brnabić sur un pied d'égalité avec une personne qui a collaboré avec les nazis, « (...) but has had the intention to highlight the serious potential consequences of failing to act per civic, moral and legal obligations – not only for the society, but each individual. The theme of responsibility (personal and collective) permeates the entire series, and illustrates inter alia the failure to take responsibility as having significant impact on the current circumstances of the Serbian population. It is clearly not an isolated sequence, shown completely out of context, but an integral part of the overall topic and theme of the show, not only profiling specific individuals, but the role each individual citizen has in the overall socio-political landscape (as illustrated by the apt references to the deceased progenitor of the show's concept).

It also does not in any manner whatsoever trivialize Nazi crimes in any manner, or make light of them – to the contrary, it highlights them as the ultimate consequence and a stern warning of failure to exercise personal and collective responsibility, with a chilling reference to the work of notable international figures which had made similar comparisons and interpretations in the past (including both Ms. Arendt and Mr. Davis)».

Enfin, le fournisseur estime que les conclusions de l'agent instructeur sont « reasonable, objective and fair ».

Au vu de ce qui précède et en prenant en considération les explications fournies par le fournisseur et les auteurs de l'émission ainsi que l'ensemble des autres éléments à sa disposition, l'agent instructeur maintient « qu'aucune des dispositions relatives à l'interdiction d'incitation à la haine, au sens de l'article 26bis de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et de l'article 3 (1) (d) du cahier des charges assorti à la concession pour service luxembourgeois par satellite accordée



à la société *Adria News s.à r.l.*, n'a été enfreinte en l'espèce ». Il propose dès lors au Conseil de classer le dossier sans suites.

Audition du fournisseur de service par le Conseil

En date du 14 décembre 2022, le fournisseur a été convoqué en vue de la réunion du Conseil en date du 16 janvier 2023, afin de se positionner par rapport aux conclusions de l'agent instructeur.

Par courriel du 21 décembre 2022, le fournisseur a informé l'Autorité qu'il n'avait pas de commentaires supplémentaires à formuler par rapport aux conclusions de l'agent instructeur et qu'il n'assistera pas à la réunion du Conseil du 16 janvier 2023.

Discussion

Droit applicable

L'Autorité peut, aux termes de l'article 35^{sexies} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 relative aux médias électroniques, être saisie de plaintes « au sujet du non-respect par un service de média audiovisuel ou sonore relevant de la compétence du Luxembourg d'une disposition de la présente loi, ou prise en exécution de la présente loi ou d'un cahier des charges ». L'Autorité peut encore agir si elle prend connaissance de sa propre initiative d'un manquement à une des dispositions pertinentes de la loi, des règlements grand-ducaux d'exécution ou des concessions, permissions et cahier des charges.

S'agissant du droit applicable, le Conseil rappelle que le fournisseur de services concerné est titulaire d'une concession attribuée par les autorités luxembourgeoises conformément à l'article 21 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et que, par conséquent, sont applicables les dispositions de cette loi ainsi que d'autres textes normatifs nationaux et internationaux visant les activités du fournisseur et qui sont en vigueur au Luxembourg, comme il est rappelé également à l'article 3 paragraphe (1) point (c) et à l'article 6 paragraphe (1) du cahier des charges, selon lesquels le service doit se conformer « aux lois luxembourgeoises et aux conventions internationales en vigueur au Grand-Duché ». Cela n'empêche que, dans la mesure où le service en question, dont les programmes sont diffusés en langue serbe, est destiné principalement au territoire de la Serbie, le Conseil tient compte, pour autant que de besoin, du contexte spécifique, notamment culturel, historique et politique prévalant dans le pays de réception afin d'apprécier,



le cas échéant, la justification d'une ingérence dans le droit à la liberté d'expression du fournisseur visé et la gravité du manquement reproché.

Comme indiqué précédemment, la REM fait valoir en substance que l'élément de programme en question contient des propos haineux envers Ana Brnabić (Première ministre de la République serbe et membre du Parti progressiste serbe). Selon la REM, la référence aux crimes nazis et la diffusion des images du camp de concentration de Madjanek pour dresser des parallèles complètement inappropriés reviennent, d'une part, à une stigmatisation inacceptable de la personne visée, d'autre part, à une banalisation et une relativisation du génocide opéré par les Nazis à l'échelle industrielle.

Rappel de quelques principes applicables en matière de liberté d'expression dans les médias

La liberté d'expression est consacrée par l'article 24 de la Constitution qui dispose que : « *La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. - La censure ne pourra jamais être établie* ».

Aux termes de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, (1) ladite liberté « (...) comprend le droit de recevoir et de rechercher des informations, de décider de les communiquer au public dans la forme et suivant les modalités librement choisies, ainsi que de les commenter et de les critiquer » ; (2) « (1) a distinction entre la présentation d'un fait et le commentaire y relatif doit être perceptible pour le public ».

L'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques dispose qu'elle « (...) vise à assurer, dans le domaine des médias électroniques, l'exercice du libre accès de la population du Grand-Duché à une multitude de sources d'information et de divertissement en garantissant la liberté d'expression et d'information » et (2) organise le fonctionnement des médias électroniques luxembourgeois en visant parmi ses objectifs « (a) le droit à une communication audiovisuelle libre et pluraliste » et « (c) le respect de la personne humaine et de sa dignité ».

L'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») énonce, dans son paragraphe 1, que « toute personne a droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou



des idées » et, dans son paragraphe 2, que « *la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* ». Il ressort des explications relatives à la Charte (JO 2007, C 303, p. 17), d'une part, que l'article 11 de celle-ci correspond à l'article 10 de la CEDH, dont ledit article 11 partage le sens et la portée sans que cela ne porte atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et de la Cour de justice de l'Union européenne², et, d'autre part, que le paragraphe 2 de l'article 11 de la Charte explicite les conséquences du paragraphe 1^{er} ce qui concerne la liberté des médias.

Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH, « *(T)oute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...)* ».

La liberté d'expression ne revêt évidemment pas un caractère absolu³. Conformément au paragraphe 2 du même article, l'« *exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ».

Le Conseil renvoie encore à sa décision D004/2022-P006/2021 du 14 mars 2022 dans laquelle il a rappelé « *(...) que ladite liberté, qui est expressément garantie par différentes normes nationales et internationales en vigueur au Luxembourg⁴, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou*

² Voir, par exemple, Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE »), 29 juillet 2019, Spiegel Online, C-516/17, point 57 et jurisprudence citée, ou Tribunal de l'Union européenne (ci-après le « TrUE »), Korwin-Mikke/Parlement, 31 mai 2018, T-770/16, point 38.

³ De même que la liberté d'expression protégée par l'article 11 de la Charte ne constitue pas une prérogative absolue (parmi beaucoup d'autres voir TrUE, 4 décembre 2015, Sarafraz/Conseil, T-273/13, point 177).

⁴ Voir, pour une énumération non exhaustive des normes en question, par exemple, décision D025/2021-P001/2020 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 20 septembre 2021, pp. 11 et 12.



considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Certes, telle que la consacre notamment l'article 10 de la (CEDH), qui lie tant la Serbie que le Luxembourg, la liberté d'expression est assortie d'exceptions, mais celles-ci appellent une interprétation étroite et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (voir, en ce sens, par exemple, CourEDH, Sekmadienis Ltd c. Lituanie, 69317/14, 30 janvier 2018, § 70) ».

En ce qui concerne plus spécifiquement la liberté d'expression dans les médias, l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias rappelle que, conformément à l'article 10 de la CEDH, « (...) toute restriction ou ingérence en la matière doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire répondre à un besoin social impérieux et être proportionnée au but légitime poursuivi ».

En l'occurrence, il est constant que l'élément de programme visé est une émission d'actualité politique -- axée notamment sur des entretiens avec des acteurs politiques ou des journalistes, des commentaires des auteurs de l'émission et comportant de nombreux éléments documentaires -- dont objet est le parcours professionnel et politique d'Ana Brnabić (Première ministre de la République serbe et membre du Parti progressiste serbe) et son action à la tête du gouvernement serbe présenté comme étant corrompu.

Il convient de rappeler à cet égard qu'un « principe constamment souligné dans la jurisprudence de la Cour veut que l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général » (voir, parmi beaucoup d'autres, Perinçek c. Suisse, 15 octobre 2015, requête n° 27510/08, § 197, Wingrove c. Royaume-Uni, 25 novembre 1996, § 58, Recueil 1996-V, Ceylan c. Turquie [GC], no 23556/94, § 34, CEDH 1999-IV, et Animal Defenders International, précité, § 102).

La liberté de la presse « (...) fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière ».⁵

⁵ CourEDH, Lingens c. Autriche, 8 juillet 1986, requête n° 9815/82, §42.



En tant que sujet d'intérêt public, la manière dont les hommes et femmes politiques remplissent leur mandat, en l'espèce la Première ministre serbe Ana Brnabić, doit être placée au centre du débat médiatique. En ce sens, la CourEDH a retenu que *« les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier: à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance »*⁶.

Il en résulte notamment qu'*« une certaine hostilité et la gravité éventuellement susceptible de caractériser certains propos ne font pas disparaître le droit à une protection élevée compte tenu de l'existence d'un sujet d'intérêt général. La liberté journalistique comprend aussi le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire de provocation »*⁷.

Il est encore de jurisprudence constante que *« (...) les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier, ou même d'un homme politique. Dans un système démocratique, ses actions ou omissions doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique »*⁸.

Le Conseil rappelle de même que *« afin d'évaluer la justification d'une déclaration contestée, il y a lieu de distinguer entre déclarations de fait et jugements de valeur. La matérialité des déclarations de fait peut se prouver; en revanche, les jugements de valeur ne se prêtant pas à une démonstration de leur exactitude, l'obligation de preuve est donc impossible à remplir et porte atteinte à la liberté d'opinion de la CEDH, élément fondamental du droit garanti par l'article 10. Cependant, en cas de jugement de valeur, la proportionnalité de l'ingérence dépend de l'existence d'une « base factuelle » suffisante sur laquelle reposent les propos litigieux: à défaut, ce jugement de valeur pourrait se révéler excessif. Pour distinguer une imputation de fait d'un jugement de valeur, il faut tenir compte des circonstances de l'espèce et de la tonalité générale des propos, étant entendu que des assertions sur des questions d'intérêt*

⁶ CourEDH, *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, loc. cit., §42, ou *Tuşalp c. Turquie*, 21 février 2012, requête n°s 32131/08 et 41617/08, § 45 (à propos de critiques à l'égard du Premier ministre turc).

⁷ Décision DEC025/2021-P001/2020 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 20 décembre 2021.

⁸ CourEDH, *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, requête n° 11798/85, §46.



public peuvent constituer à ce titre des jugements de valeur plutôt que des déclarations de fait. »⁹

S'il est de jurisprudence que les formulations ou propos véhiculés qui heurtent, choquent ou inquiètent certains, ne perdent pas, en tant que telles, le bénéfice de la liberté d'expression¹⁰, la tolérance, dont les personnages politiques doivent faire preuve, n'est bien évidemment pas non plus sans limites. Ainsi, la presse ne doit pas franchir certaines limites, tenant notamment à la protection de la réputation et des droits d'autrui. Sa mission d'information comporte nécessairement des « devoirs et des responsabilités », ainsi que des limites, que les organes de presse doivent s'imposer spontanément¹¹. Comme la CourEDH l'a observé, « (a)ssurément, l'article 10 par. 2 (art. 10-2) permet de protéger la réputation d'autrui, c'est-à-dire de chacun. L'homme politique en bénéficie lui aussi¹², même quand il n'agit pas dans le cadre de sa vie privée, mais en pareil cas les impératifs de cette protection doivent être mis en balance avec les intérêts de la libre discussion des questions politiques »¹³.

De même, le Conseil a eu l'occasion de rappeler que « la liberté d'expression ne saurait servir de blanc-seing au fournisseur de service pour tenir des propos gravement et gratuitement offensants, alors que, comme le confirme la jurisprudence de la CourEDH, l'exercice de la liberté d'expression a comme corollaire notamment l'obligation d'éviter de tels propos (...¹⁴) ».

Dans cette même affaire, le Conseil en déduit que lorsqu'une « quelconque forme d'expression a pour seul but d'insulter, une réaction appropriée ne constituerait pas, en principe, une violation de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH » et « exhorte dès lors le fournisseur à éviter dans le futur, quel que soit le cadre ou le format de l'émission, la diffusion d'expressions gravement et gratuitement offensantes à l'égard des acteurs politiques

⁹ Décision DEC025/2021-P001/2020 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 20 décembre 2021 ; voir également parmi d'autres, CourEDH De Haes et Gijssels c. Belgique, 24 février 1997, requête n° 19983/92, §47.

¹⁰ Voir, par exemple, CourEDH, Oberschlick c. Autriche (n°2), loc. cit., §29, 33 et 34.

¹¹ CourEDH, Tüzünataç c. Türkiye, 7 mars 2023, requête n° 14852/18, §32.

¹² CourEDH, Tuşalp c. Turquie, 21 février 2012, loc. cit., § 45: "However, the reputation of a politician, even a controversial one, must benefit from the protection afforded by the Convention".

¹³ CourEDH, Lingens c. Autriche, loc. cit., §42, ou encore Tuşalp c. Turquie, 21 février 2012, loc. cit., § 45.

¹⁴ Décision DEC011/2022-P015/2022 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 24 octobre 2022.



qu'elles visent à critiquer à travers un format se voulant satirique dès lors qu'elles ne contribuent en rien à la libre discussion de questions politiques – au risque d'encourir, le cas échéant, une sanction proportionnée à la gravité des propos émis sur le fondement de l'article 35sexies (3) de la loi sur les médias électroniques pour non-respect des droits d'autrui, tel, notamment, le droit à l'honneur ou les règles élémentaires de la déontologie journalistique »¹⁵.

Par ailleurs, il est de jurisprudence que des propos « *défendant ou justifiant la haine (...) ou toute autre forme d'intolérance, (...) ne sont normalement pas protégés* » par la liberté d'expression (CourEDH, Zemmour c. France, 20 décembre 2022, requête n° 63539/19).

Appréciation du cas d'espèce

Selon la REM, l'élément de programme litigieux, d'une part, stigmatise la Première ministre en faisant un rapprochement totalement inapproprié entre celle-ci et des personnes ayant collaboré dans un camp d'extermination nazi, d'autre part, ce faisant banalise et relativise les crimes de génocide commis par les nazis. L'Assemblée consultative rejoint l'appréciation du régulateur serbe, estimant que le fait d'établir des relations entre le comportement de Madame Brnabić en politique, voire son attitude future en situation de conflit, et les crimes de guerre commis par des gardiens du camp de la mort de Madjanek, est non seulement un faux pas mais également inacceptable en déontologie journalistique et sur le plan du respect des droits humains.

À l'opposé, le fournisseur et les auteurs de l'émission font valoir qu'ils n'avaient, à aucun moment du reportage, l'intention d'inciter à la haine contre la Première ministre, de faire croire que le message véhiculé dans les propos de l'interview mène aux conséquences illustrées par les images contestées ou d'associer le comportement de la Première ministre aux atrocités nazies. La séquence en question aurait uniquement visé à attirer l'attention du téléspectateur sur la responsabilité collective dans la préservation du bien-être commun et les conséquences morales de l'inaction de chaque individu face aux dysfonctionnements notoires dans la gestion des affaires publiques. L'agent instructeur abonde dans le même sens.

Le Conseil rappelle que, dans l'élément de programme contesté, est visée la séquence finale comportant la lecture d'une interview d'un homme qui

¹⁵ Décision DEC011/2022-P015/2022, précitée.



a travaillé comme trésorier dans le camp d'extermination nazi de Madjanek, accompagnée de clichés illustrant l'extermination de masse y pratiquée.

Les paroles en cause (telles que traduites en français) sont précédées de la diffusion de l'extrait d'une interview dans laquelle Borko Stefanović, homme politique serbe, déclare qu'il est persuadé que le jour où la Première Ministre sera confrontée à sa responsabilité légale et morale elle affirmera avoir juste fait son travail (« *I was just doing my job* »).

S'ensuit, sans transition, la lecture de l'interview :

- « *Est-ce que vous avez tué des gens dans le camp ?*
- *Oui.*
- *Vous les avez enterrés vivants ?*
- *C'était parfois le cas.*
- *Est-ce que vous avez été personnellement impliqués dans les meurtres ?*
- *Absolument pas, j'étais juste le trésorier dans le camp.*
- *Qu'est-ce que vous pensez de ce qui est arrivé ?*
- *Au début, je l'ai trouvé aberrant, mais on s'est habitué.*
- *Vous êtes au courant que les russes vont vous pendre ?*
- *Pourquoi ? Qu'est-ce que j'ai fait ? »*

L'interview est suivie d'un commentaire en voix off : « *Que diable a fait un simple trésorier ? Il n'a rien fait, comme c'est le cas aujourd'hui en Serbie avec de nombreux trésoriers, fonctionnaires, journalistes, ministres et la Première ministre. Ils n'ont absolument rien fait, à part baisser la tête et garder le silence face à la destruction de la Serbie* ».

L'interview et le commentaire en voix off sont accompagnés d'une suite d'images du camp de concentration de Madjanek montrant les blocs dans lesquels les nazis entassaient les détenus, des crânes humains tenus dans les mains, le camp vu de loin et la dense fumée noire émanant des fours crématoires, le devant de fours crématoires portes ouvertes et des ossements humains éparpillés sur le sol.

La REM soutient en premier lieu que l'émission litigieuse comporte des propos haineux qui sont de nature à porter atteinte à l'« honneur et à l'intégrité morale » de la Première Ministre serbe. À l'opposé, dans ses observations écrites du 9 novembre 2022, le fournisseur affirme que ni les auteurs de l'émission ni lui-même ne visaient à inciter à la haine à l'égard d'un groupe quelconque ou à violer la « dignité » de quiconque. De même, dans sa note d'instruction du 11 octobre 2022 et ses conclusions du



14 décembre 2022, l'agent instructeur estime que les déclarations à l'encontre de la Première Ministre et la référence à une interview et des images associées à l'extermination de masse pratiquée dans les camps de concentration nazis n'ont pas été faites en vue d'inciter à l'« irrespect » (et à la haine) envers l'intéressée.

Le Conseil ne saurait suivre la thèse défendue par le fournisseur et partagée par l'agent instructeur. Selon le Conseil, la séquence incriminée méconnaît de manière manifeste, grave et sérieuse les obligations incombant aux fournisseurs de médias audiovisuels conformément à la réglementation applicable.

À cet effet, le Conseil entend souligner d'emblée que le droit au « *respect de la personne humaine et de sa dignité* » est visé à l'article 1^{er}, sous 2), de la loi modifiée sur les médias électroniques et que l'article 26bis, sous a), de la même loi rappelle « *l'obligation de respecter et de protéger la dignité humaine* », cette dernière disposition figurant parmi celles mentionnées à l'article 35sexies de la même loi, dont la violation peut donner lieu à une sanction.

Par ailleurs, l'article 1^{er} de la Charte, qui s'applique à l'égard d'un Etat membre lorsque, comme en l'espèce, celui-ci met en œuvre le droit de l'Union, dispose que la « *dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée* ». Le préambule de la Charte énonce que la dignité humaine fait partie des valeurs indivisibles et universelles sur lesquelles se fondent l'Union. Conformément aux *Explications relatives à la Charte*, la dignité de la personne humaine n'est pas seulement un droit fondamental en soi, mais constitue la base même des droits fondamentaux. Aucun des droits inscrits dans celle-ci (parmi lesquels la liberté d'expression) ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité d'autrui¹⁶ et la dignité de la personne humaine fait partie de la substance des droits inscrits dans la Charte.

Le Conseil relève que le principe de « *dignité de la personne humaine* », qui exige de sauvegarder la personne humaine « *contre toute forme d'asservissement et de dégradation* »¹⁷, « *la dignité humaine étant l'expression du respect et de la valeur reconnus à toute personne en raison même de son humanité* »¹⁸ et le fondement de tous les autres droits

¹⁶ Voir, par exemple, conclusions de l'avocat général G. Pitruzzella du 7 avril 2022, dans l'affaire Google, C-460/20, § 31 (« Aucune raison juridique, fût-elle rattachée à l'exercice d'un droit fondamental, ne saurait être invoquée pour sacrifier ce droit).

¹⁷ M. Fabre-Magnan, *La dignité en Droit : un axiome*, R.I.E.J., 2007, p. 25.

¹⁸ Conclusions de l'avocate générale Sabine Stix-Hackl du 18 mars 2004, dans l'affaire Omega, C-36/02, § 75.



fondamentaux, a pour horizon incontestablement la protection de l'humanité en général¹⁹, mais également la protection de groupes de personnes ou de personnes particulières²⁰. Il est généralement considéré que l'invocation de la dignité de la personne humaine demeure subsidiaire et que si d'autres règles spécifiques permettent de constater une violation de la dignité, la mobilisation du principe n'est pas nécessaire²¹.

En particulier la réputation et l'honneur - dont la protection est assurée en droit interne²² et prise en compte notamment dans le cadre des articles 8 et 10 de la CEDH²³, qui font incontestablement partie des dispositions que le fournisseur doit respecter²⁴ au titre des « lois » et des « conventions internationales en vigueur » visées dans son cahier des charges²⁵ - sont

¹⁹ Voir, par exemple, M. Fabre-Magnan, *La dignité en Droit : un axiome*, précitée, p. 21.

²⁰ Voir en ce sens en doctrine par exemple Béatrice Maurer, *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, 1999, La documentation Française, p. 411, évoquant à cet effet, par opposition à la dignité fondamentale, la « dignité actée » trouvant son expression juridique la plus claire dans le droit général de la personnalité ; p. ex. Cour de cassation française, 20 décembre 2000, Bull. civ.r, I, n° 341 (à propos d'une image attentatoire à la dignité de la personne humaine).

²¹ Voir, par exemple, M. Fabre-Magnan, *La dignité en Droit : un axiome*, précitée, pp. 19-21 ; J.-P. Lehnert, *La dignité humaine - Une notion dépassée ?*, in *L'Europe des droits fondamentaux, Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, 2013, p. 299, points 3 et 4.

²² S'agissant du droit des médias, la protection de « la réputation et de l'honneur » est assurée plus spécifiquement par les articles 16 et 17 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (voir, par exemple, décision DECO27/2020-D010-2020 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 19 octobre 2020).

²³ L'article 10 de la CEDH prévoit expressément que celle-ci peut être limitée afin de protéger la « réputation ou les droits d'autrui » ; CourEHD, Tolmachev c. Russie, 2 juin 2020, requête n° 42182/11, §§44-51 (sur la nécessaire mise en balance avec le droit à la liberté d'expression), ou encore CourEDH, Rumyana Ivanova c. Bulgarie, 14 février 2008, requête n° 36207/03, §61 ; tout en étant précisé que les activités « dont la nature est essentiellement publique » ne relèvent pas du domaine de la « vie privée » protégée par l'article 8 de la CEDH (CourEDH, Centre pour la démocratie et l'état de droit c. Ukraine, 26 mars 2020, requête n° 10090/16, §§ 114-116).

²⁴ Voir par exemple, décision DECO27/2020-D010/2020 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 19 octobre 2020, pp. 3 et s.

²⁵ A l'article 3, sous b), du cahier des charges du fournisseur de service, il est prévu que le service doit notamment « se conformer aux bonnes mœurs ainsi qu'aux lois luxembourgeoises et aux conventions internationales en vigueur au Grand-Duché (...) ».



susceptibles d'avoir des répercussions sur la dignité d'une personne ou d'un groupe de personnes déterminés²⁶.

S'agissant de la présente affaire, le Conseil considère que, aux yeux d'un téléspectateur ordinaire, la séquence en question, et plus particulièrement le passage relatif à la lecture de l'interview accompagnée d'un diaporama de clichés illustrant les crimes de génocide perpétrés à une échelle industrielle dans le camp de concentration de Majdanek, suggère -- à la fois du fait de l'interview de Borko Stefanović, qui introduit le passage en question et qui évoque l'attitude de la Première ministre le jour où elle sera confrontée à sa responsabilité morale et légale (« *I was just doing my job* »), et en raison de l'enchaînement immédiat en voix off, parallèlement à l'image d'ossements entassés, sur la situation en Serbie du présent, suivi d'une image à l'avant-plan de la Première ministre serbe tête baissée -- que l'attitude passive, voire complice, de Madame Brnabić participe à la « destruction » de la Serbie (insinuant ainsi qu'elle ne réagirait pas face au pire) en ce qu'elle se conduirait « comme » une personne affectée dans un camp de concentration nazi. Le texte en voix off (« *What the hell did an ordinary treasurer do? Nothing! As in Serbia today* ») est nécessairement de nature à inviter à une comparaison entre la situation prévalant en Serbie et celle caractérisant le camp d'extermination de Majdanek.

Ce faisant, le fournisseur a porté gravement atteinte à la réputation et à la dignité de la Première ministre serbe.

Cette appréciation n'est pas remise en cause par la prise en considération de l'émission dans son ensemble, dont l'objet principal n'est pas, contrairement à ce que soutient le fournisseur, d'inviter à une réflexion générale sur les conséquences morales de l'inaction individuelle face à des situations d'injustice et sur la responsabilité morale collective dans la réalisation et la préservation du bien-être commun. En effet, l'objet de l'émission est, comme le laisse d'ailleurs entendre son titre « Ficus for the Boss », de porter un regard critique sur le parcours professionnel et politique de la Première ministre ainsi que sur les conséquences désastreuses de la gestion, jugée brutale (par exemple TC : 21:10 – 21:35, 44:10, 51:34) et arrogante (par exemple TC : 43:30, 43:37), du pays sous la direction de celle-ci -- tantôt décrite comme passive tantôt dépeinte comme complice (TC : 37:35) voire comme responsable directe (TC : 36:17) de multiples scandales imputés au gouvernement, à ses membres ou à d'autres institutions ou organes de l'Etat ou sous le contrôle de celui-

²⁶ « Dans une conception moderne, la réputation est conçue comme dignité humaine ou comme *essential dignity and worth of every human being*. » (Laurent Mosar et Patrick Goergen, in *Liberté d'expression dans les médias*, éd. Saint-Paul, 2004, §860).



ci. L'émission trouve son point culminant dans la conclusion, à la fin de celle-ci, selon laquelle, la Première ministre assiste consciemment à la « destruction » annoncée de la Serbie, en évoquant dans ce contexte, sans autre précaution et réserve, le comportement d'une personne travaillant dans le camp d'extermination nazi de Madjanek durant la Seconde Guerre mondiale, qui plus est en accompagnant ce passage d'images explicites de fours crématoires et d'ossements humains y entassés, laissant croire qu'il puisse y avoir une ressemblance de nature entre la situation et le futur de la Serbie sous la direction d'Ana Brnabić et celle caractérisant le camp de Madjanek.

Le préjudice résultant pour l'intéressée d'une telle comparaison est d'autant plus grand que l'émission télévisée litigieuse a été diffusée à une heure de grande écoute, partant, susceptible de toucher un large public. Le Conseil rappelle à cet égard l'immédiateté et la puissance des médias de télédiffusion, dont l'impact est renforcé par le fait qu'ils restent des sources familières de divertissement nichées au cœur de l'intimité du foyer²⁷.

Le Conseil tient particulièrement à relever que, en tant que journalistes professionnels, les auteurs et le fournisseur en cause devaient être conscients de leurs « devoirs et responsabilités » en tant que média responsable et parfaitement à même de mesurer la portée de la séquence en question et d'en apprécier les conséquences²⁸.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil conclut que la liberté d'expression du fournisseur en cause ne saurait prévaloir sur le droit au respect de la réputation et de l'honneur de l'intéressée ni, a fortiori, sur le droit au respect de sa dignité, même si l'émission se situe dans le domaine de questions d'intérêt général et que les reproches s'analysent en une opinion (qui, en l'occurrence, se révèle excessive en l'absence de toute base factuelle²⁹, ce que le fournisseur admet d'ailleurs en faisant valoir qu'il n'avait aucune intention de faire un tel rapprochement), et qui entretient inéluctablement un amalgame dans l'esprit d'un téléspectateur ordinaire entre l'attitude des personnes proches du pouvoir serbe actuel ou faisant partie de ce dernier, et plus spécifiquement de la Première ministre serbe, d'un côté, et les assassinats commis par les nazis à une échelle industrielle dans les camps de concentration de l'autre.

²⁷ CourEDH, *Zemmour c. France*, 20 décembre 2022, requête n° 63539/19, §62 et jurisprudence citée.

²⁸ Voir, en ce sens, CourEDH, *Zemmour c. France*, 20 décembre 2022, loc. cit., §62.

²⁹ Voir en ce sens, CourEDH, *De Haes et Gijssels c. Belgique*, 24 février 1997, loc. cit., §47.



En revanche, le Conseil n'est pas convaincu que la séquence litigieuse, ou encore l'émission prise dans son ensemble, puisse être qualifiée comme véhiculant un message d'incitation à la haine à l'encontre de la Première ministre serbe, alors notamment que, bien qu'elle visait inévitablement à susciter auprès d'un téléspectateur ordinaire pour le moins un certain sentiment d'hostilité, la séquence litigieuse s'inscrivait dans une critique des autorités et de leur politique, plus particulièrement de la Première ministre serbe, domaine dans lequel la liberté d'expression doit bénéficier d'une protection accrue.

À cet égard, le Conseil ajoute qu'il est crucial que les autorités soient prudentes lorsqu'elles déterminent la portée de propos répréhensibles car constitutifs d'un « discours de haine » et interprètent ladite notion de manière stricte, afin d'éviter de porter une atteinte excessive à la liberté d'expression au motif de réprimer les discours de haine lorsque ce dont il s'agit vraiment est une critique du gouvernement, des institutions étatiques et de leur politique³⁰, tout en rappelant également que le fait d'agresser quelqu'un en l'insultant ou en le ridiculisant ou dénigrant certains groupes de la population peut être suffisant pour que les autorités choisissent de restreindre l'exercice irresponsable de la liberté d'expression afin de combattre ce type de comportement.³¹

En second lieu, la REM soutient que l'émission en cause, en faisant le rapprochement entre la situation politique prévalant en Serbie et l'extermination de millions de Juifs dans les camps de concentration nazis, banalise et relativise l'Holocauste. Le fournisseur conteste vigoureusement toute intention de banaliser l'Holocauste. L'agent instructeur estime également que la référence à l'interview litigieuse n'est pas à considérer comme inappropriée mais « un élément standard de la réflexion sur la culpabilité et la responsabilité universelle » justifié dans le contexte qui avait pour seul but de choquer et d'attirer l'attention sur la responsabilité collective et aux réflexions sur l'obéissance aveugle aux ordres du régime nazi et de la responsabilité du citoyen face aux injustices.

Suite à l'analyse des recherches effectuées par le Conseil pour connaître les contextes dans lesquels sont utilisées en Serbie différentes références, le Conseil constate l'usage indifférencié, dans un esprit de dénigrement, de désignations explicites et implicites liées au fascisme, au nazisme, à

³⁰ En ce sens notamment CourEDH, *Stomakhin c. Russie*, 9 mai 2018, requête n° 52273/07, §117.

³¹ CourEDH, 1er juin 2021, *Association ACCEPT e.a. c. Roumanie*, requête n° 19237/16, §119.



l'Holocauste, voire à la notion de génocide en général, aussi bien dans la presse que dans le monde politique.

Dans un contexte différent, à propos de la diffusion d'insignes nazies dans le cadre d'une communication commerciale à caractère satirique, le Conseil a eu l'occasion de souligner que « (...) cette pratique, en ce qu'elle rappelle les pires atrocités de la Seconde Guerre mondiale, est de nature à raviver des souvenirs extrêmement douloureux et à soulever, même des décennies après la fin de cette guerre, des craintes dans une partie de la population ayant été témoin ou victime des persécutions et de l'extermination de millions de juifs, de tsiganes, de noirs, de slaves, d'homosexuels, d'opposants politiques ou religieux ainsi que d'autres monstruosité commises sous le régime nazi, et de heurter ainsi profondément les sensibilités de ces personnes et du public en général, voire à troubler la paix publique »³².

Le Conseil en a déduit que la diffusion du spot publicitaire litigieux, qui était de nature à être perçu comme tendant à banaliser l'idéologie nazie et heurtant la mémoire collective, outre de contrevenir manifestement à l'obligation du fournisseur de « respecter les sensibilités intellectuelles et morales du public », constituait pour le moins une atteinte manifeste, sérieuse et grave aux « bonnes mœurs » ayant cours aussi bien dans l'Etat d'émission que dans l'Etat de réception (la Serbie) de la communication commerciale litigieuse. Le Conseil a relevé dans cette affaire, considération qui demeure tout aussi pertinente dans le cadre de l'affaire sous examen, qu'il tenait également compte du fait que l'expérience historique de l'Etat en cause était un élément qui pesait lourd dans l'appréciation d'une restriction et que tel était le cas notamment dans les Etats qui (comme le Luxembourg ou la Serbie) ont connu les horreurs nazies³³.

Le Conseil est conscient que, ainsi qu'il l'a relevé précédemment, la liberté d'expression ne laisse guère de place pour des restrictions à celle-ci dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général qui plus est à l'égard de l'expression d'opinions, contrairement à ce qui est le cas du domaine des communications commerciales en cause dans l'affaire ayant donné lieu à la décision du 14 mars 2022, précitée.

La séquence litigieuse en l'espèce s'inscrit certes dans un débat d'intérêt général et porte non pas sur des faits mais sur une opinion. En outre, elle

³² Décision D004/2022-P006/2021 du Conseil d'administration de l'ALIA, du 14 mars 2022.

³³ Décision D004/2022-P006/2021, précitée.



n'incite manifestement pas à la négation des crimes d'extermination indicibles commis par les nazis à l'encontre de millions d'enfants, de femmes et d'hommes juifs, ainsi que de Roms, de personnes handicapées, de Slaves, de témoins de Jéhovah, de personnes LGBTIQ et de dissidents politiques. Enfin, ladite séquence n'incite pas non plus, à première vue, à leur banalisation au sens que la gravité de celle-ci serait explicitement relativisée ou minimisée.

Toutefois, en associant sans la moindre précaution -- images explicites de scènes d'extermination à l'appui -- les crimes de génocide commis à une échelle industrielle dans les camps de concentration nazis avec les dangers politiques qui menaceraient la Serbie contemporaine, situations qui, comme le confirme d'ailleurs le fournisseur devant le Conseil, n'étaient absolument pas comparables, cette séquence aboutit nécessairement à une forme de relativisation « par inversion » de l'Holocauste. Le Conseil considère qu'il en résulte non seulement des effets délétères sur la mémoire historique collective qui doivent être combattus, mais également une atteinte à la dignité des groupes de victimes concernés par ces événements, dont le peuple juif victime de l'extermination de masse entreprise par l'Allemagne nazie, ainsi que de leurs descendants³⁴.

Le Conseil tient à rappeler dans ce contexte que, comme il a été énoncé dans la Déclaration commune de Stockholm sur la Shoah, adoptée, le 28 janvier 2000, par les Représentants des gouvernements présents lors du Forum international sur l'Holocauste, l'Holocauste (Shoah) a foncièrement remis en question les fondements mêmes de la civilisation, le caractère unique de l'Holocauste gardera une signification universelle à tout jamais et l'ampleur de l'Holocauste, planifié et perpétré par les nazis doit rester pour toujours gravé dans notre mémoire collective.

Par conséquent, sans qu'il y ait lieu d'envisager en l'espèce une méconnaissance des sensibilités du public et des bonnes mœurs³⁵, la séquence en question, en ce que, dans les conditions données, elle est de nature à relativiser l'ampleur et le caractère unique de l'Holocauste dans son infâme horreur, porte atteinte au droit au respect de la dignité des groupes de victimes visés par la politique d'extermination nazie ainsi que de leurs descendants, qui ne saurait être justifiée par le droit à la liberté

³⁴ Voir, à propos du génocide arménien, *mutatis mutandis*, Perinçek c. Suisse, 15 octobre 2015, requête n° 27510/08, §155-157, §227, §253.

³⁵ A l'article 3, sous a), du cahier des charges du fournisseur de service, il est prévu que le service doit notamment « être de qualité, avoir une vocation de culture, d'information et de divertissement et respecter les sensibilités intellectuelles et morale du public ».



d'expression qui comporte, ainsi qu'il a été relevé précédemment, des droits et des devoirs inhérents à un journalisme responsable.

Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, et en tenant compte de l'absence d'antécédents du fournisseur, des conditions d'exercice difficiles de la liberté des médias en Serbie³⁶, du fait que l'émission litigieuse se rapportait à une question d'intérêt public et qu'elle ne comportait pas un appel à la haine ou à l'intolérance, ainsi que de l'importance du pluralisme et de la diversité des opinions, le Conseil estime, à l'instar de l'Assemblée consultative, que, dans les circonstances particulières de l'espèce, la sanction appropriée consiste à prononcer un blâme à l'encontre du fournisseur.

Décision

Eu égard aux développements qui précèdent, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel décide :

La société Adria News s.à r.l. est condamnée à un blâme.

Ainsi fait et délibéré lors des réunions du Conseil des 16 janvier 2023, 10 février 2023, 13 mars 2023, 24 avril 2023 et 15 mai 2023 par :

Thierry Hoscheit, président

Valérie Dupong, membre

Marc Glesener, membre

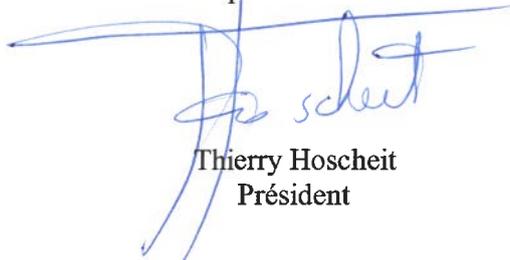
Luc Weitzel, membre

Claude Wolf, membre

³⁶ Voir en ce sens par exemple Décision DEC011/2022-P015/2021 du 24 octobre 2022, du Conseil d'administration de l'ALIA, p. 6 et note de bas de page n° 6, ou encore *Annual Report by the partner organizations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, 2022*, Council of Europe, pp. 35, 48, 57.



Pour expédition conforme.



Thierry Hoscheit
Président

Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre de la présente décision en vertu de l'article 35^{sexies} 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.

Un recours gracieux par écrit peut également être introduit auprès de l'Autorité. Dans ce cas, le délai pour introduire le recours contentieux est suspendu. Si dans les trois mois à compter de l'introduction du recours gracieux une nouvelle décision intervient ou si aucune décision n'intervient, un nouveau délai de trois mois pour introduire le recours contentieux devant le tribunal administratif commence à courir.

La rubrique « Recours contre un acte administratif » sur le site ci-après : <https://guichet.public.lu.html> fournit de plus amples informations concernant les droits des administrés en matière de recours.