

## *La campagne 11.11.11 du CNCD en question devant les tribunaux \**

# *«Liam, une enveloppe de la Belgique : elle est vide»*

par Simon-Pierre De Coster \*\*

*Chaque année depuis 1966, le 11 novembre – jour de commémoration de l'armistice de la guerre 14-18, choisi pour rappeler qu'il n'est pas de paix sans développement et réciproquement –, l'ASBL «Centre national de coopération au développement» (CNCD) organise une collecte de fonds connue sous le nom de «11.11.11». C'est là une des actions les plus visibles de cette ASBL pluraliste et indépendante de tout parti politique, qui coordonne la majorité des organisations non gouvernementales engagées dans la coopération au développement en Communautés française et germanophone de Belgique. À cette occasion, le CNCD mobilise quelques 10.000 citoyens bénévoles pour récolter des fonds en vue de soutenir divers projets en Amérique latine, en Afrique et en Asie. En 2004, c'est ainsi pas moins de 978.150 euros qui ont été récoltés pour financer 47 projets.*

### **Le rappel de faits**

Le jeudi 10 novembre 2005, le CNCD lance sa grande campagne destinée à soutenir sa collecte de fonds 2005. Cette campagne s'appuie essentiellement sur un spot de publicité diffusé en radio et en télévision sur les antennes de la RTBF. Ce spot montre une personne qui accourt une enveloppe à la main, en interpellant une autre occupée à travailler et en lui disant, plein d'espoir «Liam, c'est la Belgique, c'est la Belgique». Mais l'enveloppe, une fois ouverte, est vide. La désolation se lit sur le visage des deux personnes. En radio, le spot énonce «une enveloppe de la Belgique»... «l'enveloppe est vide». Suit alors l'envoi final «Finançons le développement des pays du sud» et «La pauvreté n'est pas moins dure au soleil», suivi du numéro de compte du CNCD. Rentrant d'un voyage en Afrique le mardi 15 novembre, le Ministre de la coopération au développement, Armand de Decker, entend le spot et réagit immédiatement. Il met en demeure le CNCD de cesser sa campagne, sous peine de poursuites judiciaires. Le 16

novembre, par communiqué de presse, le Ministre fait part de son indignation : il estime que le message de la campagne du CNCD selon lequel «l'enveloppe de la Belgique est vide» est intolérable parce qu'il est injuste et faux et qu'il constitue une grave désinformation du public. Il précise que, dans le budget 2006 de l'État, le poste de la coopération au développement représente 901 millions d'euros, soit environ 100 millions d'euros, ou 12,5 % de plus qu'en 2005. Il précise encore que cette augmentation budgétaire devrait permettre à la Belgique d'atteindre un taux de 0,5 % du revenu national brut fin 2006 et l'objectif fixé de 0,7 % en 2010.

Le jour même, le CNCD fait savoir au Ministre qu'il refuse de suspendre sa campagne, estimant que c'est le rôle même d'une ONG que de sensibiliser le public à la coopération au développement et au respect des engagements internationaux pris par la Belgique. Il invite le Ministre à en débattre.

Mais le lendemain, 17 novembre, faisant fi de cette invitation, le Ministre introduit une requête unilatérale devant le président du tribunal de première instance de Bruxelles, pour faire cesser cette campagne. Le jour-même, à 16 heures, le président du tribunal ordonne la cessation de la campagne publicitaire tant en radio et en TV que sur Internet, sous astreinte de 5.000 euros par infraction constatée. Le 18 novembre à 12 heures, l'État notifie la décision au CNCD et, à 15 heures, la campagne prend fin, deux jours avant son terme initialement prévu, sur les ondes de la RTBF.

Fort heureusement, le CNCD, qui n'a pas pu faire valoir ses éléments de défense dans le cadre de la procédure unilatérale, réagit et décide de former tierce opposition contre cette décision. L'affaire est plaidée le 1<sup>er</sup> décembre et débouche sur l'ordonnance du 12 janvier 2006, ici publiée et commentée.

\* Voyez la décision page 30 de ce numéro.

\*\* Directeur juridique de la RTBF; maître-assistant à l'IHECS et à l'ISFSC.

# Une nouvelle illustration des dérives de la requête unilatérale en matière de liberté d'expression

Cette ordonnance est l'occasion de formuler trois réflexions sur l'usage abusif de la requête unilatérale en matière de liberté d'expression (A), sur la balance des droits dans les litiges relatifs à la liberté d'expression (B) et sur la notion de publicité exagérée ou mensongère en matière de collecte de fonds (C).

## A. L'abus de la requête unilatérale en matière de liberté d'expression

En matière de liberté d'expression, je pense qu'il n'appartient pas au juge de contrôler préventivement l'expression des idées. On ne rappellera jamais assez que la liberté d'expression est un droit fondamental de toute personne – en ce compris les personnes morales – qui doit pouvoir s'exercer «sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques»<sup>(1)</sup>. Dans le même sens, notre Constitution précise que «la censure ne pourra jamais être établie» et que «la liberté de manifester ses opinions est garantie en toute matière, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté»<sup>(2)</sup>.

On sait que, régulièrement depuis une trentaine d'années, nombre de juridictions s'estiment compétentes pour intervenir préventivement dans la matière de la liberté d'expression, et prennent des décisions visant à empêcher, provisoirement et dans les cas d'urgence, que la liberté d'expression ne viole une liberté ou un droit fondamental d'autrui<sup>(3)</sup>. Ce faisant, ces juridictions interviennent avant même que la liberté d'expression ne soit mise en œuvre, ou lorsqu'elle est toujours en cours, alors que la logique constitutionnelle voudrait que le pouvoir judiciaire n'intervienne qu'une fois le propos émis et une fois constaté que celui-ci constitue un abus de la liberté d'expression et qu'il viole la loi.

Je suis de ceux qui pensent que pareilles décisions préventives ne sont pas conformes à la lettre et à l'esprit même de la Convention européenne des droits de

l'homme et de notre Constitution. Mais, ces interventions préventives du pouvoir judiciaire dans la matière de la liberté d'expression sont encore plus contestables lorsqu'elles résultent d'actions menées sur requête unilatérale, comme ce fut le cas dans l'ordonnance du 17 novembre 2005, heureusement réformée depuis.

En effet, par principe, la requête unilatérale évacue le débat contradictoire et rompt le principe de l'égalité des armes entre les justiciables : ce faisant, elle méconnaît le droit au procès équitable de tout un chacun<sup>(4)</sup>. De surcroît, de manière générale, la requête unilatérale n'est justifiée qu'en cas d'«urgence» et d'«absolue nécessité», c'est-à-dire dans l'hypothèse où il serait inefficace ou impossible de procéder par voie de citation ordinaire en référé – voire même accompagnée d'une abréviation du délai de citer – dès lors que tout retard porterait gravement atteinte, de manière irréversible, aux droits du demandeur.

En l'espèce, le président du tribunal, mieux informé que lors de la procédure sur requête unilatérale<sup>(5)</sup>, estime que, le Ministre n'ayant réagi que deux jours après avoir été informé, et ayant refusé la tentative de discussion proposée par le CNCD, «il n'est pas établi a suffisance que le (Ministre) se serait trouvé dans une situation telle que le recours à un débat contradictoire pour débattre d'une atteinte datant de plusieurs jours, aurait été impossible ou aurait aggravé le préjudice déjà subi». Et il rétracte donc son ordonnance du 17 novembre 2005.

L'action menée contre le CNCD est une nouvelle illustration des dérives de la requête unilatérale en matière de liberté d'expression. Sans doute pourrait-il être

opportun de relancer le débat sur la modification du code judiciaire, aux fins d'introduire une disposition interdisant le recours à la requête unilatérale lorsque la demande vise à restreindre ou à empêcher la manifestation d'une idée ou d'une opinion par voie de média<sup>(6)</sup>.

## B. La balance des droits respectifs des parties

Mais l'ordonnance est aussi intéressante en ce que le président du tribunal ne se contente pas de rétracter sa première ordonnance de novembre dernier. En effet, le Ministre souhaitait obtenir du tribunal, à titre subsidiaire sur demande incidente en cas de décision de rétractation de la première ordonnance, le prononcé de mesures similaires à celles prononcées sur requête unilatérale.

Suite au débat contradictoire qui s'en suit cette fois, le président considère qu'il y a toujours urgence à intervenir : on pourrait s'en étonner dans la mesure où la campagne de récolte de fonds est terminée depuis le 20 novembre 2005, mais c'est oublier que la campagne pourrait être réutilisée et que, dans ce cas, «la procédure ordinaire devant les tribunaux serait impuissante à résoudre le différend en temps voulu».

Par contre, le président du tribunal estime que la mesure d'interdiction de diffusion des spots radio et télé, sollicitée par le Ministre, «consiste en une ingérence dans la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme» et qu'il convient dès lors d'examiner les in-

(1) Art. 10.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(2) Article 25 et 19 de la Constitution.

(3) Ils se fondent sur l'article 584 du code judiciaire, tantôt seul, tantôt en combinaison avec d'autres dispositions, comme par exemple les articles 6 (droit à la présomption d'innocence) et 8 (droit à la vie privée) de la Convention européenne des droits de l'homme.

(4) Art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(5) On regrettera que, souvent, les présidents des tribunaux font droit, dans un premier temps, aux requêtes unilatérales qui leurs sont présentées sur la base d'informations parcellaires voire orientées ou inexactes, puis qu'ils se rétractent, une fois en possession des éléments de la partie adverse...

(6) Cf. proposition de loi du 24 janvier 1990, de MM. Simons et consorts (Doc. Parl., Ch., 1989-1990, n° 1066/1) visant à introduire un article 1025 bis dans le code judiciaire.

# Y a-t-il eu communication mensongère de la part du CNCND ?

térêts en présence – à savoir la liberté d'expression d'un côté et le droit à la protection de la réputation de l'autre – ainsi que la proportionnalité de la mesure sollicitée au regard du but poursuivi.

En l'espèce, le président du tribunal, sans se prononcer sur les thèses en présence, constate que les propos et les images des spots du CNCND «peuvent être rectifiés par d'autres moyens que l'interdiction sollicitée» : sans citer l'action en responsabilité civile toujours possible pour obtenir réparation d'un éventuel dommage moral subi, le président du tribunal constate que le Ministre «dispose d'outils de communication variés et à différents niveaux pour faire entendre sa propre version de la situation actuelle et réelle de l'aide au développement et ses commentaires sur la manière dont l'information est présentée au public».

On ne peut qu'approuver cette juste balance des droits et intérêts en présence.

## C. L'exagération publicitaire dans la collecte de fonds

Enfin, on ne voudrait pas commenter cette décision, sans s'attarder quelque peu sur le contenu même du spot et sur l'exagération publicitaire qu'il contient.

On rappellera tout d'abord que la communication publicitaire relève de la liberté d'expression garantie par la Convention européenne et par la Constitution. À ce titre, le contenu informatif du spot se doit de respecter les limites de la liberté d'expression et notamment, les droits et la réputation d'autrui. Le message du spot ne peut donc être mensonger au point de porter atteinte à la réputation ou à l'honneur de l'État ou du Ministre de la coopération au développement. En l'espèce, alors que le tribunal ne semble pas vouloir se prononcer, il me paraît que les collectivités publiques et les mandataires politiques doivent, davantage que les simples citoyens, accepter la critique directe ou indirecte de leurs actions, sans qu'il faille nécessairement y voir un propos

mensonger de nature à porter atteinte à leur honneur.

Par ailleurs, la loi sur les pratiques du commerce interdit la publicité mensongère (7) et le code de l'Association pour une Ethique dans la Récolte des Fonds (A.E.R.F) (8), dont est membre le CNCND, énonce que les associations signataires s'engagent de manière générale «à ne pas introduire dans leurs demandes de soutiens financiers, des informations contenant des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur».

En l'espèce, y a-t-il eu communication mensongère de la part du CNCND ? Il me paraît clair que, pour tout citoyen moyen normalement informé, le financement public de la coopération au développement par la Belgique n'est pas égal à zéro et n'est pas une «enveloppe vide» (9). Comme le précise fort opportunément le CNCND dans sa défense, l'enveloppe vide est surtout une «métaphore» destinée à insister sur l'insuffisance de l'aide pour soulager la détresse du Sud et symbolisant tout un ensemble de revendications émises par le CNCND en vue d'un refinancement de l'aide au développement.

Enfin, on ne perdra pas de vue que la liberté d'expression doit s'accommoder de la «provocation» – notamment lorsque celle-ci contribue au débat démocratique, ce qui est bien le cas ici –, et qu'en matière de communication publicitaire, la jurisprudence reconnaît la licéité de l'«exagération» et de l'«hyperbole» pour provoquer la réaction du consommateur, sans l'assimiler à de la publicité mensongère.

## En conclusion

En guise de conclusion, et c'est sans doute le bon sens même, lorsque l'on est Ministre de la coopération au développement, il est peu justifié, dans une démocratie, de faire trancher par les tribunaux, a fortiori par la voie unilatérale, sans aucun débat contradictoire, des contestations sur des débats d'idées et des conceptions politiques de la société. Il me paraît en effet que c'est au Parlement (10), voire dans les médias (11), mais pas au tribunal, que ces débats devaient avoir lieu.

On regrettera bien évidemment qu'il ait fallu une telle procédure judiciaire pour que le Ministre, irrité peut-être de ne pas être suivi ou compris par ceux-là même qu'il administre - mais c'est le jeu de l'action politique - doive s'en rendre compte. Fort heureusement, malgré une baisse de 10 % des recettes de la récolte de fonds 2005, l'incident semble clos, le CNCND et le Ministre ayant décidé de mettre un terme à leurs procédures et de collaborer à ce qui est leur mission commune : aider au développement des hommes et des femmes qui vivent dans les pays les plus pauvres de notre planète.

(7) Art. 23, 1°-4° de la loi du 14.7.1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Il n'est pas clair de savoir si la loi aurait pu trouver ici à s'appliquer : en effet, elle ne vise que la publicité, c'est-à-dire la communication qui a pour but direct ou indirect de promouvoir la vente de produits ou de services (art. 22) : les produits vendus à l'occasion de cette collecte de fonds (tels des cartes postales) doivent-ils être considérés comme des produits au sens de l'article 1°, 1° et 2° de la loi ? Mais en l'espèce, ce n'est pas tant un «mensonge» sur le produit que dénonçait le Ministre, qu'un «mensonge» sur le message principal !

(8) [http://www.vef-aerf.be/rubrique.php?id\\_rubrique=59](http://www.vef-aerf.be/rubrique.php?id_rubrique=59)

(9) Par ailleurs, quand le spot dit «une enveloppe de la Belgique», on peut l'entendre comme une enveloppe «de l'État belge» ou une enveloppe «en provenance de la Belgique», ce qui me semble son sens usuel premier : ce n'est donc pas le seul financement public de la coopération nord sud qui serait visé.

(10) Cf. Doc. Parl. Ch., 2005-2006 (4ème session de la 51ème législature), CRABV 51 Com756, 23.11.2005, p. 7-10, question parlementaire de Mme Zoé Génot (Ecolo) et réponse du Ministre Armand de Decker.

(11) Cf. La Libre des 16.11.2005, 18.11.2005, 19.11.2005, 14.01.2006 et 3.2.2006 ; Le Soir des 19.11.2005, 1.12.2005 (carte blanche de Pierre Galand) et 14.01.2006.