

moyenne échéance, le même nombre de magistrats continue à travailler de la même manière qu'avant le 1^{er} avril 2014, la réforme n'aura servi à rien.

L'on ne peut naturellement que déplorer les conditions particulièrement chaotiques d'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} décembre 2013 et d'élaboration des lois de réparation. En ce printemps 2014, un second bandeau semble entraver les pieds de Thémis, l'empêchant d'avancer dans l'attente de dispositions à portée rétroactive.

Restons dans l'évocation du temps; l'avenir dira si les déclarations à la Chambre des représentants de certains magistrats, qui ont exprimé leur « vive inquiétude » à l'égard du projet de loi⁹⁶, ou voient dans la possibilité d'un changement d'affectation sans le consentement du magistrat rien moins qu'un « certain mépris de la base » ou estiment que le recours prévu contre des mesures disciplinaires déguisées n'est pas suffisant⁹⁷, trouvent un appui dans la Constitution ou les dispositions conventionnelles directement applicables.

À lire certains commentaires recueillis par les revues juridiques ou la presse généraliste, on pourrait être amené à redouter que les chefs de corps puissent se transformer, par le fait de l'entrée en vigueur de cette loi, en despotes peu éclairés qui pourraient désormais s'ingénier sans vergogne et impunément à réduire à néant la vie professionnelle et familiale de leurs ouailles; par ailleurs, les parlementaires voudraient à tout prix « cadénasser le pouvoir judiciaire » qui « les effraie »⁹⁸, voire souhaiteraient des magistrats « à la soviétique »⁹⁹. Bigre... En attendant, l'observateur neutre constatera qu'il « arrive fréquemment que les urgences ou les indignations des acteurs (de la justice) ne coïncident pas avec celle des usagers et que ceux-ci soient moins efficacement entendus que ceux-là »¹⁰⁰.

Frédéric GEORGES

Professeur ordinaire à l'Université de Liège
Avocat

(96) Intervention de Mme Somers, présidente de l'U.P.M. (rapport fait au nom de la commission de la justice par M. S. Van Hecke et Mme Ö. Özen, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 53-2858/007, p. 217).

(97) Intervention de Mme M. Cadelli (rapport fait au nom de la commission de la justice par M. S. Van Hecke et Mme Ö. Özen, *ibidem*, p. 208); on a vu que cet appel a été entendu, fût-ce imparfaitement (*su-*

pra, n° 25).

(98) D. CHEVALIER, « Réforme du passage judiciaire : les juges de paix du Hainaut montent au créneau », *J.T.*, 2013, p. 461; l'auteur signale également le caractère impraticable de la réforme pour les justices de paix du Hainaut et invoque une violation de « l'indépendance propre aux magistrats de proximité », dont nous ne percevons ni la consécration, ni la teneur.

(99) « Voudrait-on créer une magistrature à la soviétique, une magistrature aux ordres du pouvoir qu'on ne s'y prendrait pas autrement » (propos de MM. H. LOUVEAUX et T. MARCHANDISE répercutés par J.-C. MATGEN in *La Libre Belgique*, 18 mars 2013); les parlementaires ne sont d'ailleurs pas en reste en termes de déclarations singulières; une députée a ainsi déclaré le jour du vote en séance plénière de la Chambre que

« même si la réforme constitue une belle construction sur le papier, elle n'emporte pas l'adhésion des gens de terrain et est donc vouée à l'échec » (intervention de K. Van Vaerenbergh, CRA, 17 juillet 2013, p. 36).

(100) G. DE LEVAL, « Suggestions de réponse aux questions (colloque sur le fonctionnement de la justice) », *Ius & Actores*, 2010/3, pp. 101 et s., spécialement p. 101.

Vie du droit

Quel accès aux médias de service public pour les partis politiques liberticides et les « petits » partis?

1. Il y a quelques semaines, au lendemain des élections municipales, la démocratie française a connu un réveil douloureux. Le Front national y a réalisé une percée importante, et les interviews de sa présidente et de ses acolytes tournaient en boucle dans les médias français. La campagne électorale pour les élections européennes bat aujourd'hui son plein chez nos voisins, et pas un seul débat télévisuel n'a lieu sans qu'un représentant du Front national y soit invité.

Chez nous, en Belgique, la campagne électorale pour les élections législatives, régionales et européennes entre dans ses dernières semaines. Les émissions politiques et les débats se succèdent dans les médias télévisuels du pays. Et, dans le paysage francophone à tout le moins, aucun parti d'extrême droite n'est invité aux débats.

Cette triple campagne électorale est donc l'occasion de faire le point sur la question, certes pas neuve, de l'accès des partis liberticides¹ aux programmes télévisuels. La problématique a été fortement commentée dans les années 1990², à la suite notamment d'une montée en puissance des partis d'extrême droite. Depuis, en Communauté française, ces partis n'ont jamais vraiment réussi à revenir concrètement sur l'échiquier politique. Outre la mauvaise santé de ce type de formations, l'instauration et le maintien du « cordon sanitaire »³ permet de les exclure des antennes publiques.

Comme démocrate, on peut louer le principe du « cordon sanitaire ». Comme juriste, il pose la question de sa validité au regard de la liberté d'expression dont jouissent les partis politiques, fussent-ils liberticides.

(1) Pour une définition de cette notion, voy., entre autres, M. UYTENDAELE et N. VAN LAER, « Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides », *Rev. b. dr. const.*, 1999/1, pp. 69-72; M. LENOBLE-PINSON, « Liberticide - Néologisme révolutionnaire - Note lexicale - "Ah! Ça ira, ça ira" - La langue de la révolution française », in H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL et F. TULKENS (dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté* - Groupements liberticides et droit,

actes du colloque du 14 février 2000, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 19 à 25.

(2) Voy. notamment M. UYTENDAELE et N. VAN LAER, *op. cit.*, pp. 65-75; E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, « Restrictions légales aux libertés et droits des partis liberticides », *Rev. dr. étr.*, 1999/103, pp. 191-212; C. DOUTRELEPONT et D. FESLER, « La presse et le droit - Trois thèmes récurrents : la responsabilité pénale et civile ainsi que l'accès à l'antenne des partis politiques en campagne

électorale », in G. THOVERON et C. DOUTRELEPONT (éd.), « La presse, pouvoir en devenir », *Rev. dr. U.L.B.*, 1996/3-4, spécialement pp. 203-213; H. DUMONT, « Le droit à l'antenne des partis politiques lors des campagnes électorales », note sous C.E., 11^e ch., 16 mai 1995, n° 53.249, C.E., 11^e ch., 18 mai 1995, n° 53.354, C.E., 11^e ch., 18 mai 1995, n° 53.355, *Journ. proc.*, 1995/285, pp. 29-31. Voy. aussi les ouvrages suivants : H. DUMONT, P. MANDOUX,

A. STROWEL et F. TULKENS (dir.), *op. cit.*; P. LAUVAUX et M. LEROY e.a., *Les élections dans tous leurs états - Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, actes du colloque des 22 et 23 septembre 2000, collection de la Faculté de droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 2001.

(3) Il s'agit d'une initiative instaurée au début des années 1990 par le dirigeant écologiste flamand Jos Geysels dans le but d'exclure des majorités politiques les partis d'extrême droite.



Elle est définie par la Cour européenne des droits de l'homme comme « l'un des fondements essentiels [d'une société démocratique], l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun », valant « 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 l'État ou une fraction quelconque de la population »⁴. Mais, on le sait, cette liberté, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la Convention), n'est pas absolue, et peut être assortie de limitations. En outre, l'article 17 de la Convention, qui interdit d'abuser des droits qui y sont garantis pour se livrer à une activité ou un acte visant à la destruction de ceux-ci, pourrait même conduire à sa non-application⁵.

Il est dès lors intéressant, à cet égard, d'analyser l'arsenal législatif belge en la matière en cette période électorale afin de tenir à l'écart les formations politiques liberticides, et de comparer les règles applicables en période électorale et hors période électorale. On élargira également notre propos à la question de l'accès des « petits » partis aux médias télévisuels, question largement débattue à l'occasion de cette campagne électorale marquée par la poussée de nombreux « petits » partis dans les sondages⁶.

Il nous faut immédiatement formuler une remarque préliminaire, sous la forme d'une double limite, tenant au cadre restreint de cette contribution : nous ne centrerons notre propos que sur le paysage télévisuel francophone, et, en son sein, sur le dispositif mis en place par la RTBF. Notre analyse ne portera donc pas sur l'accès des partis aux antennes de RTL-TVi, chaîne privée passée sous licence luxembourgeoise en 2005 et à laquelle le droit belge ne s'applique pas de façon contraignante⁷, ni sur les télévisions locales ou les chaînes radiophoniques.

1 L'accès des partis politiques aux médias télévisuels en période normale

2. Le droit d'accès des partis politiques aux médias télévisuels est réglé, dans son principe, par l'article 18 de la loi du 16 juillet 1973, dit du Pacte culturel⁸. Cet article dispose que « chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un [Parlement de Communauté] doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la Communauté concernée ». Ce ne sont donc pas à proprement parler les partis politiques qui sont visés par cette disposition, mais les « tendances idéologiques et philosophiques représentées ». Le critère retenu est donc celui de la représentativité⁹. Dès lors, seuls les partis représentés au Parlement de la Communauté concernée bénéficient d'un droit d'accès aux tribunes politiques ainsi qu'aux émissions politiques de la RTBF¹⁰.

Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 3 de cette même loi du 16 juillet 1973¹¹. Si le Pacte culturel garantit la participation de toutes les tendances idéologiques et philosophiques aux me-

sures prises, en matière culturelle, par les Communautés, encore faut-il que les groupes représentant ces tendances « acceptent les règles de la démocratie et s'y conforment ». Cette disposition « prive les tendances idéologiques qui n'acceptent pas les principes et les règles de la démocratie du droit de se prévaloir des divers avantages du Pacte »¹², y compris celui prévu par l'article 18 précité. Ici réside le fondement permettant de tenir à l'écart des ondes, hors période électorale, les partis ne respectant pas ces principes.

La loi du 16 juillet 1973 n'est cependant pas, en Communauté française, la seule norme à laquelle il faut avoir égard. En effet, le décret portant statut de la RTBF du 14 juillet 1997¹³ impose, en son article 3, une obligation de pluralisme à la télévision publique belge francophone, disposant entre autres qu'elle doit veiller « à ce que la qualité et la diversité des émissions offertes permettent de rassembler des publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale tout en répondant aux attentes des minorités socioculturelles, et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, sans discrimination, notamment culturelle, raciale, sexuelle, idéologique, philosophique ou religieuse et sans ségrégation sociale ».

Cet article 3 du décret n'oblige toutefois pas la RTBF à donner accès à l'antenne aux partis liberticides, au vu des termes très clairs de l'article 3 de la loi dite du Pacte culturel. En revanche, il pose clairement la question de l'égalité d'accès de tous les partis non liberticides, en ce compris les « petits » partis, à l'antenne télévisuelle.

3. La question est donc la suivante : cette disposition décréte entraîne-t-elle une obligation, pour la RTBF, de donner un accès à l'antenne à un nombre plus large d'intervenants que les seules « tendances représentées » visées par l'article 18 de la loi du 16 juillet 1973¹⁴?

En Belgique, peu de décisions de justice ont été rendues quant à cette problématique. Récemment, cependant, le Parti populaire a assigné la RTBF en référé devant le président du tribunal de première instance de Bruxelles, se plaignant de ce qu'elle ne l'avait pas suffisamment invité à ses émissions politiques, en violation de son obligation de pluralisme instituée par l'article 3 du décret précité. Au terme d'un raisonnement sommaire, le juge des référés a donné raison au Parti populaire dans une ordonnance du 24 septembre 2012, estimant que la RTBF avait violé son obligation de pluralisme¹⁵, sans toutefois ordonner de mesures provisoires, pour respecter la liberté rédactionnelle de la RTBF. Cette ordonnance a été réformée en appel pour défaut d'urgence¹⁶. À notre connaissance, aucun jugement n'a été rendu au fond dans cette affaire.

Que peut-on tirer de ce cas d'espèce? L'article 3 du décret précité crée-t-il une obligation, pour la RTBF, de concéder un temps d'antenne à tous les partis politiques? Esquissions plusieurs éléments de réponse. Tout d'abord, le débat n'a pas porté sur la question de savoir si le parti à la cause était un parti liberticide. Si le juge de première instance l'avait considéré comme tel — *quod non* — il aurait pu appliquer l'article 3 de la loi du 16 juillet 1973, qui permet d'exclure d'antenne les partis « qui n'acceptent pas les principes et les règles de la démocratie ou qui ne s'y conforment pas ». L'article 3 du décret du 14 juillet 1997 n'oblige pas la RTBF à donner un accès à l'antenne aux partis li-

(4) C.E.D.H., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, § 49.

(5) S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme : incertain et inutile? », in H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL et F. TULKENS (dir.), *op. cit.*, pp. 139-197.

(6) Sur cette question, voy. J. DOHET, J. NASSAUX, et P. WYNANTS, « Les partis sans représentation parlementaire fédérale », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 2206-2207, 2014.

(7) Soulignons toutefois que la chaîne privée applique, à certains égards, et de façon spontanée, les mêmes règles que celles consacrées par le droit belge.

(8) Loi du 16 juillet 1973 garantissant

la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973.

(9) H. DUMONT et F. TULKENS, « Débats électoraux, service public de télévision et groupements liberticides : un pas de plus vers des règles claires », obs. sous CE, 13^e ch., 9 juin 1999, n° 80.787, *J.T.*, 2000, p. 577; H. DUMONT, « Le droit à l'antenne des partis politiques [...] », *op. cit.*, p. 29. L'auteur souligne qu'il nous est loisible de « contester la légitimité de ce [...] critère, mais force est de constater que c'est celui que la loi a choisi ».

(10) H. DUMONT et F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », in H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL et F. TULKENS (dir.), *op. cit.*, p. 280, n° 109; H. DUMONT, *ibidem*, p. 29.

(11) L'article 3, § 1^{er}, énonce que « [l]es autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment ». Pour une analyse de cette disposition, voy., entre autres, H. DUMONT et F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », *op. cit.*, pp. 242 et s., n° 35 et s.

(12) E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, *op. cit.*, p. 202.

(13) Décret du 14 juillet 1997 portant statut de la radio-télévision belge de la Communauté française, *M.B.*, 28 août 1997.

(14) Il n'est, en l'espèce, pas question

de la publicité politique qui constitue une forme particulière d'accès aux ondes du service public. Sur cette question, voy. notamment E. CRUYSMANS, « La publicité des partis politiques hors période électorale : l'interdiction est désormais levée », note sous C. const., 22 décembre 2010, n° 161/2010, *A&M*, 2011/4-5, pp. 562-565.

(15) Civ. Bruxelles (réf.), 24 septembre 2012, *A&M*, 2013/1, p. 27, note de E. WAUTERS. Voy. aussi E. CRUYSMANS, « L'accès du Parti populaire aux médias : la RTBF condamnée pour violation de son obligation de pluralisme », publié sur <http://www.justice-en-ligne.be/article484.html>.

(16) Bruxelles (réf.), 18 juin 2013, inédit.



berticides. Ensuite, un précédent jugement du 9 mai 2006 du tribunal de première instance de Bruxelles¹⁷ avait précisé que l'article 3 de ce décret ne crée, pour les partis politiques, qu'un « droit subjectif à ce que leurs idées soient traitées sans discrimination par les programmes des médias publics ». Réfutant le « droit subjectif à l'accès aux médias publics » que le jugement énoncé ci-avant avait concrétisé, la cour d'appel de Bruxelles précisait que l'article 3, alinéa 3, du décret ne permettait aux petites formations politiques que d'exiger que « leur courant d'idées soit reflété dans le respect du principe d'égalité »¹⁸. En outre, le fait que cette ordonnance du 24 septembre 2012 semble isolée dans la jurisprudence belge, et qu'elle ait été réformée en appel, relativise la portée de la condamnation de la RTBF, et ce d'autant plus qu'aucun jugement au fond n'a encore été prononcé dans ce dossier. Enfin, l'article 3 du décret du 14 juillet 1997 doit faire l'objet d'une interprétation en combinaison avec l'article 18 de la loi dite du Pacte culturel, qui n'impose une obligation de donner accès aux médias télévisuels que pour les tendances idéologiques et philosophiques représentées au Parlement de la Communauté française, ce qui n'est pour l'instant pas le cas du Parti populaire¹⁹.

Dès lors, loin de pouvoir tirer de la jurisprudence un enseignement clair, il semble actuellement difficile, pour les petits partis dépourvus d'élus, de revendiquer un réel droit d'être invité sur les plateaux de télévisions et d'avoir accès à l'antenne.

4. En conclusion, la lecture combinée des articles 3 et 18 de la loi dite du Pacte culturel et de l'article 3 du décret du 14 juillet 1997 autorise la RTBF à ne pas donner accès à l'antenne aux partis liberticides, et ne l'oblige à donner accès à l'antenne aux « petits » partis que dans la mesure rappelée ci-dessus, à savoir une obligation de traiter leurs idées sans discrimination, sans aller jusqu'à une obligation d'accès à l'antenne équivalente à celle des partis dits « traditionnels ».

2 L'accès des partis politiques aux médias télévisuels en campagne électorale

5. En période de campagne électorale, les règles applicables à l'accès des partis aux antennes télévisuelles ne sont plus les mêmes. En effet, dans un important arrêt du 24 avril 1990²⁰, le Conseil d'État a affirmé que l'article 18 de la loi précitée du 16 juillet 1973, n'est point applicable aux tribunes électorales²¹. Son application ayant été jugée incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, la haute juridiction administrative a estimé que « l'imprévisibilité des résultats électoraux est telle qu'on ne peut pas déduire de l'absence de toute représentation parlementaire d'un parti politique que celui-ci serait *a priori* incapable d'intéresser les auditeurs dans une mesure suffisante lors d'une nouvelle campagne électorale ».

Quelles sont alors les règles applicables à cette période particulière? Dès lors que depuis plusieurs années, les campagnes électorales ont tendance, en Belgique, à se succéder rapidement, il importe de faire la lumière sur le dispositif législatif applicable en Communauté française, d'une part, pour les partis liberticides, d'autre part, pour ce que l'on peut qualifier de « petits » partis.

L'accès aux médias durant la période électorale est régi par divers textes. Premièrement, un « règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale » a été adopté par le collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après : « règlement du C.S.A. »)²² et transmis au gouvernement de la Communauté pour qu'il reçoive force obligatoire²³. Ce règlement organise les modalités particulières d'accès aux ondes pour tous les éditeurs de services de médias audiovisuels relevant de la Communauté française. Ensuite, en vertu des articles 8 et 9 du décret précité du 14 juillet 1997, la RTBF doit conclure avec la Communauté française un contrat de gestion reprenant distinctement les modalités lui permettant de remplir ses missions de service public. L'article 23 du contrat de gestion énumère les « objectifs en matière de programmes d'information durant les périodes électorales », en soutenant notamment la diffusion de programmes spécifiques, de tribunes d'expression, de débats, etc.²⁴ Précisément, le point a de cette disposition souligne qu'en cas d'élection, « la RTBF diffuse, selon des modalités fixées par son conseil d'administration, un dispositif spécifique d'informations permettant aux citoyens de saisir les enjeux des élections [...] ». Le 23 janvier 2014, la RTBF a par conséquent adopté le « dispositif électoral de la RTBF en vue des élections régionales, fédérales et européennes du dimanche 25 mai 2014 »²⁵.

6. En ce qui concerne les partis liberticides, les conditions d'accès ou de refus d'accès aux ondes de la RTBF se sont affinées à la suite d'une jurisprudence évolutive. Il en ressort que tous les partis politiques francophones ne disposent pas d'un droit d'accès à l'antenne : « la liberté d'expression n'implique pas *ipso facto* que tout groupement idéologique ou politique ait le droit d'exprimer ses opinions sur les antennes de la radio et de la télévision, sans que les responsables de cette antenne aient pu fixer des critères objectifs et licites d'accès à celle-ci, et ce, même en période électorale »²⁶. Il est dès lors permis à la RTBF d'exclure certains partis politiques, pour autant que cette exclusion se fasse conformément aux dispositions légales ainsi qu'à des critères objectifs devant « être examinés avec plus de circonspection, compte tenu des conséquences hautement dommageables qu'ils peuvent avoir sur les différents droits et libertés »²⁷. Certains ont allégué qu'il s'agissait là d'une violation flagrante du principe d'égalité. C'était sans prendre en compte la possibilité d'établir des traitements différenciés lorsque les critères de différenciation sont « susceptibles de justification objective et raisonnable », et sont « proportionnés à l'objectif recherché »²⁸.

Dans un arrêt rendu le 9 juin 1999²⁹, le Conseil d'État s'est fondé sur deux bases légales différentes pour aboutir à rejeter une demande de suspension concernant un refus opposé par la RTBF à une formation liberticide. Il considère que l'article 3, § 1^{er} de la loi dite du Pacte culturel s'applique bel et bien aux tribunes électorales. Face au silence de cette loi ainsi que de ses travaux préparatoires sur son application aux messages électoraux, cela n'allait pas de soi. L'autre fondement légal pris en compte est l'article 7, § 1^{er}, du décret du 14 juillet 1997 qui énonce que la RTBF « ne peut produire ou diffuser des émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, et notamment contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe ou de nationalité ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le ré-

(17) Voy. A. VANDEBURIE, « L'égal accès des partis démocratiques aux antennes publiques - Reflet du pluralisme belge? », obs. sous Bruxelles, 21^e ch., 1^{er} février 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 890, n° 7. L'auteur rappelle les fondements du jugement pris en première instance le 9 mai 2006 à l'occasion du commentaire de l'arrêt de la cour d'appel. Le jugement n'est toutefois pas publié.

(18) A. VANDEBURIE, *ibidem*.

(19) Cela pose le problème de la place de la loi dite du Pacte culturel dans la hiérarchie des normes, question importante, mais vaste, qu'il ne nous est pas possible de traiter dans le cadre de cette contribution.

(20) C.E., 24 avril 1990, n° 34.803, *A.P.M.*, 1990, p. 67 (abrégé). Pour sa version complète, voy.

D. VOORHOOF, *Actuele vraagstukken van mediarecht*, Bruxelles, Kluwer, 1992, pp. 601-608.

(21) Pour quelques développements supplémentaires, voy. notamment C. DOUTRELEPONT et D. FESLER, *op. cit.*, spécialement pp. 203-211; S.-P. DE COSTER, « Avant les élections... : de l'extrême droite, de la liberté d'expression et de ses limites », *Journ. proc.*, 1995/280, pp. 10-13 et 1995/281, pp. 9-13.

(22) Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est composé de plusieurs collèges, dont notamment le collège d'avis habilité à prendre, en vertu de l'article 135, § 1^{er}, 5^o, du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels (*M.B.*, 24 juillet 2009).

(23) Arrêté du gouvernement de la

Communauté française du 23 mars 2012 portant approbation du règlement du collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, *M.B.*, 8 mai 2012.

(24) Voy. l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2012 portant approbation du quatrième contrat de gestion de la radio-télévision belge de la Communauté française pour les années 2013 à 2017 incluses, *M.B.*, 1^{er} mars 2013.

(25) Ce dispositif, ainsi qu'une série d'autres dispositifs électoraux applicables pour les élections du 25 mai 2014, sont disponibles sur le site du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'adresse suivante, <http://www.csa.be/documents/categorie/32/pages/1>.

(26) Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, *Journ. proc.*, 1995/284, p. 28, obs. de O. DE SCHUTTER; *A&M*, 1996/1, p. 69, note de F. JONGEN. Précisons que cette affaire ne porte toutefois pas sur un parti liberticide.

(27) E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, *op. cit.*, p. 209.

(28) S.-P. DE COSTER, *op. cit.*, p. 11.

(29) C.E., 13^e ch., 9 juin 1999, n° 80.787, *C.D.P.K.*, 2001, p. 72, note de C. DOUTRELEPONT et N. VAN LAER; *J.T.*, 2000, p. 574, obs. de H. DUMONT et F. TULKENS; *err.*, *J.T.*, 2000, p. 760; *A&M*, 1999, p. 470; *Rev. dr. étr.*, 1999/236; *A.P.M.*, 1999, p. 112 (sommaire).



gime national-socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide »³⁰. Cet article ne traite que de la production ou diffusion d'un message tombant dans les caractéristiques indiquées. Un message anodin relayé par un parti liberticide, sur ce seul fondement, pourrait — voire devrait — dès lors être diffusé³¹.

La combinaison de ces deux dispositions sert alors de base à l'exclusion des ondes des propos tenus par des membres de partis liberticides : en vertu de l'article 3 de la loi du 16 juillet 1973, une telle opinion peut ne pas être diffusée, précisément parce qu'elle émane d'une personne connue pour ces message liberticides. Selon le Conseil d'État, « il n'est pas interdit [à la RTBF] de diffuser un message anodin émanant de personnes par ailleurs connues pour ne pas respecter les valeurs énoncées à l'article 7 du décret du 14 juillet 1997, mais qu'elle n'est pas obligée non plus d'accepter de le diffuser; qu'ainsi la RTBF a valablement pu décider [...] de ne pas diffuser de tribune d'un parti qui ne respecterait pas les principes et les règles de la démocratie ou ne s'y conformerait pas ». Indirectement, le Conseil d'État confirme le pouvoir discrétionnaire de la RTBF lui permettant d'« apprécier si un parti qui demande à participer aux tribunes électorales qu'elle organise, respecte les principes et les règles de la démocratie et s'y conforme », la haute juridiction administrative exerçant, sur ce type de décision, son contrôle classique de l'excès de pouvoir et de la motivation formelle des actes administratifs.

L'argumentation tenue par la haute juridiction administrative semble incontestable : elle permet à la RTBF d'écarter toute formation politique qui ne partagerait pas les idées démocratiques. En outre, ce raisonnement transparaît tant dans l'article 14 du règlement du C.S.A. que dans diverses dispositions du dispositif électoral de la RTBF³².

7. Qu'en est-il des « petits » partis politiques? L'article 13 du règlement du C.S.A. vise à ce que « [l]es éditeurs veillent à faire connaître au plus grand nombre » ces formations politiques, sur la base de modalités laissées à leur appréciation. Quant au titre 7 du dispositif électoral concernant l'« [a]ccès aux médias de la RTBF des listes francophones démocratiques non représentées », il prévoit lui aussi un accès aux tribunes électorales selon des modalités particulières. Il précise en outre que le service public doit développer des billets d'information dans les journaux parlés et télévisés sous différents formats, et s'engager à inviter les représentants de ces partis lors d'interviews face à la rédaction ou face aux citoyens ainsi que lors des débats regroupant diverses formations politiques, et ce sur les différentes chaînes télévisées et radio-phoniques.

À la lecture des principes repris dans le dispositif électoral, le Parti populaire a annoncé en février 2014 qu'il comptait assigner la RTBF (ainsi que RTL-Tv) afin de bénéficier d'un temps d'antenne plus important préalablement aux élections du 25 mai 2014. La figure de proue de ce parti estime que le dispositif mis en place par la RTBF n'assure pas à sa formation politique une couverture médiatique suffisante. À l'heure d'écrire ces quelques lignes, nous restons dans l'ignorance des suites données à ces déclarations.

8. La question de l'accès de ces partis politiques non représentés dans une assemblée élue s'est posée dans plusieurs décisions. Un premier jugement rendu en 1994 souligne, lors de la campagne préalable aux

élections communales, que le critère d'accès aux tribunes médiatiques qui consiste à devoir faire partie du conseil communal sortant, a pour effet d'exclure les tendances minoritaires, ce qui « sclérose la vie politique et ne favorise pas le changement par l'apparition de nouveaux venus sur la scène politique »³³. Le 16 mai 1995, le Conseil d'État rend un arrêt³⁴ affirmant qu'« il est de l'essence d'un régime démocratique que des formations politiques nouvelles puissent se présenter utilement aux élections; qu'en les privant de la possibilité de participer aux débats électoraux, la [R.T.B.F.] a adopté une mesure en contradiction avec le droit qu'ont toutes les formations politiques, qu'elles aient ou non déjà eu des élus, de se présenter aux élections dans les conditions d'égalité requises ». Le 17 mai 1995, soit le lendemain de l'arrêt du Conseil d'État, le président du tribunal de première instance de Bruxelles rend une ordonnance plus contestable³⁵. La RTBF avait à nouveau eu recours au critère de la représentativité au sein des assemblées parlementaires pour conditionner l'accès aux tribunes et débats politiques. La décision précise que les « critères ne font cependant référence à aucune idéologie politique et n'impliquent aucun jugement de valeur sur les programmes des divers partis politiques — qu'il ne semble donc pouvoir être reproché à la RTBF d'avoir retenu des critères qui entraîneraient une discrimination pour des motifs idéologiques ou philosophiques », ces critères ne présentant rien d'illégal ou d'illicite. Enfin, un arrêt plus récent a été rendu par la cour d'appel de Bruxelles le 1^{er} février 2007³⁶. Une petite formation politique souhaitait bénéficier d'un accès aux émissions du service public dans les mêmes conditions que les autres formations politiques. La cour d'appel affirme que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ne crée aucune « obligation pour les pouvoirs publics de mettre des moyens d'expression déterminés à la disposition des membres d'un parti politique », pas plus que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention ne crée « un droit pour les candidats d'utiliser des moyens d'expression qui dépendent des pouvoirs publics ». L'arrêt poursuit son raisonnement en énonçant que les articles 10 et 11 de la Constitution, consacrant le principe d'égalité et de non-discrimination, s'opposent toutefois à ce qu'un parti soit « injustement privé de la possibilité de participer à des débats électoraux ». L'égalité peut cependant être rompue lorsqu'un ou plusieurs critères objectifs permettent de raisonnablement justifier une différence de traitement pour des partis politiques qui, « au regard de [leurs] résultats électoraux, du nombre de [leurs] membres, de [leur] absence des pouvoirs exécutifs et législatifs de l'État et des entités fédérées », ne sont pas comparables aux autres partis politiques.

Le pluralisme, repris en filigrane dans les normes législatives brièvement analysées ci-avant, induit une reconnaissance du droit d'accès à l'antenne, aussi limité soit-il, aux plus petits partis, sans que cet accès ne se fasse obligatoirement dans les mêmes conditions³⁷. Généralement, deux critères sont pris en compte pour répartir le temps d'antenne entre ces formations : d'une part, la représentativité, d'autre part, la proportionnalité. Ceci permet d'accorder « davantage de publicité aux partis démocratiques dotés d'élus qu'à ceux qui en sont dépourvus. La notion de pluralisme est alors employée pour éviter la prolifération des listes en compétition »³⁸. Toutefois, il est loisible de donner un autre sens au pluralisme, excluant l'utilisation du critère de la représentativité. Dans cette seconde acception, le pluralisme permet alors à toutes les formations de bénéficier d'un accès afin « d'assurer la représentation la plus complète des opinions en

(30) Selon C. DOUTRELEPONT et N. VAN LAER, l'article vise tant les violations directes que les violations indirectes. Elles estiment aussi que la référence à l'article 3 n'est pas utile, en ce qu'elle participe à interpréter restrictivement l'article 7, § 1^{er}, du décret du 14 juillet 1997. Voy. C. DOUTRELEPONT et N. VAN LAER, « L'accès à l'antenne de la RTBF des partis d'extrême droite en période électorale », *C.D.P.K.*, 2001, p. 81.

(31) H. DUMONT et F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », *op. cit.*, p. 284, n° 112.

(32) Voy. les points 11 et 12 sous le titre intitulé « Règlement relatif aux tribunes électorales à la RTBF ». Voy. également le titre 6, intitulé « Listes et candidats non respectueux des principes démocratiques ».

(33) Civ. Mons (réf.), 30 septembre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 92. Pour d'autres jugements relatifs à l'analyse de critères, voy. Civ. Bruxelles (réf.), 4 juin 1999, inédit, cité par E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, *op. cit.*, p. 210; Civ. Bruxelles (réf.), 2 juin 1994, inédit, cité par E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, *op. cit.*, p. 210, confirmée par Bruxelles (réf.), 8 juin 1994, *J.T.*, 1995, p. 742, obs. de A. LE FEBVRE.

(34) C.E., 11^e ch., 16 mai 1995, n° 53.249, *Journ. proc.*, 1995/285, p. 24, note de H. DUMONT; A&M, 1996/1, p. 65, note de F. JONGEN; *Jaarboek Mensenrechten*, 1995-96, p. 465, note; T.B.P., 1996, p. 43 (abrégé). À la suite de cet arrêt, la RTBF avait refusé de modifier son dispositif, estimant que les critères pris

en compte étaient objectifs. Cette décision de ne prendre aucune mesure fut contestée devant le Conseil d'État qui octroya une tribune électorale aux représentants du parti, à titre de mesures provisoires. Voy. C.E., 11^e ch., 18 mai 1995, *Journ. proc.*, 1995/285, p. 26, note de H. DUMONT; A&M, 1996/1, p. 65, note de F. JONGEN; *Jaarboek Mensenrechten*, 1995-96, p. 465, note; T.B.P., 1996, p. 43 (abrégé).

(35) Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, *Journ. proc.*, 1995/284, p. 28, obs. de O. DE SCHUTTER; A&M, 1996/1, p. 69, note de F. JONGEN.

(36) Bruxelles, 21^e ch., 1^{er} février 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 881. Pour un large commentaire de cet arrêt, voy. A. VANDEBURIE, « L'égal accès des partis démocratiques aux antennes

publiques - Reflet du pluralisme belge? », *J.L.M.B.*, 2007, pp. 887-900.

(37) A. VANDEBURIE, « L'égalité des armes entre candidats aux élections, sésame d'un droit d'accès des (petits) partis politiques aux médias audiovisuels en période électorale - Cour européenne des droits de l'homme, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, 11 décembre 2008 », *Rev. Trim. D.H.*, 2010/81, p. 173, n° 9.

(38) O. DE SCHUTTER, « L'idée de pluralisme dans la campagne électorale sur les ondes », *Journ. proc.*, 1995/284, p. 30; A. VANDEBURIE, « L'égalité des armes entre candidats aux élections [...] », *op. cit.*, p. 174, n° 10; A. VANDEBURIE, « L'égal accès des partis démocratiques [...] », *op. cit.*, p. 898, n° 24.



présence »³⁹. Ceci n'implique pas nécessairement une égalité parfaite entre les partis politiques. Si des différences existent, elles ne peuvent uniquement se baser sur le critère de la représentativité, mais sur des critères objectifs tels que le « dépôt de listes complètes dans un certain nombre d'arrondissements électoraux »⁴⁰. Dans cet esprit, l'accès aux ondes est alors garanti non seulement pour les partis politiques représentés dans un Parlement, mais aussi pour tous les nouveaux partis ou les partis n'ayant pas de représentants.

3 Conclusion : la nécessaire protection de la démocratie contre ses ennemis et sa nécessaire ouverture à ses « petits » amis

9. Cette brève analyse nous a permis de poser le cadre juridique entourant la question de l'accès des partis politiques aux antennes télévisuelles de la RTBF. Au terme de celle-ci, un ultime doute subsiste encore : les principes rappelés dans cette contribution ne violent-ils pas, finalement, la liberté d'expression ?

En ce qui concerne les partis liberticides, la réponse à la question est négative. Si certains affirment que « la démocratie se nierait elle-même en refusant l'existence et l'expression de certains partis parce qu'ils seraient des partis totalitaires »⁴¹, nous ne le pensons pas. Même si la liberté d'expression vaut aussi pour les idées « qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population »⁴², la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme admet, dans une large mesure, que le droit à la liberté d'expression ne s'étende pas au droit de bénéficier d'un temps d'antenne à la télévision⁴³. De plus, à l'instar de S. van Drooghenbroeck et M. Lévinet⁴⁴, nous pensons que la « société démocratique [...] doit être une démocratie apte à se défendre »⁴⁴. Le « péril que court une démocratie lorsqu'elle "sort d'elle-même" pour se défendre, jusqu'à [...] employer les propres armes de ses ennemis [...] ne peut être ignoré », mais doit « être assumé »⁴⁵. C'est dans cet esprit qu'a été rédigé

l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui « empêche que l'article 10 soit invoqué pour tenter de répandre des idées tendant à la discrimination raciale et que l'article 3 du Protocole additionnel soit invoqué pour se porter candidat à une élection en annonçant un programme politique de discrimination raciale »⁴⁶. Nous plaçons pour une utilisation jurisprudentielle plus importante, à l'égard des partis liberticides, de cet article qui reste largement sous-employé.

En ce qui concerne les petits partis politiques, la réponse est plus nuancée. En l'état de la jurisprudence, seuls les partis représentés peuvent, en période normale, disposer d'un droit d'accès aux antennes télévisuelles. Ceci peut paraître légitime, dans une démocratie représentative. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que la RTBF octroie du temps d'antenne de son plein gré aux « petits » partis. Dans un tel cas, elle devrait sans doute le permettre pour l'ensemble de ces petites formations, sous peine de ne pas respecter le principe d'égalité et de non-discrimination. Il faut en outre rappeler que cette absence d'accès à l'antenne télévisuelle en période normale n'empêche évidemment pas celles-ci de faire un usage plein et entier de leur liberté d'expression via d'autres canaux de communication, dans le respect de la législation en vigueur⁴⁷. En période électorale, il est en revanche nécessaire que l'ensemble des petits partis puissent avoir accès à l'antenne télévisuelle, afin de proposer leurs idées aux électeurs, par le biais des émissions du service public, moyennant le respect de conditions fixées objectivement et raisonnablement par le législateur ainsi que par la RTBF. À cet égard, il paraît clair, dans un souci d'assurer un respect maximal du pluralisme démocratique et de donner une efficacité maximale à l'article 3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, que ces modalités d'accès ne pourraient pas être décidées sur la base du seul critère de la représentativité.

Édouard CRUYSMANS

Assistant à l'U.C.L. et à l'Université Saint-Louis - Bruxelles

Matthieu LYS⁴⁸

Assistant à l'U.C.L. et avocat au barreau de Bruxelles

(39) A. VANDEBURIE, « L'égalité des armes entre candidats aux élections [...] », *op. cit.*, p. 174, n° 10. Voy. aussi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme commenté par cet auteur. Voy. dans le même sens A. VANDEBURIE, « L'égal accès des partis démocratiques [...] », *op. cit.*, p. 898, n° 24.

(40) H. DUMONT, « Intervention à la table ronde scientifique », in *Les élections dans tous leurs états - Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, actes du colloque des 22 et 23 septembre 2000, collection de la Faculté de droit de l'U.L.B.,

Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 586. Voy. dans le même sens l'article 12 du règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale. Voy. toutefois Civ. Mons (réf.), 30 septembre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 92 : « [...] le Code électoral n'impose pas lui-même le dépôt d'une liste complète; que ce critère, à nouveau, réduit et même empêche l'expression des tendances minoritaires [...] ».

(41) C. DEBBASCH et J.-M. PONTIER, *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz, 1982, p. 317, cité par M. UYTENDAELE et N. VAN LAER, *op. cit.*, p. 65.

(42) C.E.D.H., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, § 49.

(43) Voy. l'analyse faite par A. VANDEBURIE, « L'égal accès des partis démocratiques [...] », *op. cit.*, pp. 893 et s.

(44) M. LEVINET, « La fermeté bienvenue de la Cour européenne des droits de l'homme face au négationnisme - obs. sous la décision du 24 juin 2003, *Garaudy c. France* », *Rev. trim. D.H.*, 2004/59, p. 662.

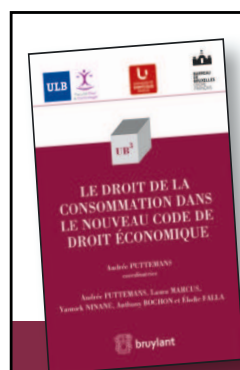
(45) S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 196, n°s 146 et 147.

(46) Décision de la Commission du

11 octobre 1979, *J. Glimmerveen et J. Hagenbeek c. Pays-Bas*.

(47) Nous pensons particulièrement à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 8 août 1981 et à la loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

(48) Les auteurs remercient le professeur François Jongen (U.C.L.) et le professeur Marc Verdussen (U.C.L.) pour leur relecture attentive de la présente contribution ainsi que leurs observations judicieuses.



LE DROIT DE LA CONSOMMATION DANS LE NOUVEAU CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE

Anthony Bochon, Elodie Falla, Laura Marcus, Yannick Ninane, Andrée Puttemans
Sous la coordination de Andrée Puttemans

L'ouvrage fait le point sur le droit de la consommation qui fait une entrée en force dans le tout nouveau Code de droit économique.

> Collection : UB³ • 172 p. • 56,00 € • Édition 2014



bruylant
www.bruylant.be

commande@larciergroup.com - c/o Larcier Distribution Services sprl
Fond Jean Pâques, 4 b - 1348 Louvain-la-Neuve - Belgique
Tél. 0800/39 067 - Fax 0800/39 068



www.bruylant.be



Ouvrage disponible en version électronique sur
www.stradalex.com

