

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DE L'AUDIOVISUEL

Robert ANDERSEN

CONSEILLER D'ÉTAT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

L'Etat a très rapidement pris conscience de l'influence de la radio-télévision sur l'opinion publique et éprouvé le besoin d'exercer son contrôle sur l'audiovisuel dans le but soit d'orienter, de diriger l'opinion publique et, à la limite, de transformer la radio-télévision en un instrument de propagande, soit, au contraire et par réaction, de veiller au respect de l'objectivité des informations et, de manière plus générale, des émissions de radio-télévision, en ayant recours au pluralisme interne ou externe, voire aux deux.

Le but poursuivi peut également être d'éviter la concentration des moyens de radiodiffusion entre les mains de quelques puissants groupes privés et la manipulation par ceux-ci de l'opinion publique. Proche de cette préoccupation est le souci de protéger le public contre les excès de la publicité commerciale ; plus fondamentalement, il s'agit pour l'Etat de s'assurer que, grâce à une programmation équilibrée et diversifiée, la radio-télévision remplisse pleinement son rôle d'instrument culturel.

Enfin, à l'origine des interventions de l'Etat, il y a le fait que les fréquences hertziennes sont attribuées, en nombre limité, aux Etats eux-mêmes qui en assurent la répartition, sous leur propre responsabilité.

Les fréquences constituant un bien rare, l'Etat, à moins de se les réserver toutes à son propre usage, fixe les règles qui président à leur répartition ainsi que les règles techniques à observer par les utilisateurs.

Quelles que soient les justifications avancées, le contrôle par l'Etat de la radio-télévision est un fait universel. Seule son étendue varie.

En Belgique, le contrôle a, originellement, pris la forme extrême d'un monopole public, sinon en droit, du moins en fait. Sous la pression des événements, ce monopole a éclaté. L'argument déduit de la rareté des fréquences disponibles ne vaut plus que pour les seules fréquences hertziennes. Le câble et le satellite, pour ne citer qu'eux, ont rendu possible le passage d'une économie de rareté à une économie d'abondance.

Cette révolution technique a rendu inévitables la réception et la diffusion en Belgique d'émissions de radio-télévision étrangères. Par la force même des choses, les instituts belges d'émission se sont ainsi trouvés placés dans une situation de concurrence vis-à-vis d'entreprises étrangères tant publiques que privées de radio-télévision émettant la plupart dans l'une des trois langues nationales. La radio-télévision sans frontières est devenue une réalité. Enfin, on ne peut faire abstraction du renouveau de l'idéologie libérale et des critiques adressées aux entreprises publiques : l'inadaptation aux besoins du marché et la politisation excessive. A côté des radio-télévisions publiques apparaissent en Belgique des radio-télévisions privées, se concurrençant les unes les autres. Le contrôle étatique ne disparaît pas pour autant. Le moindre des paradoxes n'est pas de constater que si le contrôle des entreprises publiques de radio-télévision s'atténue, celles-ci bénéficiant d'une plus grande autonomie, les entreprises privées se voient, elles, soumises à des régimes d'autorisation conditionnée qui permettent à l'Etat d'exercer sur elles un contrôle qui tend de plus en plus à se rapprocher de celui exercé sur les entreprises publiques.

Après avoir examiné, dans une première section, comment l'Etat belge (actuellement les Communautés) exerce son contrôle sur les entreprises publiques de radio-télévision, une seconde section sera consacrée au contrôle étatique des entreprises privées de radiodiffusion.

SECTION 1^{re}. — LE CONTRÔLE ÉTATIQUE
DES ENTREPRISES PUBLIQUES
DE RADIO-TÉLÉVISION

§ 1^{er}. — *La loi du 14 mai 1930*

C'est la loi du 14 mai 1930 portant création de l'Institut national belge de radiodiffusion (INR) qui a érigé, pour la première fois, la radiodiffusion en service public. Constitué sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique, l'INR avait pour mission « d'organiser en Belgique un service de radiodiffusion ayant pour objet les émissions radio-diffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images » (article 2 de la loi). Il se voyait attribuer les trois fréquences dont disposait la Belgique et bénéficiait dès lors d'un monopole de fait en matière de radiodiffusion. Le choix de la forme de l'établissement public traduisait la volonté de donner à l'entreprise l'autonomie de gestion. Cette autonomie allait toutefois de pair avec le maintien d'un contrôle étatique de l'établissement qui se manifestait, notamment, dans la composition des organes de gestion. Le conseil de gestion, présidé, avec voix prépondérante, par le ministre ayant les télégraphes et téléphones dans ses attributions ou par son délégué permanent, était composé de 9 membres nommés, pour une durée de six années, à concurrence d'un tiers chacun, par le Roi, par le Sénat et par la Chambre des Représentants.

Le délégué permanent du ministre faisait partie du comité permanent, émanation du conseil de gestion et chargé par lui de l'instruction des affaires.

Le ministre disposait, notamment, du pouvoir de « s'opposer à l'exécution de toute mesure décidée par le conseil de gestion qu'il juge contraire aux lois et arrêtés ou à l'intérêt public », y compris les mesures prises par le conseil de gestion en matière de programmation (article 6 de la loi). En contrepartie du monopole dont il bénéficiait, l'Institut se voyait imposer certaines obligations dont celle de diffuser des communications susceptibles d'intéresser le public, émanant d'organismes, de groupements ou de personnalités, ainsi que des auditeurs, ceci dans un esprit de rigoureuse impartialité, et celle d'émettre

quotidiennement, dans le même esprit, un journal parlé. Toute publicité lui était interdite.

§ 2. — *La loi du 18 mai 1960*

La deuxième étape importante est marquée par la loi du 18 mai 1960, organique des Instituts de la radio-télévision belge. Cette loi annonce l'autonomie culturelle en créant trois établissements publics chargés du service public de la radiodiffusion et de la télévision : l'Institut des émissions françaises (RTB), l'Institut des émissions néerlandaises (BRT) et l'Institut des services communs.

Le moule utilisé est le même pour les trois instituts : il s'agit d'établissements publics qui se gèrent de manière autonome et qui continuent à bénéficier d'un monopole de fait.

Par rapport à la loi de 1930, l'emprise du gouvernement se fait moins forte. Celui-ci n'intervient plus dans la désignation des administrateurs. Ceux-ci sont nommés, pour une partie, alternativement par la Chambre et le Sénat et, pour l'autre partie, cooptés. Si le ministre peut encore assister aux réunions des conseils d'administration, il n'en assure plus la présidence et n'a plus voix délibérative. Les instituts ne sont toutefois pas soustraits à tout contrôle gouvernemental. Les directeurs généraux et les directeurs des programmes sont nommés par le gouvernement. Les instituts sont, par ailleurs, soumis au régime institué par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Leurs actes peuvent être censurés pour contrariété à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Les procédés de tutelle sont ceux de la suspension, suivie, le cas échéant, de l'annulation, et de la substitution. Précision importante : les émissions d'information faites par les instituts eux-mêmes sont soustraites à tout contrôle de tutelle. Il n'empêche qu'à l'instar des autres émissions, dites de programme, elles doivent être conformes aux lois, à l'intérêt général, à l'ordre public et aux bonnes mœurs et ne peuvent constituer un outrage aux convictions d'autrui, ni une offense à l'égard d'un Etat étranger, ni revêtir un caractère de

publicité commerciale. Comme l'observe M. Verheyden (1), le commissaire du gouvernement n'a, dans la pratique, jamais fait usage de son droit de recours. La tutelle s'exerce essentiellement sous la forme « de discussions entre le commissaire du gouvernement et le conseil d'administration, se déroulant d'ailleurs presque toujours après coup, c'est-à-dire après la diffusion d'une émission sur antenne. Il arrive également que, dans les domaines qu'il estime délicats, le directeur général consulte préalablement le commissaire du gouvernement ».

§ 3. — *Le temps des décrets*

La troisième étape est celle de la communautarisation de l'audiovisuel. Désormais, les communautés sont en principe seules compétentes en matière de radiodiffusion et de télévision (2).

1. — En ce qui concerne la *Communauté française*, le décret du 12 décembre 1977 institue un établissement public doté de la personnalité juridique, chargé du service public de la radio-télévision de la Communauté française, sous la dénomination Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF).

Le statut de la RTBF est visiblement inspiré de celui de l'Institut des émissions françaises, tel qu'il avait été fixé par la loi de 1960.

La RTBF dispose d'une certaine autonomie de gestion tempérée par le maintien d'un pouvoir de contrôle des autorités communautaires. Le conseil d'administration est exclusivement composé de membres élus par le Conseil de la Communauté française, selon le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus. Le nombre des

(1) M. VERHEYDEN, *La radio-télévision face au pouvoir. L'expérience belge.*, U.C.L. Vander-Louvain, 1970, pp. 105 à 107.

(2) Le contrôle des entreprises de radiodiffusion relève en principe de la compétence des Communautés. Leurs compétences doivent toutefois se concilier avec celles de l'Etat en matière de radiocommunications. La Cour d'arbitrage, dans ses arrêts n^{os} 7/90 du 25 janvier 1990 et 1/91 du 7 février 1991, a rappelé que si les Communautés étaient compétentes pour l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision, sous réserve de l'émission des communications du gouvernement national, il revient cependant à l'autorité nationale d'assurer la police générale des ondes radio-électriques. Cette mission inclut, tout à la fois, la compétence d'élaborer les normes techniques relatives à l'attribution des fréquences et à la puissance des émetteurs, la compétence d'organiser un contrôle technique et celle d'assurer par la voie répressive le respect des dites normes. Comp. avec l'arrêt n^o 14/91 du 28 mai 1991 en matière de droit de réponse à la radio-télévision.

membres est de 13, au lieu de 10 comme antérieurement, en vue d'assurer une représentation plus fidèle des divers groupes.

Comme précédemment, le ministre peut assister aux réunions du Conseil, mais sans voix délibérative. L'Exécutif n'a pas davantage le pouvoir de désigner les membres du comité permanent, ceux-ci étant tous élus par le conseil d'administration en son sein. Le comité doit être composé de telle sorte que chaque groupe politique reconnu représenté au conseil d'administration le soit également parmi les présidents et vice-présidents du comité permanent.

Par contre, l'administrateur général, qui dirige les services de l'Institut sous l'autorité du conseil d'administration, est, lui, nommé par le Roi, mais sur avis motivé dudit conseil. Il est assisté par quatre fonctionnaires généraux également nommés par le Roi (1).

Quant au personnel, il est nommé par le conseil d'administration.

Comme auparavant, les contrôles de tutelle sont ceux prévus par la loi du 16 mars 1954 en ce qui concerne les organismes de catégorie B. Les recours ne sont pas plus nombreux que dans le passé. Ainsi que le signale F. Jongen (2) : « Au cours des dernières années, cinq recours seulement ont été introduits par un commissaire de l'Exécutif », dont deux furent suivis d'une annulation par le ministre.

Bien qu'ayant perdu son monopole d'émission, le RTBF reste soumise aux mêmes exigences de service public : ses émissions continuent à obéir aux mêmes exigences, et singulièrement à l'exigence de rigoureuse objectivité de ses propres émissions d'information.

La suppression du monopole dont bénéficiait l'entreprise publique de radio-télévision s'accompagne de certains assouplissements. Ainsi, le décret du 27 mars 1985 ajoute au décret

(1) Le décret du 15 octobre 1991 modifiant celui du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF prévoit la nomination par le conseil d'administration, pour une durée déterminée, d'un directeur général chargé de la gestion administrative, de la gestion financière et de la gestion du personnel. Son statut, la durée de ses fonctions, sa rémunération et ses indemnités sont fixées par l'Exécutif.

(2) F. JONGEN, *Le droit de la radio et de la télévision*, De Boeck-Wesmael, 1989, p. 75.

du 12 décembre 1977 un article *4bis* qui autorise la RTBF à participer à la création d'entreprises ou à prendre des participations au capital d'entreprises existantes dont les activités concourent à l'accomplissement de sa mission. Le même article dispose qu'à l'exception de l'information, la RTBF peut concéder à des établissements ou à des entreprises publiques ou privées l'exploitation d'activités qui relèvent de ses missions, mais à certaines conditions destinées à assurer sa maîtrise sur l'établissement ou l'entreprise.

Toutefois, en vue de rendre plus efficace le contrôle des filiales de la RTBF, le décret du 12 décembre 1977 a été modifié à deux reprises. D'une part, le décret du 16 avril 1991 a complété l'article 6 du décret du 12 décembre 1977 par un paragraphe 4, lequel oblige, notamment, tout représentant de la RTBF dans les entreprises ou établissements visés à l'article *4bis* à répondre en tout temps devant le conseil d'administration de la RTBF, et donc pas seulement lorsqu'il lui fait rapport sur l'exercice de son mandat ou à son invitation, à toute demande d'information qui lui est adressée par le commissaire de l'Exécutif auprès de la RTBF en ce qui concerne son mandat ou la situation de l'entreprise ou de l'établissement (1).

D'autre part, tout récemment, un article *4ter* a été inséré dans le décret précité du 12 décembre 1977, qui prévoit que lorsque l'institut participe à la création d'entreprises ou prend des participations en vertu de l'article *4bis*, l'Exécutif désigne au sein de ces entreprises deux délégués ayant pour mission de faire rapport trimestriellement sur les activités de l'entreprise au ministre ayant l'audiovisuel dans ses attributions.

Pour pouvoir exercer correctement leur mission, ces délégués assistent, avec voix consultative, aux réunions du conseil d'administration de l'entreprise et peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour des dites réunions de tous les points qu'ils jugent utiles. Ils ont également accès, sans déplacement, à tous les documents qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

(1) Le texte initial a été complété à la suite de l'adoption en Commission d'un amendement déposé par M. DEHOUSSE (C.C.F., rapport 1973 (1990-1991), n° 2, pp 8 et 9).

Autre assouplissement : l'interdiction de recourir à la publicité est définitivement levée. Autorisée d'abord à bénéficier de la publicité non commerciale et du parrainage, la RTBF peut finalement, tout comme les autres organismes de radiodiffusion relevant de la Communauté française, insérer de la publicité commerciale dans ses programmes moyennant l'autorisation expresse et préalable de l'Exécutif (voir les dispositions du Chapitre VII nouveau du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel). Ses ressources qui précédemment provenaient, pour l'essentiel, de la dotation annuelle inscrite au budget de la Communauté, s'en trouvent sensiblement accrues. L'Exécutif peut toutefois édicter des règles particulières quant à l'utilisation par la RTBF de ses différentes ressources publicitaires, en ce compris la part du produit de la publicité commerciale rétrocédée par les stations et les sociétés de radiodiffusion commerciales auxquelles elle participe directement ou indirectement. De plus, les ressources publicitaires ne peuvent dépasser un plafond de 25 % maximum de l'ensemble des ressources (article 20 nouveau du décret du 12 septembre 1977).

Enfin, il convient de faire état de l'obligation de la RTBF d'établir un rapport annuel sur son activité, indiquant de façon détaillée les mesures prises pour assurer une diffusion équitable de la critique suscitée par les émissions. Le rapport est déposé par le ministre ayant l'audiovisuel dans ses attributions sur le bureau du conseil de la Communauté française (article 22 du décret du 12 décembre 1977). De même, elle doit faire annuellement rapport sur les activités de ses filiales (article 4bis, § 3, du décret).

2. — En ce qui concerne la *Communauté flamande*, un décret du 21 mars 1991 institue un organisme public doté de la personnalité juridique, dénommé « Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België. Omroep van de Vlaamse Gemeenschap » (BRTN), avec mission d'assurer le service public de radio-télévision (1). Cet organisme, qui succède à l'ancienne BRT, est géré par un conseil d'administration composé de membres, tous nommés par le Conseil flamand. Emission du conseil d'administration, le comité permanent en

(1) Voy., dans cet ouvrage, D. VOORHOOF, « De la BRT à la BRTN : développements récents dans l'audiovisuel flamand ».

reflète la composition, étant précisé que si, lors du calcul de la représentation proportionnelle, il apparaît que des groupes représentés au conseil d'administration ne le sont pas au comité permanent, le conseil d'administration peut élire un représentant de ces groupes comme membre adjoint au comité permanent. Le comité permanent se trouve sous la dépendance du conseil d'administration dans la mesure où, d'une part, toute décision qui n'obtient pas l'unanimité au comité permanent est soumise au conseil d'administration, et où, d'autre part, tout administrateur peut déférer au conseil d'administration la décision prise par le comité permanent. L'administrateur général chargé de la direction journalière de l'organisme est nommé par l'Exécutif flamand, le conseil d'administration entendu. Il en va de même des trois directeurs généraux chargés de diriger respectivement les services de la radio, de la télévision et des services techniques.

Si les règles relatives à l'organisation de la BRTN ne s'écartent pas sensiblement de celles relatives à l'organisation de la RTBF, il faut, cependant, relever que la BRTN dispose d'une autonomie plus grande. Cette autonomie se traduit au niveau du contrôle par plusieurs innovations. Ainsi, alors que le contrôle sur les organismes de catégorie B est exercé par l'intermédiaire de deux commissaires du gouvernement, un seul délégué de la Communauté flamande désigné par l'Exécutif veille au respect par la BRTN des lois, décrets et arrêtés. Le procédé de tutelle mis en œuvre est désormais celui de la suspension par le délégué de toute décision du conseil d'administration ou des organes ou personnes de l'organisme auxquels celui-ci a délégué ses compétences, suivie, le cas échéant, de son annulation par l'Exécutif. Le Conseil flamand et le président du conseil d'administration de l'organisme doivent être tenus informés. La tutelle de substitution disparaît. Le contrôle de tutelle s'exerce exclusivement sur la conformité de la décision incriminée aux lois, décrets et arrêtés ; il ne porte plus sur sa conformité à l'intérêt général et encore moins sur son opportunité.

Le délégué est invité à contrôler plus particulièrement les décisions d'association de la BRTN à d'autres organismes publics, de participation à la création d'associations sans but

lucratif dont l'objet social répond à sa mission prioritaire de service public et de coopération avec des entreprises privées dont les activités concourent à l'accomplissement de sa mission.

Il doit également veiller tout particulièrement à ce que les émissions réalisées par des associations et fondations non commerciales se fassent conformément à leur mission et aux dispositions légales applicables aux émissions de radio et de télévision (article 20 du décret, qui renvoie aux articles 6, §§ 2 et 3, et 23, § 18).

La BRTN a pour mission prioritaire d'assurer le service de l'information (article 4). Les émissions d'information, ainsi que les communications et programmes présentant un caractère d'information générale et tous les éléments qui présentent un caractère d'information, doivent être impartiaux et véridiques. L'indépendance rédactionnelle du service d'information est garantie (article 21 du décret). Toute censure est interdite.

Par ailleurs, en vue de rencontrer certains objectifs de la section de législation du Conseil d'Etat quant à l'insuffisance du contrôle financier exercé sur l'organisme, le texte du projet de décret fut modifié. Sur la suggestion de la Cour des comptes, il a été décidé que le budget devrait être approuvé par l'Exécutif flamand et communiqué au Conseil flamand, que les comptes seraient approuvés par l'Exécutif et transmis par lui, aux fins de contrôle, à la Cour des comptes et que le contrôle interne serait exercé par un collège de commissaires nommés par l'Exécutif parmi les réviseurs d'entreprises (article 19 du décret).

Autre modification apportée au décret en projet : le montant de la dotation annuelle de fonctionnement initialement fixé à 51,5 % du produit de la redevance radio-télévision localisée dans la région néerlandophone a été scindé en deux parties : d'une part, la dotation annuelle de base fixée à 49,5 % de ce produit et, d'autre part, un subsidie additionnel de fonctionnement, également annuel, fixé à minimum 2 % dudit produit. Ce subsidie est purement facultatif ; il doit servir à stimu-

ler ou sanctionner, selon le cas, la BRTN (article 17 du décret) (1).

L'autonomie accrue de la BRTN est destinée à lui permettre d'affronter avec succès la concurrence qu'elle subit à la suite de la perte de son monopole. Cette autonomie va de pair avec un accroissement et une diversification de ses ressources. Il est toutefois à noter qu'à la différence de la RTBF, la BRTN ne peut toujours pas insérer de la publicité dans ses émissions télévisées (art. 19, § 2, du décret précité et art. 3 du décret du 12 juin 1991 portant réglementation de la publicité et du sponsoring à la radio et à la télévision).

3. — Pour la *Communauté germanophone*, le service public de la radiodiffusion et de la télévision en langue allemande est assuré par le Centre belge pour la radiodiffusion-télévision de la Communauté germanophone (BRF), créé par la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la radiodiffusion et de la télévision (article 1^{er} du décret du 27 juin 1986 relatif au Centre belge pour la radiotélévision de la Communauté germanophone). Le Centre est placé sous l'autorité d'un conseil d'administration composé de neuf membres élus par le Conseil de la Communauté germanophone selon le système de la représentation proportionnelle. Le conseil d'administration élit en son sein un président et des vice-présidents de manière à ce que chaque groupe représenté au sein du conseil de la Communauté germanophone le soit également soit par le président, soit par un vice-président.

L'Exécutif de la Communauté peut assister aux réunions du conseil d'administration, mais avec seulement voix consultative. De même, un représentant de la RTBF et un représentant de la BRTN peuvent assister, également avec voix consultative, aux réunions du conseil. Le comité permanent se compose du président et des vice-présidents du conseil d'administration. L'Exécutif peut se faire représenter aux réunions du comité par un de ses membres, mais sans voix délibérative.

(1) Voy. VI. Raad, rapport 349 (1989-1990), n° 7, pp. 18 à 20.

Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant modification du décret du 21 mars 1991 a, tout en respectant son esprit, légèrement modifié le système de financement. La dotation de base est fixée en 1993 à 6.809 millions de francs et est adaptée annuellement selon une formule mathématique complexe. Cette dotation fixe est complétée par une dotation complémentaire de 4 % minimum de la dotation de base de l'année budgétaire concernée.

Quant au directeur, il est nommé par le conseil d'administration.

Comme la RTBF, le Centre est un organisme d'intérêt public de catégorie B auquel s'appliquent les dispositions de la loi précitée du 16 mars 1954, notamment les articles 9, 10 et 23 qui ont trait à la tutelle administrative.

*
* * *

Au-delà des disparités existantes, les entreprises publiques de radio-télévision sont toutes construites sur le même modèle : il s'agit d'établissements publics disposant de la personnalité juridique et chargés de gérer de manière autonome le service public.

Dans les trois Communautés du pays, on se fait la même conception de la mission spécifique du service public de radio-télévision. Pour reprendre l'excellente formule utilisée par la Cour constitutionnelle italienne dans sa sentence du 14 juillet 1988, cette mission est « d'accueillir — à travers une information complète, objective, impartiale et équilibrée dans ses diverses formes d'expression — toutes ou le plus grand nombre possible d'opinions, de tendances, de courants de pensée politique, sociale et culturelle, présents dans la société afin de faciliter la participation des citoyens au développement social et culturel du pays conformément au canon du pluralisme » (1). Pluralisme et objectivité sont les caractéristiques essentielles du service public de la radiodiffusion.

Dans les trois Communautés, les moyens mis en œuvre en vue de réaliser le pluralisme consistent dans la composition des organes de gestion (les différents groupes politiques des assemblées législatives y sont représentés) et dans la répartition de fait des emplois à conférer entre ces mêmes groupes politiques. Le pluralisme se traduit également par l'existence d'organes consultatifs largement ouverts vers les milieux extérieurs et par la diffusion d'émissions assurées par des tiers. Le pluralisme institutionnel est considéré comme le plus sûr moyen d'assurer l'objectivité des émissions.

(1) Sentence citée par M. ROSSELLINI, *La publicité de la radio-télévision en droit comparé*, France Publisud, 1991, p. 42.

A la RTBF et au BRF comme à la BRTN, l'autonomie doit se concilier avec le maintien d'un droit de contrôle des autorités communautaires. Le contrôle s'exprime principalement par la tutelle exercée par les commissaires de l'Exécutif sur toutes les décisions avec une exception notable : les émissions d'information des services publics de radio-télévision — en tout cas leurs émissions propres — échappent à toute censure. Malgré certaines ressources additionnelles, les trois entreprises continuent à tirer l'essentiel de leurs ressources de la dotation annuelle.

SECTION 2. — LE CONTRÔLE ÉTATIQUE DES ENTREPRISES PRIVÉES DE RADIO-TÉLÉVISION

Un peu partout en Europe, le monopole public de la radio-télévision est contesté et remis en cause. L'organisme public de radio-télévision qui jouit du monopole apparaît, à tort ou à raison, comme investi par la politique et comme distillant, nonobstant le pluralisme affiché, une information plus ou moins partisane. Les moyens destinés à promouvoir le pluralisme interne étant perçus comme inefficaces, c'est du côté du pluralisme externe que l'on se tourne. L'entreprise jouissant du monopole est mise en concurrence avec d'autres entreprises publiques ou privées. La Belgique n'échappe pas plus que ses voisins à ce phénomène de libéralisation des ondes.

§ 1^{er}. — *Les télévisions privées*

1. — En matière de télévision, la *Communauté française* s'engage prudemment dans le voie de la libéralisation. Le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel donne à l'Exécutif le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement de télévisions privées d'audience communautaire (article 15). Cette autorisation n'est pas pure et simple ; elle est conditionnelle. Les conditions sont énumérées à l'article 16 du décret mais — fait notable — l'Exécutif a la faculté de prévoir pour certaines d'entre elles — celles figurant sous le 3° et le 5° — des exigences plus sévères. De plus, il peut subordonner l'autorisation à des conditions complémentaires fixées dans une convention

conclue avec l'entreprise autorisée (article 18, alinéa 4, du décret). Cette autorisation est temporaire. L'Exécutif peut, à tout moment, la suspendre ou la retirer si l'organisme ne respecte pas les conditions d'autorisation, ainsi que les autres dispositions du décret.

Innovation importante : le décret du 19 juillet 1991 insère dans le décret précité un article 17*bis* qui prévoit la désignation par l'Exécutif de deux observateurs chargés de le représenter au sein des télévisions privées. Ces observateurs assistent, avec voix consultative, aux réunions du conseil d'administration de la télévision privée. Assez curieusement, ils n'y assistent qu'à l'invitation du conseil d'administration et uniquement pour certains points de l'ordre du jour, ceux qui ont trait à l'exécution de certaines des conditions de l'autorisation.

Il convient, par ailleurs, de souligner que parmi les conditions d'autorisation, figure l'obligation de respecter l'objectivité dans le traitement de l'information (article 16, 7° du décret).

2. — En ce qui concerne la *Communauté flamande*, c'est un décret du 28 janvier 1977 relatif à la transmission de programmes sonores et télévisés sur les réseaux de radio-distribution et de télédistribution et relatif à l'agrément des sociétés de télévision non publiques qui prévoit, notamment, la possibilité pour l'Exécutif flamand d'agréer une société de télévision privée s'adressant à l'ensemble de la Communauté flamande (article 7, 1°, a). L'agrément est, ici aussi, accordé pour une durée déterminée et à des conditions qui laissent à l'Exécutif un large pouvoir d'appréciation. Le non-respect de ces conditions peut être sanctionné par la suspension ou le retrait de l'agrément par l'Exécutif.

Parmi les obligations imposées à la société de télévision privée, il convient de souligner l'obligation de promouvoir la communication et de développer la culture générale et d'apporter, sur la base d'une grille équilibrée de programmes, une variété d'informations, de formations et de divertissements selon des quotas fixés par l'Exécutif (article 9, § 1^{er}). La programmation doit être conçue de manière à exclure toute discrimination entre les différentes tendances idéologiques et philosophiques, et les programmes d'information doivent être

assurés dans un esprit de stricte impartialité et selon les règles de la déontologie journalistique, en garantissant l'indépendance rédactionnelle (article 9, § 2). Un Conseil des litiges est institué en vue de statuer sur toutes les contestations individuelles auxquelles l'application de l'article 9, § 2 pourrait donner lieu (article 14).

3. — C'est en vertu des dispositions décrétales susvisées que RTL-TVI et VTM ont été autorisés à émettre.

En outre, le décret du Conseil de la Communauté française du 17 juillet 1987 donne à l'Exécutif le pouvoir d'autoriser, à certaines conditions, la création et le fonctionnement de télévisions locales et communautaires (articles 2 à 9), de télévisions régionales privées (articles 10 à 14) et d'organismes de télévision payante (articles 19 à 19ter). De même, le décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 prévoit la faculté pour l'Exécutif flamand d'agréer des sociétés de télévision, régionales non publiques — 11 au maximum — réparties équitablement entre les provinces, et celui du 28 janvier 1987, la faculté d'agréer des sociétés de télévision privées à péage (article 7).

Dans les deux communautés, est également prévue la possibilité d'autoriser les télévisions s'adressant à des publics « ciblés » (article 19quater du décret du 17 juillet 1987 et article 7 du décret du 28 janvier 1987).

4. — En ce qui concerne la *Communauté germanophone*, il ne sera permis d'autoriser une télévision privée que si le BRF ne diffuse pas de programmes de télévision.

§ 2. — *Les radios privées*

Les contraintes techniques — la rareté de fréquences hertziennes disponibles et le coût des installations — s'atténuent, en tout cas au niveau local. Cette atténuation va de pair avec la prolifération de radios libres. Ce phénomène se manifeste avec une particulière acuité en Italie. La Cour constitutionnelle italienne légitime la situation de fait existante : « la radio-télévision privée peut s'exercer actuellement sans conséquence dommageable au niveau local, en raison de la pluralité existante d'émetteurs d'orientations diverses et contrastées, alors qu'en dépassant largement le niveau local pour s'étendre

au niveau national, la capacité potentielle d'influence attribuée à un sujet privé serait multipliée de telle manière et deviendrait si intense dans un régime de monopole ou d'oligopole, qu'elle serait incompatible avec les règles du système démocratique » (1).

La libération des ondes au niveau local ne peut que favoriser la liberté d'expression. Un régime d'autorisation s'impose toutefois afin d'éviter que la liberté ne dégénère en anarchie.

La Belgique n'échappe pas au phénomène des radios libres.

1. — En *Communauté française*, la matière a pour siège le Chapitre IX du décret précité du 17 juillet 1987 et les arrêtés de l'Exécutif du 23 février 1982 relatifs à la reconnaissance des radios locales et des organisations représentatives de celles-ci et du 23 mai 1989 fixant les modalités d'octroi, de suspension et de retrait de la reconnaissance des radios privées. La création et le fonctionnement de radios privées locales sont soumis à autorisation de l'Exécutif. L'autorisation est temporaire et conditionnelle. Les radios privées sont classées par l'Exécutif en catégories, en fonction de critères géographiques, techniques ou culturels qu'il détermine ou de leurs liens avec une personne morale dont l'activité est la fourniture aux radios privées de services en matière de programmation, d'information, de promotion et de publicité. Au sein de chacune de ces catégories, l'Exécutif peut déterminer un ordre de priorité selon les critères qu'il détermine.

Quant aux conditions d'autorisation, il faut, entre autres, que la radio privée soit indépendante d'une organisation représentative des employeurs ou des travailleurs, ainsi que des partis politiques. Les pouvoirs publics ne peuvent ni directement, ni indirectement contrôler les radios privées ni le contenu de l'information. Plusieurs dispositions sont également destinées à protéger les radios privées contre les pouvoirs privés (articles 32, 32*bis* et 32*ter*).

Autre condition : chaque radio privée doit établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans le traitement de l'information et s'engager à le respecter.

(1) M. ROSSELLINI, *op. cit.*, p. 35.

En cas de non-respect des conditions d'autorisation, l'Exécutif peut suspendre ou retirer l'autorisation.

2. — Dans la *Communauté flamande*, la matière a pour siège le décret du 7 novembre 1990 portant organisation et agrément des radios locales et l'arrêté de l'Exécutif du 24 juillet 1991 relatif à l'agrément des radios locales. Les conditions dans lesquelles les radios locales sont agréées par l'Exécutif ne diffèrent guère de celles applicables aux radios locales de la Communauté française. Elles doivent également être indépendantes de tout groupement politique ou professionnel et de toute organisation commerciale. Elles doivent rester autonomes les unes par rapport aux autres au lieu de dépendre de groupes dont l'action porterait sur un territoire étendu. Leur caractère local doit être suffisamment marqué. Ainsi, l'information doit avoir trait, à raison de 50 % au moins, à la zone d'émission et la publicité commerciale, s'il y en a, doit avoir, en ordre principal, une vocation régionale. Elles doivent avoir leur propre programmation, constituée, à raison de 80 % au moins, de séquences organisées et réalisées par leurs collaborateurs. Si la radio locale conclut des conventions avec les tiers portant sur la sous-traitance de programmes et sur la publicité, ces conventions doivent être transmises pour information à l'Exécutif (1).

Une des conditions d'agrément consiste dans l'obligation imposée aux radios locales de se soumettre à un contrôle sur place de leur fonctionnement par des fonctionnaires de l'Exécutif.

(1) Dans son arrêt n° 37/92 du 7 mai 1992, rôle n° 300, la Cour d'arbitrage a ; à propos de la situation des radios locales flamandes par rapport à celle de la radio B.R.T.N., jugé ce qui suit :

« L'obligation faite à chaque radio locale de répéter son indicatif propre à intervalles réguliers et celle de communiquer à l'autorité les conventions passées avec les tiers portant sur la sous-traitance de programmes et sur la publicité commerciale tendent, d'une part, à garantir que les différentes radios locales restent autonomes les unes par rapport aux autres au lieu de dépendre de groupes dont l'action porterait sur un territoire étendu et, d'autre part, à permettre le contrôle de cette autonomie. L'appréciation de la place qu'il importe de faire en cette matière à l'entreprise publique et à l'entreprise privée ainsi que des contraintes qui pourraient être imposées à l'une ou à l'autre constitue un jugement d'opportunité qui relève du législateur compétent ».

L'enseignement de cet arrêt est également applicable à la situation des radios libres dans les deux autres communautés.

Quant au contenu des émissions, celles-ci ne peuvent contenir aucune forme de discrimination et les bulletins d'information doivent répondre aux normes usuelles en matière de déontologie journalistique et être émis sous la responsabilité d'un rédacteur en chef.

Dans les deux Communautés, un Conseil des radios locales est institué auprès de l'Exécutif.

3. — Les conditions dans lesquelles les radios locales libres peuvent être agréées dans la *Communauté germanophone* sont sensiblement les mêmes (voir décret du 16 juin 1986 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales libres).

§ 3. — *Les distributeurs d'émissions sonores et télévisées*

De nouvelles techniques font leur apparition et connaissent un développement prodigieux. Les réseaux câblés de distribution d'émissions tant belges qu'étrangères se multiplient. L'exploitation d'un réseau de radiodistribution ou de télévision est soumis à autorisation de l'Exécutif.

1. — En ce qui concerne la *Communauté française*, la matière fait l'objet du Chapitre VI du décret précité du 17 juillet 1987. L'autorisation est temporaire et conditionnelle. Le distributeur ne peut transmettre que des programmes qu'il a l'obligation de distribuer ainsi que ceux qu'il a été autorisé à diffuser. Il n'est pas libre de distribuer tous les programmes susceptibles d'être transmis en Belgique. A cet égard, il convient d'attirer l'attention sur ce que la distribution des programmes de télévision des stations de radiodiffusion étrangères ne peut avoir lieu que moyennant autorisation écrite et préalable de l'Exécutif. Il ne suffit pas que les programmes émanent d'une station de radiodiffusion autorisée par l'Etat dans laquelle elle a son siège, il faut encore que celle-ci réponde aux conditions fixées par l'Exécutif dans l'acte d'autorisation. Ces conditions sont celles prévues par l'arrêté du 22 décembre 1988. Parmi celles-ci, pointons l'impartialité et l'objectivité des informations et communications et l'interdiction de discriminer un courant de pensée, de croyance ou d'opinion (article 4, 1° et 2°).

2. — Dans la *Communauté flamande*, les dispositions relatives aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution sont contenues dans le Chapitre II du décret précité du 28 janvier 1987. L'autorisation de l'Exécutif n'est requise que si le distributeur veut transmettre les programmes énumérés à l'article 3, § 2, 4°. L'autorisation doit en ce cas être préalable et peut être assortie de conditions fixées par l'Exécutif faute de l'être par le décret.

3. — En ce qui concerne la *Communauté germanophone*, un projet de décret est en préparation qui, notamment, soumet à l'autorisation de l'Exécutif l'exploitation d'un réseau de radiodistribution ou de télédistribution. Comme dans les deux autres communautés, le distributeur qui exploite un réseau de télédistribution devra transmettre certains programmes, dont ceux des services publics, et pourra émettre d'autres programmes belges ou étrangers moyennant certaines conditions fixées par l'Exécutif.

*

* *

Les régimes auxquels les entreprises privées de radiodiffusion sont soumis dans les trois Communautés du pays sont, ramenés à l'essentiel, les mêmes. Les activités de radio-télévision sont soumises à une autorisation de l'Exécutif, qui est temporaire et conditionnelle. Si les conditions sont le plus souvent définies dans les décrets, l'Exécutif se voit toujours reconnaître un large pouvoir d'appréciation. Il est habilité tantôt à préciser les conditions fixées par le décret, tantôt à les compléter, et il advient même qu'il puisse les fixer lui-même.

Les entreprises sont en liberté surveillée. Si elles ne respectent pas les conditions d'autorisation, celle-ci peut être suspendue ou retirée. Les entreprises sont tenues de faire rapport sur leurs activités. En ce qui concerne la Communauté française, la présence de délégués de l'Exécutif est même prévue auprès des télévisions privées et des organismes de télévision payante (articles 17bis et 19ter du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel).

Les entreprises privées ne sont pas libres d'adopter la forme juridique de leur choix ni d'exercer d'autres activités ; elles ne

peuvent pas davantage émettre ou diffuser n'importe quel programme. Télévisions et radios, quelle que soit leur audience, doivent mettre en valeur dans leurs programmes le patrimoine culturel de leur Communauté.

Les informations doivent être objectives et les entreprises doivent, à cet effet, compter parmi leur personnel un ou plusieurs journalistes professionnels. Toute forme de discrimination est interdite.

CONCLUSION

La libération des idées et des ondes a entraîné la disparition du monopole public de la radio-télévision, mais non celle des entreprises publiques. Partout a été ressentie la nécessité de maintenir, en tout cas au niveau national, un service public de la radio-télévision assuré par une ou plusieurs entreprises publiques.

La concurrence avec le secteur privé a suscité une réflexion approfondie quant au rôle et aux missions spécifiques de ce service.

Il lui revient de satisfaire les besoins de l'ensemble de la population en mettant à sa disposition une gamme aussi complète et variée que possible de programmes, ceci dans le respect constant de l'objectivité et du pluralisme. L'adaptation du service public aux réalités du marché, et l'accomplissement, dans le même temps, de ses missions spécifiques, supposent que l'entreprise publique dispose d'une très large autonomie de gestion, technique et financière. Le nouveau statut de la BRTN est, à cet égard, significatif. Cette autonomie renforcée implique un allègement substantiel de la tutelle administrative. C'est ce que prévoit le décret précité de la Communauté flamande du 27 mars 1991.

La composition des organes décisionnels et consultatifs des entreprises de service public est, en théorie, de nature à favoriser le pluralisme et à garantir l'objectivité des émissions en général et des émissions d'information en particulier, puisque ces dernières échappent à toute censure du gouvernement. Tout danger n'est pas pour autant écarté. Le mode de dési-

gnation des organes de gestion et de direction, ainsi que la pratique suivie en matière de nominations du personnel, peuvent, en pratique, conduire à donner un poids excessif au parti majoritaire, spécialement lorsque celui-ci détient pendant longtemps le pouvoir.

A l'avenir, il conviendrait d'établir une distinction nette entre les organes de gestion et ceux chargés de veiller à la diversité et à l'objectivité des programmes. La gestion de l'entreprise devrait être exercée par de véritables « managers » engagés pour une durée déterminée. Veiller à la diversité et à l'objectivité des programmes requiert d'autres qualités que celles requises d'un gestionnaire. Cette fonction devrait être remplie par des personnalités représentatives sinon de tous, en tout cas des principaux courants de pensée qui traversent la société, nommées par les Conseils de Communautés en raison de la considération et de l'autorité morale dont elles jouissent et bénéficiant d'un statut qui garantit leur indépendance.

Alors que, sous l'effet de la concurrence, les entreprises publiques de radio-télévision revendiquent une autonomie accrue et acquièrent, vis-à-vis du pouvoir politique, une plus grande indépendance, on constate un mouvement inverse en ce qui concerne les entreprises privées. Celles-ci sont toutes soumises à un régime d'autorisation.

Les autorisations sont accordées par l'Exécutif et subordonnées à toute une série de conditions dont le contenu s'avère souvent très imprécis. Les entreprises privées se voient imposer de véritables missions de service public. Elles doivent s'engager à traiter les informations de manière objective et se voient interdire toute discrimination.

L'Exécutif dispose non seulement d'un large pouvoir d'appréciation quant à la décision d'accorder ou de refuser l'autorisation sollicitée — pouvoir d'autant plus grand que toutes les demandes ne peuvent être satisfaites — mais c'est encore lui qui veille au respect, notamment par la présence sur place de ses délégués, des conditions de l'autorisation, en ce compris celles relatives aux émissions. Tout au plus, ce pouvoir est-il tempéré par l'avis obligatoire d'organismes consultatifs représentatifs de tous les intérêts en présence. Ce système n'est pas satisfaisant. C'est au législateur qu'il appartient de fixer lui-

même, avec précision et de manière exhaustive, toutes les conditions d'octroi des autorisations.

Si l'on peut admettre que ce soit l'Exécutif qui, dans le respect des critères fixés par le législateur communautaire, sélectionne ceux qui seront autorisés à émettre ou à diffuser des émissions sonores ou de télévision en veillant à assurer le pluralisme, il nous paraît critiquable et contraire à la liberté d'expression de lui confier le soin de contrôler l'objectivité des programmes d'information et le respect de l'interdiction de toute discrimination entre les différentes tendances idéologiques et philosophiques et de décider, au terme d'une appréciation personnelle, du maintien, de la suspension ou du retrait de l'autorisation. Une telle décision, aussi lourde de conséquences, devrait être prise par une autorité de contrôle indépendante du pouvoir politique. L'intervention du « Conseil des litiges » prévue par le décret précité de la Communauté flamande du 28 janvier 1987, constitue un premier pas dans cette direction.