

La radio et la télévision face au juge administratif

par Anne RASSON-ROLAND

*Référendaire à la Cour d'arbitrage,
Assistante à l'Université catholique de Louvain*

Comment aborder le thème de « la radio et la télévision face au juge administratif » sans préciser, d'abord, les limites du sujet ? Le juge administratif, en Belgique, c'est essentiellement et même exclusivement ici, le Conseil d'Etat. C'est à travers lui et à travers sa jurisprudence que les problèmes de radio et de télévision vont être examinés. Les limites qui tiennent à la compétence du Conseil d'Etat vont dès lors aussi restreindre le sujet. Au contentieux de l'annulation, le Conseil d'Etat détient le pouvoir d'annuler pour cause d'illégalité les actes administratifs des autorités administratives(1). Il en résulte que la matière de la radio et de la télévision ne sera appréhendée par le juge administratif — à la différence du juge de l'ordre judiciaire — que par le biais étroit des instituts publics de radiodiffusion(2). De très larges pans de la matière — les radios locales, les télévisions privées, pour ne citer qu'eux — vont ainsi échapper au juge administratif. Il y aura lieu d'examiner si la jurisprudence du Conseil d'Etat porte la marque de cette limite.

(1) Art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

(2) Sauf peut-être à imaginer une évolution de la notion d'« autorité administrative » qui comprendrait certaines de ces radios ou télévisions, en tenant compte des prérogatives de puissance publique qui leur sont octroyées — la possibilité d'émettre, de transmettre des programmes, réservée auparavant uniquement à l'Etat — ou de l'intervention des pouvoirs publics dans leur création (voy. par exemple le décret de la Communauté française du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires (*Moniteur belge*, 5 septembre).

A propos de l'évolution de la notion d'« autorité administrative » dans le domaine de l'enseignement universitaire, voy. C. E., 1^{er} juin 1972, Fuss, n° 15326; Wattier, n° 15327 et Nejjaten, n° 15328; C. E., 27 juillet 1979, Scheuermann, n° 19776; C. E., 16 octobre 1981, Franssens, n° 21467 et J. Hoëffler, « L'attribution aux universités libres d'une parcelle de la puissance publique », *J. T.*, 1982, pp. 629-635.

V. également C. E., 31 mai 1979, S. A. Intercommunale voor teledistributie van het gewest Antwerpen Integan, n° 19671, où le Conseil d'Etat estime que l'exploitation d'un réseau de télédistribution constitue par essence un service public.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, en matière de radio et de télévision, ce sont quelques arrêts de principe. Il y en a peu, c'est donc dire le poids essentiel de chacun d'eux. (3) Ces arrêts, par ailleurs, ne datent pas tous de la même époque : la plupart ont vingt ans d'âge, l'arrêt *Perin* du 19 novembre 1964, l'arrêt *Moulin et De Coninck* du 6 avril 1966, l'arrêt *A. S. B. L. Association protestante pour la radio et la télévision* du 26 mai 1966, l'arrêt *Lenaerts* du 25 juillet 1968; un enfin est plus récent, c'est l'arrêt *Buyle* du 21 septembre 1984. Il conviendra d'examiner si les solutions retenues par le Conseil d'Etat se complètent harmonieusement ou si, à cette cassure dans le temps, correspond une césure dans la jurisprudence. Le paysage audiovisuel a aussi beaucoup évolué ces deux dernières décennies; il faudra dès lors vérifier si certains arrêts n'accusent pas déjà le poids des ans et ne sont pas dépassés par les faits ou par le droit.

Plusieurs questions méritent de retenir l'attention dans la jurisprudence du Conseil d'Etat: l'autonomie culturelle, la liberté d'expression, le principe d'égalité.

I. L'autonomie culturelle et sa base territoriale

Les données institutionnelles de la radio et de la télévision sont connues. Depuis 1970, ce sont les Conseils de communauté qui règlent la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale (4). En matière de radio et de télévision, le législateur national avait déjà anticipé cette réforme — peut-on parler de communautarisation préparatoire? — dès la loi du 18 mai 1960 en créant, à la place d'un établissement public unique « l'Institut national belge de radiodiffusion (I.N.R.) », trois établissements publics, la « Radiodiffusion-télévision belge, émissions françaises

(3) D'autres arrêts pourraient être cités. Ils traitent cependant d'aspects plus administratifs — les cadres, le recrutement, le signalement, les promotions, les organes, la tutelle —. Leur analyse systématique nous amènerait à sortir du thème « radio et télévision », pour entrer dans les détails du droit administratif — essentiellement le droit de la fonction publique — et d'un droit administratif souvent dépassé vu les modifications législatives (aujourd'hui décrétales) qui ont affecté les instituts publics de radiodiffusion. Certains de ces arrêts apparaîtront cependant incidemment dans ce rapport.

(4) Art. 59bis, § 2, 1°, de la Constitution et art. 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(R. T. B.) », la « Belgische Radio en televisie, nederlandse uitzendingen (B. R. T.) » et « l'Institut des services communs » (5). Le Conseil d'Etat, dans son arrêt *Moulin et De Coninck* du 6 avril 1966, a précisé quelque peu cette idée d'autonomie culturelle et a admis qu'on lui donne une assiette territoriale précise : la région linguistique. Dans cette affaire, le requérant contestait la validité de la décision de la B. R. T. qui exigeait, pour qu'un parti politique ait accès aux tribunes politiques, qu'il soit représenté tant au Sénat qu'à la Chambre par au moins un représentant élu « dans la partie flamande du pays ». Selon le requérant, cette référence à la « partie flamande du pays » serait illégale puisque ni l'article 1^{er} de la Constitution, ni l'article 1^{er} de la loi du 18 mai 1960, ni aucune autre loi ne crée ou ne délimite une semblable « partie flamande du pays ».

Le Conseil d'Etat a estimé que le moyen n'était pas fondé. En effet, « l'article 1^{er} de la Constitution ne s'oppose (...) pas, comme tel, en vue de l'organisation du service public des émissions radiophoniques, à une division du territoire différente de la division en provinces, plus particulièrement à une division en régions linguistiques, lorsque cette division peut être considérée comme rationnelle en vue de l'organisation du service et, en outre, ne viole pas d'autres prescriptions » (6). A propos de la loi du 18 mai 1960, le Conseil d'Etat estime par ailleurs que, même si l'article 1^{er} « n'a pas divisé le Royaume en deux régions sur la base desquelles les attributions, voire même les tâches seraient réparties entre la R. T. B. et la B. R. T. (et) n'a pas davantage déterminé à quelle catégorie de Belges sont destinées les émissions dans chaque langue », « il est néanmoins évident que le législateur, exception faite de quelques émissions spéciales, a confié comme mission première à la B. R. T. d'émettre des programmes qui répondent aux besoins de la population d'expression néerlandaise du pays : qu'une des caractéristiques élémentaires de la vie communautaire belge est que cette population habite une partie déterminée et homogène du

(5) Comme le relève M. F. Delpérée, « ce n'est pas à proprement parler d'« autonomie culturelle » qu'il est question à cette époque, puisque les trois établissements publics sont « constitués selon un modèle unique déterminé par la loi » et « sont placés sous le contrôle politique, administratif et financier des mêmes autorités, à savoir celles de l'Etat » (F. Delpérée « Radio et télévision en Belgique », *Annuaire européen d'Administration publique*, 1984, p. 65-79, particulièrement p. 67 et 68).

(6) C. E., 6 avril 1966, *Moulin et De Coninck*, n° 11749, A. A. C. E., p. 331.

territoire, d'où la notion de « région linguistique » (7). Le Conseil d'Etat estime donc qu'il s'agit d'un « phénomène linguistico-géographique légalement reconnu » qui sert de base non seulement à la législation linguistique mais aussi à l'autonomie culturelle c'est-à-dire à « l'organisation du fonctionnement de l'autorité lors de l'accomplissement de sa tâche culturelle » dont la loi du 18 mai 1960 est d'ailleurs une application. En conclusion, le Conseil d'Etat juge que la référence à ce « phénomène linguistico-géographique légalement reconnu » déjà admissible en soi l'est d'autant plus dans le contexte de cette loi du 18 mai 1960 (8). La réforme institutionnelle de l'Etat se dessine tout doucement dans cet arrêt qui considère la loi du 18 mai 1960 comme l'illustration d'un principe plus général d'autonomie culturelle qui préexiste et qui, surtout, donne une base territoriale (et non personnelle) à cette autonomie culturelle en la déterminant déjà de manière précise : c'est la région linguistique.

II. Le pluralisme ou l'égalité entre les groupes

Dans un domaine tout autre, on retrouve un juge administratif « précurseur », un juge administratif qui précède les réformes : ce domaine, c'est celui de l'égalité entre les groupes ou encore du pluralisme. L'arrêt *Lenaerts* du 25 juillet 1968 doit retenir ici notre attention (9). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat s'attache à préciser quels motifs peuvent valablement déterminer l'institut de radiodiffusion-télévision qui procède à une nomination ou à une promotion. L'institut doit bien sûr vérifier si les candidats remplissent les conditions de nomination qu'il a fixées — en l'espèce une longue formation de chef de service culturel —. Il n'en résulte cependant pas que cette condition serait le critère déterminant du choix (10); c'est seulement un préalable. L'autorité doit ensuite examiner et

(7) Id.

(8) Une question annexe apparaît un peu plus loin dans l'arrêt (*op. cit.*, p. 334) : y-a-t-il lieu d'insérer dans la partie flamande du pays l'arrondissement électoral de Bruxelles ? Pour le Conseil d'Etat, la réponse est nécessairement positive car « sur le plan de la mission culturelle de l'autorité, les personnes d'expression néerlandaise de l'agglomération bruxelloise n'ont certes pas moins de droits ou de titres à faire valoir que les personnes d'expression néerlandaise des communes dont la langue administrative est le néerlandais », ce qui pose le problème du caractère représentatif de l'élu par rapport à la population d'expression néerlandaise qui doit être établi, pour le Conseil d'Etat, « à défaut de critères strictement juridiques, sur la base des données et critères de fait que le conseil d'administration aura fixés au moment où un problème se posera de façon concrète » (*id.*).

(9) C. E., 25 juillet 1968, *Lenaerts*, n° 13122, A. A. C. E., p. 670-681.

(10) Id., p. 676.

apprécier les titres et mérites de tous les candidats retenus. Le Conseil d'Etat va contrôler les motifs du choix. Il exige à cet égard que l'Institut ait «effectivement examiné et apprécié les titres et mérites», que les motifs de la préférence puissent être déterminés avec certitude à partir des procès-verbaux et des documents auxquels ils se réfèrent, que «ces motifs restent en deçà des limites normales du pouvoir d'appréciation spécifique de l'autorité qui nomme et que, dès lors, aucune faute ne puisse, en droit, y être décelée» (11)(12). Le Conseil d'Etat rappellera cette exigence plus loin en la formulant un peu différemment : les aptitudes du candidat retenu à exercer les fonctions à conférer ne peuvent pas se situer, de toute évidence, en dessous du minimum à considérer comme raisonnable (13).

Après avoir contrôlé de la sorte les motifs, le Conseil d'Etat vérifie si le but poursuivi par l'autorité est légalement admissible. Il admet à cet égard que le véritable motif de la nomination a été l'objectif de réaliser, en exécution d'un accord conclu entre les partis nationaux, un certain équilibre des tendances politiques et philosophiques dans l'administration de la R. T. B. non seulement au niveau du Conseil d'administration mais encore à celui des emplois culturels ou dirigeants. Il lui revient alors d'apprécier la convenance administrative de cet objectif. Le Conseil d'Etat axe tout son raisonnement sur l'article 6 de la Constitution, le principe d'égalité, en lui donnant une portée non plus individuelle mais

(11) Id.

V. également sur cette condition, C. E., 29 avril 1965, Fischer, n° 11201 et C. E., 29 avril 1965, Fischer, n° 11203. Dans un autre arrêt plus ancien, le Conseil d'Etat a estimé que le Ministre des Communications qui, conformément à l'article 6 de la loi du 18 juin 1930 portant création de l'Institut belge de radiodiffusion et à l'A. R. du 28 juin 1930, pris en exécution de cette loi, peut s'opposer à l'exécution de toute mesure qu'il juge contraire aux lois et arrêtés ou à l'intérêt public ou général, demeure dans les limites de son pouvoir d'appréciation lorsqu'il estime que la promotion (...) doit être fondée à la fois sur l'ancienneté et sur le mérite artistique et que l'abandon de cette règle est de nature «à compromettre gravement la bonne marche du service public», de sorte que la décision heurte l'intérêt général. (C. E., 15 avril 1954, Donneux, n° 3346).

(12) Dans l'arrêt Lenaerts, le Conseil d'Etat estime par ailleurs que la sauvegarde des intérêts des agents et la satisfaction de prétentions reconnues équitables peuvent être considérées comme répondant à un intérêt du service et constituer un motif admissible en droit pour accorder des avantages, éventuellement des promotions. L'autorité est alors liée vis-à-vis de l'agent par «une sorte d'obligation naturelle» qui doit cependant céder le pas, lorsqu'il s'agit d'attribuer un emploi vacant pour satisfaire aux exigences du service, devant l'obligation juridique pour l'autorité de nommer le candidat qu'elle a reconnu le plus apte à occuper l'emploi (*op. cit.*, p. 677).

(13) Id., p. 681.

collective : le droit pour les tendances politiques et philosophiques de se voir traitées par l'autorité de façon égale. Il en résulte, en principe, un devoir de neutralité et d'objectivité de l'autorité à l'égard de ces tendances — les ignorer — sauf dans les hypothèses où l'autorité doit intervenir de manière positive et active par exemple dans l'exercice de sa mission culturelle. En tenant compte de la diversité et des caractères propres de chacune des tendances politiques et philosophiques représentatives, l'autorité doit alors pratiquer une politique pluraliste positive. Selon le Conseil d'Etat, cette politique orientée vers le pluralisme s'impose pour les services d'émission soumis en permanence aux impulsions des grands courants d'idées et qui doivent continuellement y réagir. Elle va avoir des répercussions sur l'organisation de la direction du service. D'une part, « il apparaît invraisemblable que des personnes chargées de la gestion de services d'émissions puissent faire totalement abstraction de leurs propres convictions et pratiquer une politique objective pluraliste » ; d'autre part, « il paraît indispensable (...) à la bonne marche des services d'émission que les organisations politiques et philosophiques intéressées — et, de manière générale, le public — aient confiance dans les organes de gestion qui se voient confier la direction des services de radiodiffusion et de télévision ». Une composition à base pluraliste s'impose donc non seulement, comme le veut la loi, pour les organes de gestion mais aussi pour les fonctionnaires dirigeants sous la direction desquels la majeure partie de ce qui est réalisé quotidiennement dans et par les services d'émission est présentée et concrétisée. Le Conseil d'Etat estime que « ce système offre des garanties d'objectivité plus sérieuses que n'en peut fournir le système invraisemblable, fondé sur la confiance forcée dans l'objectivité nécessaire et totale de chaque fonctionnaire pris individuellement » (14). Le Conseil d'Etat fait alors passer, après cette exigence de pluralisme fondée sur l'article 6 de la Constitution, l'égalité de traitement au sein du service entre les fonctionnaires — également fondée sur l'article 6 de la Constitution —, en ce compris le droit de voir leur aptitudes appréciées indépendamment de leurs convictions politiques. Cette égalité « peut, dans certains cas, devoir céder le pas aux principes plus fondamentaux et légalement reconnus qui régissent le fonctionnement du service, étant donné que, par essence, les fonctionnaires sont là pour servir le service et la mission qui lui est dévolue ; qu'il

(14) C. E., 25 juillet 1968, *op. cit.*, p. 680-681.

résulte de la loi du 18 mai 1960 sur les instituts d'émission que la nécessité d'assurer l'objectivité de ces services dans l'accomplissement de leur mission relève des principes les plus fondamentaux auxquels ces instituts et leurs fonctionnaires doivent se plier » (15).

Plusieurs enseignements se dégagent de cet arrêt.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat conçoit l'égalité, non plus comme une égalité entre des individus, mais comme une égalité entre des groupes, plus précisément les tendances politiques, religieuses ou philosophiques représentatives. L'individu n'est plus dès lors pris en compte pour lui-même mais à travers le prisme d'une tendance politique, religieuse ou philosophique. Ceci vaut pour l'auditeur, le téléspectateur, ou pour le fonctionnaire de l'institut. Il y a donc là une réduction nécessaire de la personne ramenée en fin de compte à ce qu'elle croit ou pense.

Ce phénomène est aggravé par un deuxième enseignement de l'arrêt. Le Conseil d'Etat dynamise le droit à l'égalité et donc son obligation corollaire pour l'autorité : il ne suffit plus, dans certains domaines, que l'autorité s'abstienne d'agir, l'ignorance dans laquelle sont laissées les tendances politiques et philosophiques leur permettant de s'exprimer pleinement; elle doit désormais agir positivement en octroyant une place proportionnelle à leur importance aux tendances politiques et philosophiques. Le public qui se divise en autant de tendances politiques et philosophiques doit retrouver ses idées dans les émissions; il faut donc que, pour les fonctions dirigeantes, on retrouve dans l'institut la même proportion de tendances politiques et philosophiques. La « micro-société », l'institut, doit être le reflet de la « macro-société », le « public » dans son ensemble. Ce second élément aggrave, selon nous, le premier, puisque dès lors qu'un droit-créance — et non plus un droit-franchise — naît dans le chef du public, l'obligation de celui-ci de passer

(15) Id., p. 681.

Hugues Dumont (« Des contrôles de constitutionnalité et de légalité en droit public aux contrôles du pouvoir en droit privé : pour une théorie critique des contrôles de la validité des actes unilatéraux émanant d'un pouvoir public ou privé », in *Droit et pouvoir*, tome I, Centre interuniversitaire de Philosophie du Droit, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 193-250, particulièrement, p. 236 à 239) estime que le juge a ainsi validé une pratique moyennant certaines conditions. Il aurait pu interpréter la règle constitutionnelle de façon stricte. « Mais ce serait oublier que le « jeu » de l'interprétation attendu du juge qui doit contrôler la validité d'une loi ou d'un acte administratif, consiste à examiner avec bienveillance à quelles conditions l'interprétation plus ou moins audacieuse du pouvoir politique, qui correspond à une pratique répandue et qui est soutenue par l'opinion publique dominante, peut s'intégrer dans le grand édifice formé par le système constitutionnel ».

par le sas des groupes peut conduire ceux qui n'y parviennent pas à se retrouver en marge du droit(16). De même, au sein de l'institut, la réduction de l'individu à la tendance politique ou philosophique à laquelle il se rattache a pour conséquence la mise hors-circuit de tous ceux qui ne se rangent pas dans l'une des tendances politiques ou philosophiques reconnues.(17) C'est dire évidemment l'importance qu'il y a à identifier correctement les tendances politiques et philosophiques. Pour le Conseil d'Etat, au sein de l'institut, le modèle de référence, ce sont les organes de gestion, essentiellement le conseil d'administration dont la composition à base pluraliste est réglée par la loi.

Un troisième enseignement se dégage de l'arrêt; il concerne plus particulièrement la radio et la télévision. Le Conseil d'Etat admet une restriction aux droits et libertés des agents de l'institut en raison de la mission de service de l'institut. Cette mission est précisée, par renvoi à la loi du 18 mai 1960, comme postulant l'obligation d'assurer l'objectivité. Et c'est ce devoir d'objectivité qui précisément exige que l'on tienne compte des tendances politiques et philosophiques par delà lesquelles se manifeste le public qui doit avoir confiance dans l'institut et dans sa politique jugée équilibrée et admissible. Ces notions d'objectivité et de confiance éclairent quelque peu la mission de service public(18).

(16) Le Conseil d'Etat lui-même semble l'admettre dans un passage de l'arrêt où il parle de « l'immense majorité des auditeurs et des spectateurs » : « il n'est dès lors pas incompatible avec les intérêts du service ni avec les principes généraux du droit public que l'autorité responsable cherche à renforcer et à justifier la confiance dans l'objectivité des services d'émission, non pas en forçant le public à en avoir dans l'objectivité de chaque fonctionnaire pris isolément, mais en faisant place, au sein du groupe des fonctionnaires dirigeants dans une proportion déterminée, aux grands courants d'idées lors de l'élaboration et de l'application de la politique journalière du service d'émission de sorte que l'on soit en droit d'espérer que le jeu continu et neutralisateur des diverses opinions puisse, à longue échéance et dans l'ensemble, favoriser la mise en œuvre d'une politique équilibrée et admissible pour l'immense majorité des auditeurs et des spectateurs (...) » (id., p. 681).

(17) Il est intéressant à cet égard de relever que la Commission nationale permanente du Pacte culturel tend à reconnaître, avec difficulté cependant, l'existence d'une catégorie particulière « neutre » comprenant ceux qui ne se rattachent à aucune tendance déclarée. V. J. Brassine et Ph. Lausier, *Le Pacte culturel 1973-1982*, C.H. du C. R. I. S. P., 1983, n^{os} 986-987, p. 29; H. Dumont, « La loi relative au pacte culturel, dix ans après », *Cahiers du C. A. C. E. F.*, 1984, n^o 114, p. 13-31, particulièrement, p. 24 à 25.

(18) Karel Rimanque estime à cet égard l'arrêt critiquable : plutôt que de se fonder sur la confiance du public, le juge aurait dû faire appel aux implications de l'article 14 de la Constitution (« De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie », *R. W.*, 1969-70, col. 1601-1660, particulièrement, col. 1625).

Une dernière remarque enfin me semble utile à propos de la manière dont le juge administratif perçoit le répondant direct de l'institut, ce public qui en fin de compte en est la justification. Le fait que le juge le coule dans le moule des tendances politiques et philosophiques indique qu'il s'agit d'un public averti, conscientisé. Le fait que le juge axe une partie de son raisonnement sur la confiance ou la méfiance qu'il a dans l'objectivité des émissions qui lui sont présentées indique qu'il s'agit d'un public exigeant, critique et donc déjà informé. Il conviendra de revenir sur cette question.

Le juge administratif anticipe les réformes. C'est également vrai concernant le principe d'égalité puisque, concrétisant les principes inscrits aux articles 6bis et 59bis, § 7, de la Constitution (introduits en 1970), est intervenue la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (19). L'article 20 de cette loi doit être relevé. Il dispose : « En ce qui concerne les membres du personnel exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels, le recrutement, la désignation, la nomination et la promotion tant du personnel statutaire et temporaire que du personnel recruté sous contrat doit se faire selon le principe de l'égalité des droits sans discrimination idéologique ou philosophique et selon les règles de leur statut respectif, en tenant compte de la nécessité d'une répartition équilibrée des fonctions, attributions et affectations entre les différentes tendances représentatives, d'une présence minimale pour chacune des tendances et en évitant tout monopole ou toute prédominance injustifiée de l'une de ces tendances. »

Cet article confirme globalement la jurisprudence du Conseil d'Etat. Deux différences méritent toutefois d'être relevées.

Pour le Conseil d'Etat, l'exigence de pluralisme commandait la désignation des fonctionnaires dirigeants, suivant les indications desquels est présentée et concrétisée la majeure partie de ce qui est réalisé quotidiennement dans et par les services d'émission. La loi,

(19) *Moniteur belge*, 16 oct.

Il convient de relever que le partage des compétences entre l'Etat et les Communautés n'est pas évident lorsque cette protection des tendances idéologiques et philosophiques s'opère dans des matières communautaires. Un décret a d'ailleurs été pris par le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise, devenu le Conseil flamand, le 28 janvier 1974 (Décret relatif au pacte culturel, *Moniteur belge*, 31 mai). Nous ne nous étendrons pas sur cette question pas plus d'ailleurs que sur la portée respective des articles 6bis et 59bis, § 7, de la Constitution. V. sur cette question Hugues Dumont *op. cit.*, particulièrement, p. 18-19.

quant à elle, parle de «membres du personnel exerçant des fonctions culturelles». L'exigence donc tend à s'étendre.

Pour le Conseil d'Etat, ensuite, l'exigence de pluralisme l'emporte sur le principe de l'égalité de traitement au sein du service. La loi ne va pas aussi loin : elle met les deux exigences sur le même pied, sans qu'on ne puisse dégager avec certitude laquelle l'emporte en cas de conflit. L'autorité peut évidemment, dans ce cas, se trouver dans une impasse.

La loi de 1973 a, par ailleurs, précisé la notion de tendances idéologiques et philosophiques par référence à leur expression politique au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante(20). La jurisprudence de la commission nationale permanente du Pacte culturel a dès lors assimilé assez largement les notions de tendances idéologiques et de tendances politiques(21).

III. La liberté d'expression

Plusieurs arrêts du Conseil d'Etat abordent la question de savoir si la liberté d'expression a cours sur les antennes de la R. T. B. F. Le problème ne se pose pas dans les mêmes termes suivant que les personnes qui interviennent sont des tiers amenés à collaborer ou des agents de l'institut.

A. La liberté d'expression des tiers

Trois arrêts du Conseil d'Etat précisent les limites dans lesquelles les tiers peuvent être amenés à intervenir et à s'exprimer sur antenne : l'arrêt *Perin*(22), d'une part et les arrêts *Moulin et De Coninck*(23) et *A. S. B. L. Association protestante pour la radio et la télévision*(24) qu'il y a lieu d'examiner conjointement, d'autre part.

(20) V. l'art. 3, §2, et les art. 18 et 19 en particulier pour la radio et la télévision.

(21) V. J. Brassine et Ph. Lausier, *op. cit.*, p. 22 - 23 et * H. Dumont, *op. cit.*, p. 21.

(22) C. E., 19 novembre 1964, *Perin*, n° 10894, A. A. C. E., p. 881-885.

(23) C. E., 6 avril 1966, *Moulin et De Coninck*, n° 11749, A. A. C. E., p. 321-336.

(24) C. E., 26 mai 1966, *A. S. B. L. Association protestante pour la radio et la télévision*, n° 11.838, A. A. C. E., p. 485-492.

1) *L'arrêt Périn du 19 novembre 1964*

Les faits de l'affaire méritent d'être retracés brièvement.

M. Perin, requérant, est invité par un fonctionnaire de la R. T. B. à donner une interview sur « La crise du régime parlementaire en Belgique ». L'interview est filmée; elle comprend quatre questions et réponses. Par la suite, le requérant apprend par un autre fonctionnaire de l'institut qu'une des quatre questions est supprimée. Il manifeste son désaccord mais ne s'oppose pas à la projection de l'interview malgré la suppression. Il soumet enfin la décision prise au juge administratif en invoquant notamment l'article 14 de la Constitution qui consacre la liberté de manifester ses opinions.

Le Conseil d'Etat va rejeter le recours. Il n'y a pas, selon la juridiction administrative, d'atteinte à l'article 14 de la Constitution car, en matière de radiodiffusion, ce principe constitutionnel de liberté est réglé notamment par la loi du 18 mai 1960 dont l'article 1^{er}, § 2, charge les instituts d'arrêter le programme de leurs émissions et d'en déterminer les modalités d'exécution (25). Il en résulte que c'est à l'organe compétent au sein de l'institut que revient le pouvoir d'apprécier l'opportunité (26) de l'émission ainsi que le choix des éléments de l'interview qui contribueront à réaliser le programme qu'il appartient à l'institut d'arrêter. L'interviewé, quant à lui, n'a aucune maîtrise sur la diffusion de l'interview: « il est constant qu'en vertu des usages et des traditions journalistiques de la radiodiffusion-télévision belge en vigueur à l'époque, le fait d'enregistrer ou de filmer une interview n'engage pas la R. T. B. à la diffuser » (27).

Cet arrêt trace précisément les limites dans lesquelles un tiers, invité à collaborer à une émission de l'institut de radio ou de télévision, est libre de s'exprimer. En amont, la décision d'accorder ou non l'interview lui appartient en exclusivité. Cependant, il n'aura accès à l'antenne — cela va de soi — que pour autant que

(25) Le Conseil d'Etat estime donc qu'en l'espèce, la décision n'a pas été prise pour l'un des motifs repris par l'article 28, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 mai 1960 qu'invoquait le requérant (atteinte à la loi, à l'intérêt général, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs), mais pour assurer la réalisation du programme qu'il appartient à l'institut d'émission d'arrêter. Il reconnaît donc un pouvoir très large à cet Institut.

(26) En l'espèce ces motifs d'opportunité sont tirés à la fois des circonstances, la proximité du mariage du Roi, et du souci d'éviter de heurter les susceptibilités de l'opinion française.

(27) *Op. cit.*, p. 884.

l'institut ait fait appel à lui. Au fil de l'interview, sa liberté de s'exprimer est entière. En aval, par contre, la décision de diffusion ne lui revient pas; son droit se limite à la possibilité de renoncer à l'interview après avoir été informé de la coupure décidée par l'institut, ce qui implique sans doute — même si ce n'est pas dit clairement dans l'arrêt — son droit d'être informé de la coupure. On peut rapprocher cet arrêt d'un arrêt de la Cour de cassation du 12 septembre 1975 qui décide, à propos d'un reportage, que « lorsque, comme en l'espèce, plusieurs personnes sont « interviewées », (...) aucune de ces personnes n'acquiert ainsi des droits d'auteur sur l'ensemble, en ce sens qu'elle aurait des droits de « vérification », de publication et de retrait concernant cet ensemble ». La Cour de Cassation estime, par ailleurs, que le droit de retrait de sa propre contribution ne peut légalement être exercé par l'interviewé lorsqu'il se fonde exclusivement sur le refus de l'institut de communiquer l'ensemble du reportage sur lequel il ne pouvait faire valoir de droit (28).

2) *L'arrêt Moulin et De Coninck du 6 avril 1966 et l'arrêt A. S. B. L. Association protestante pour la radio et la télévision du 26 mai 1966*

L'intérêt premier des arrêts *Moulin et De Coninck* et *A. S. B. L. Association protestante* est de préciser les limites dans lesquelles des partis politiques, d'une part, et des associations et fondations philosophiques et religieuses, d'autre part, peuvent se voir reconnaître l'accès aux ondes des instituts publics d'émission.

Le premier arrêt fixe d'emblée la portée du principe constitutionnel de la liberté d'opinion : « l'article 14 de la Constitution — qui garantit à chacun la liberté d'expression, mais uniquement par ses propres moyens — n'instaure, ni au profit d'une personne, ni au profit d'un groupe de personnes, un droit subjectif quelconque à l'émission de programmes au moyen de la radiodiffusion officielle » (29).

(28) Cass., 12 septembre 1975, *J. T.*, 1976, p. 723 et s., obs. F. Gotzen

Selon K. Rimanque (*op. cit.*, col. 1630-1631), le problème se pose en des termes différents suivant que l'interviewé exerce ou non un mandat politique (en 1964, M. Perin était Professeur d'Université mais n'exerçait pas de mandat politique).

(29) L'arrêt du 6 avril 1966 a aussi été publié, avec les observations de J. Gol, in *J. T.*, 1967, p. 401-409.

Motivé un peu différemment, le second arrêt aboutit au même résultat. Le Conseil d'Etat, reprenant un arrêt de la Cour de Cassation (30) précise d'abord : « La liberté de conscience et la liberté des cultes sont le droit pour chacun de croire et de professer sa foi religieuse sans pouvoir être interdit ni poursuivi de ce chef; d'exercer son culte sans que l'autorité civile puisse, par des considérations tirées de sa nature, de son plus ou moins de vérité, de sa plus ou moins bonne organisation, le prohiber soit en tout, soit en partie, ou y intervenir pour le régler dans le sens qu'elle jugerait le mieux en rapport avec son but, l'adoration de la divinité, la conservation, la propagation de ses doctrines et la pratique de sa morale ». Il estime ensuite que « le problème des émissions religieuses ne se situe pas dans le domaine de l'exercice du culte, mais dans le domaine spécial de la radiodiffusion et de la télévision qui est essentiellement un domaine d'information et de délassement; que l'objet de ces émissions soit de nature religieuse n'a pas pour effet de faire de ces émissions un acte du culte et de leur enlever le caractère général d'instrument de culture, de formation ou d'information qui est le propre de toute émission de radiodiffusion ou de télévision » (31). « Lorsque les Instituts (...) font appel à la collaboration d'associations ou de fondations, c'est en vue de la réalisation du programme, tel que ces instituts l'ont élaboré » (32).

On retrouve donc dans ces arrêts un raisonnement comparable à celui retenu par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Perin* : en amont, pas de liberté d'opinion, pas de liberté religieuse. Il faut d'abord que l'institut, service public chargé d'arrêter le programme des émissions, estime utile une collaboration : ainsi, dans l'arrêt *A. S. B. L. Association protestante*, le juge estime qu'« il appartient nécessairement aux instituts responsables de ce service public d'apprécier la nécessité, l'importance et la répartition de ces émissions » (33). A nouveau, il n'y a pas d'indication plus précise du Conseil d'Etat sur cette notion de service public et sur les obligations qui s'imposent à lui. On doit même relever que, dans l'arrêt *Moulin et De Coninck*, le Conseil d'Etat estime que l'article 28, § 1^{er}, de la loi de 1960 qui contraint la B. R. T. à l'objectivité n'a trait qu'aux émissions d'information assurées par les instituts eux-mêmes et ne peut dès lors servir de fondement à un moyen

(30) Cass., 27 novembre 1834, Pas., 330.

(31) *Op. cit.*, p. 490-491.

(32) *Id.*, p. 492.

(33) *Id.*, p. 491.

d'annulation qui ne concerne pas ces émissions d'information, mais bien un programme distinct complètement étranger à celles-ci (34). Le Conseil d'Etat n'estime donc pas l'institut soumis comme service public à une obligation d'objectivité pour l'ensemble de ces émissions. Dans la décision de faire appel ou non à la collaboration de tiers, il ne semble pas qu'il y ait pour le service public d'obligations précises (35).

Néanmoins, une fois que l'institut a décidé de faire appel à des tiers, ici des associations politiques ou philosophiques, il y a, selon le Conseil d'Etat, des obligations à respecter, obligations résultant des libertés constitutionnelles.

Il résulte, en effet, d'une combinaison des articles 14 et 6 de la Constitution que « d'une part, si le conseil d'administration a mis un temps d'émission à la disposition des partis politiques, ce conseil doit laisser ces organisations diffuser leurs idées en toute liberté et, d'autre part, que tous les partis doivent pouvoir exercer ce droit dans les mêmes conditions, à savoir celles qui découlent de la limitation du temps d'émission et du caractère public de la diffusion » (36).

Il se déduit par ailleurs de l'article 6 de la Constitution qu'« en cas d'attribution d'un temps d'émission aux partis, il convient d'appliquer les mêmes critères à tous les partis politiques, c'est-à-dire que seuls pourront être utilisés des critères légalement admissibles, parce que fondés sur des différences objectives entre les partis et conformes aux buts légaux que le conseil d'administration peut et doit poursuivre » (37). Ces critères vont permettre de déterminer

(34) *Op. cit.*, p. 333. Il est frappant de relever que, dans un de ses avis, la Commission nationale permanente du pacte culturel a aussi clairement dissocié l'accès à l'antenne des tendances idéologiques et philosophiques de la mission d'information de la R. T. B. F. Un parti se plaignait de n'avoir pas été cité dans les émissions d'information à propos de sa participation à une réunion publique à côté d'autres — qui eux avaient été cités —. La commission a estimé la plainte non fondée car le problème n'était pas l'accès à l'antenne mais la mission d'information de l'Institut dans le respect de ses règles déontologiques internes. V. J. Brassine et Ph. Lausier, *op. cit.*, p. 30.

(35) Dans son rapport (cité par J. Gol, *op. cit.*, p. 409), le substitut précise : « toute l'activité de la B. R. T. - R. T. B. doit — donc — être centrée sur l'intérêt du service public qui a été confié à cet organisme ». Dès lors : « les émissions que la R. T. B. organise soit elle-même, soit en les confiant à des associations ou fondations reconnues n'ont d'autre but que d'informer, former ou délasser le public. C'est en tenant compte dans toute la mesure du possible, des exigences, des besoins et des goûts du public que la R. T. B. remplira sa mission ».

(36) C. E., 6 avril 1966, *op. cit.*, p. 332.

(37) *Id.* Pour le substitut (rapport cité par J. Gol, *op. cit.*, p. 409), « le pouvoir d'appréciation qui appartient aux instituts ne peut — en effet — s'exercer que dans l'intérêt du service public qu'ils sont chargés d'assurer. S'il apparaissait que ce pouvoir

si une association a ou non accès à l'antenne et dans quelle proportion.

Le Conseil d'Etat contrôle ensuite la validité des critères retenus et admet, pour les tribunes politiques, le critère du « caractère représentatif pour la partie flamande du pays ». Pour le juge administratif, ce critère est fondé sur des différences objectives dans la situation des partis et il est conforme au but légal que l'institut peut poursuivre (38) et doit poursuivre : l'occupation rationnelle du temps d'émission ou encore l'intérêt des auditeurs. Pour les émissions philosophiques et religieuses, le Conseil d'Etat estime que l'institut « pouvait légitimement avoir égard à l'importance respective des cultes telle qu'elle était notamment constatée chaque année dans le budget du Ministère de la Justice » (39).

L'intérêt de ces arrêts consiste dans la portée plus large donnée à la liberté d'expression. Si elle n'existe pas en amont, elle est néanmoins entière au fil même de l'émission et en aval, excepté les limites inhérentes au caractère public de l'émission, telles celles qui sont précisées à l'article 28, § 2, de la loi du 18 mai 1960 : le respect de la loi, de l'intérêt général, de l'ordre public, des bonnes mœurs et l'interdiction d'outrage aux convictions d'autrui ou d'offense à l'égard d'un Etat étranger. A la différence de l'arrêt *Perin*, on ne trouve plus dans ces arrêts une restriction résultant du pouvoir d'appréciation de l'institut.

Il est par ailleurs intéressant de relever que, dans ces arrêts, le Conseil d'Etat définit les libertés constitutionnelles comme des libertés-franchises et non comme des droits de créance. C'est une démarche inverse à celle qui sera celle de l'arrêt *Lenaerts* deux ans plus tard (40). Les arrêts de 1966, d'une part, et de 1968, d'autre part, ne s'inscrivent donc pas dans une même perspective. Concernant l'accès des tendances idéologiques et philosophiques à l'antenne, le Conseil d'Etat n'a pas devancé la loi du 16 juillet 1973 comme il le fera pour le personnel dirigeant des Instituts de radiodiffusion (41).

d'appréciation devrait s'exercer de manière à établir systématiquement, sans motifs tirés des nécessités du service une discrimination quelconque, la radiodiffusion-télévision excéderait de toute évidence ses pouvoirs. »

(38) Cf. *supra*.

(39) C. E., 26 mai 1966, *op. cit.*, p. 491.

(40) Cf. *supra*.

(41) V. l'article 18 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques qui garantit à chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un conseil « culturel » le droit d'accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la communauté concernée.

B. *La liberté d'expression des journalistes*

Puisque le journaliste est l'agent d'un institut public d'émission, il ne peut être question de lui reconnaître une entière liberté d'expression dans l'exercice de ses fonctions. Comme tout fonctionnaire, il est tenu de respecter les devoirs de neutralité, de discrétion et de réserve(42).

En matière de radiodiffusion et de télévision, la liberté d'expression trouvera le plus souvent comme limite le devoir d'impartialité, d'objectivité. Un arrêt récent du Conseil d'Etat le rappelle : l'arrêt *Buyle* du 21 septembre 1984. Il mérite qu'on s'y arrête.

Sans entrer dans les détails de l'affaire, il y a lieu de dire deux mots des faits. En décembre 1981, après que soit intervenu un accord sur la formation du gouvernement « MARTENS V », M. Martens, formateur, est interviewé par un journaliste de la B. R. T. de la manière suivante :

« — Voici quelque temps vous avez encore dit : « en aucun cas, je ne présiderai un gouvernement qui demandera au Parlement des pouvoirs spéciaux ». Et maintenant, vous allez mettre le Parlement hors jeu pour moins d'un an ?

— De 150 à 160 milliards doivent être épargnés l'an prochain pour les dépenses courantes. Où se feront toutes ces économies ? Dans le secteur social également ?

— Votre cabinet, votre cabinet romain et bleu, qui verra bientôt le jour, mènera néanmoins une politique de régression sociale. Ne craignez-vous pas l'opposition des syndicats, du mouvement ouvrier chrétien dans votre propre parti, l'opposition en Wallonie où votre cabinet n'aura qu'une très faible majorité ?

— Votre programme de gouvernement ne contient rien en matière de défense, au sujet des fusées nucléaires par exemple. Niez-vous le mouvement pacifique ?

— Vous devenez maintenant le premier ministre d'un cabinet de centre droit. Est-ce possible pour un homme qui, voici des années, a pris le départ tel l'avoué d'une formation d'un front de gauche ? ... Mais, bien davantage encore, comme président des jeunes C. V. P., vous étiez alors partisan de la constitution d'un front progressiste. L'avez-vous oublié ? »

(42) A ce propos, v. Jan de Groof, « Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion », *Adm. pub. trim.*, p. 265-289, particulièrement p. 276-277.

En raison de cette interview, le journaliste encourut une sanction disciplinaire, la réprimande, pour avoir manqué à la règle d'impartialité et d'objectivité prescrite par l'article 23 du décret sur la B. R. T. (43) et par l'article 8 des « prescriptions, usages et recommandations en vigueur » (44). Le journaliste se vit aussi interdire toute activité au service extérieur de la rédaction de la radio; cette mesure fut cependant ensuite rapportée.

Concernant cette dernière mesure, tout d'abord, le Conseil d'Etat a admis qu'il s'agissait d'un acte faisant grief et que l'autorité peut décider un changement d'affectation dans l'intérêt du service. L'autorité invoquait qu'il était souhaitable et nécessaire de rétablir le climat de confiance tant à l'égard des hommes politiques qu'à l'égard des auditeurs en général. Le Conseil d'Etat ne va pas accepter ce raisonnement. Il relève que l'institut reconnaît que l'éloignement du journaliste a posé des difficultés pratiques pour l'équipe de la rue de la Loi et en déduit que la mesure n'était pas justifiée par le bon fonctionnement du service, par les besoins du service. La mesure apparaît alors comme une sanction disciplinaire qui, non prévue dans le statut, n'est pas valable. Ce passage de l'arrêt précise dans une certaine mesure la notion d'« intérêt du service » ramenée finalement à celle de bon fonctionnement, de bonne organisation du service. Il conviendra d'y revenir.

L'essentiel de l'arrêt a trait au principe d'objectivité (45). Le Conseil d'Etat s'exprime à cette occasion sur la mission de service public des instituts en ces termes : « L'autonomie de la radiodiffusion de droit public est entièrement garantie en notre système juridique belge. La contrepartie de cette autonomie réside par nature en une responsabilité spéciale : les activités de la radiodiffusion doivent être compatibles avec le respect des convictions de chacun, ce qui implique que, dans l'émission et l'interprétation de nouvelles, il y a lieu de faire montre du scrupule qui s'impose. La B. R. T. ne peut prendre position dans les polémiques qui surgissent

(43) Art. 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er} : « Les émissions d'information sont faites dans un esprit de rigoureuse objectivité et sans aucune censure préalable du gouvernement. Les communications et programmes à caractère informatif général sont soumis au même esprit d'objectivité ainsi qu'à la même interdiction de toute censure préalable de la part du gouvernement ».

(44) « L'impartialité est un corollaire de l'objectivité. Le journaliste de radio et télévision ne peut défendre aucun point de vue personnel ni donner l'impression d'approuver les opinions dont il rend compte ».

(45) Les problèmes de procédure qui ont été tranchés par le Conseil d'Etat dans cet arrêt ne seront pas abordés dans le présent rapport.

lors de la formation d'un gouvernement. L'institution doit donc éviter d'en donner un éclairage unilatéral et en éviter tout autant l'impression » (46). « En tant que collaborateur de la mission collective de la radiodiffusion publique, le journaliste radio et télévision doit s'abstenir d'agissements qui peuvent faire douter le public de l'impartialité » (47).

Le Conseil d'Etat applique ensuite ces principes à la technique d'interview. Selon lui, toute question qui intéresse le public en tout ou en partie peut être posée mais sans que le journaliste donne l'impression d'avoir fait un choix, d'avoir préjugé, sans qu'il reprenne une opinion à son compte. L'interview doit avoir un caractère objectif non seulement en son entier mais aussi dans la pose des questions. En l'espèce, les questions étaient pertinentes mais la manière négative de les poser n'était pas impartiale puisque le journaliste tenait certaines opinions pour acquises et donc partagées par la B. R. T. Cette dernière considération n'était pas atténuée par le caractère public des opinions énoncées ni par l'absence d'observations ou de réactions de l'interviewé.

Avant de commenter cet arrêt, il importe de relever que, dans cette affaire, l'auditeur du Conseil d'Etat s'était exprimé dans un sens différent, concluant d'ailleurs à l'absence d'infraction notoire au devoir d'objectivité (48). Il estime qu'en confrontant le formateur à des considérations générales déjà connues — puisque la presse y avait fait écho auparavant —, le journaliste a permis au formateur d'y réagir, « ce qui ne pouvait que contribuer à l'information objective du public ». Le fait que le journaliste n'ait pas mentionné « formellement » l'origine des opinions qu'il reprenait, « ne pouvait raisonnablement tromper quiconque était intéressé à l'actualité politique et moins encore le formateur et leur faire croire qu'il s'agissait de conceptions personnelles du requérant ou d'opinions qu'il partageait ». L'auditeur admet bien sûr la validité de la technique des interviews sur le plan d'une information objective. Il admet aussi que pour apprécier si lors d'une interview il y a ou non manquement au devoir d'objectivité, il faut raisonner différemment que pour la présentation d'un texte unilatéral. L'auditeur n'admet pas pour autant en principe toute technique d'interview

(46) C. E., 21 septembre 1984, *J. T.*, p. 41-43, ici p. 42, avec les observations de l'auditeur W. De Roover; *T. B. P.*, 1986, p. 171-173 avec le rapport de l'auditeur W. De Roover.

(47) *Id.*

(48) *Id.*, p. 42-43.

même si elle est acceptée par l'interviewé et il prend en compte la personne de l'interviewé. Ainsi, selon lui, un homme politique du format du formateur peut se voir confronté à une technique d'interview directe comme celle utilisée, sans qu'il y ait lieu de craindre qu'il soit déséquilibré.

Trois éléments me frappent dans ce raisonnement : c'est, tout d'abord, le sort particulier qui est fait à l'interview : contrairement au Conseil d'Etat, l'auditeur la considère globalement — questions et réponses — pour en apprécier l'objectivité. Il semble admettre que, vu la possibilité pour l'interviewé de répondre, les critères d'objectivité sont différents. C'est ensuite la manière dont l'auditeur considère le public : un public adulte, informé, qui connaît les rétroactes, un public exigeant sur le plan de l'information. Il importe peu qu'on lui reprécise l'objet de l'accord de gouvernement. Il le connaît. Il importe peu qu'on lui redise l'origine des opinions et critiques : il la connaît. Ce qui importe, c'est que l'interview du formateur lui donne de nouveaux éléments d'information : la réaction du formateur à ces critiques. Et pour que les réponses ne s'égarent pas, il faut que les questions soient précises et directes. C'est, à notre estime, un élément fondamental dans le rapport de l'auditeur : le journaliste travaille pour le public et ce public est exigeant. L'auditeur ne perd cependant pas tout-à-fait de vue l'interviewé, c'est le troisième aspect. Mais il se montre à cet égard plus exigeant avec un homme politique comme le formateur, qu'un journaliste peut davantage solliciter pour obtenir une information objective (49).

L'intérêt essentiel de l'arrêt *Buyle* réside dans le fait que le Conseil d'Etat se prononce de façon très générale sur l'obligation d'impar-

(49) L'on se doit d'ailleurs de relever que, dans un contexte très différent, celui de la liberté de presse, la Cour européenne des droits de l'homme a fait également un sort différent à l'homme politique : « En outre, la liberté de la presse fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière. Partant, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier : à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance. Assurément, l'article 10, par. 2, permet de protéger la réputation d'autrui, c'est-à-dire de chacun. L'homme politique en bénéficie lui aussi, même quand il n'agit pas dans le cadre de sa vie privée, mais en pareil cas les impératifs de cette protection doivent être mis en balance avec les intérêts de la libre discussion des questions politiques ». (Cour européenne des droits de l'homme, 8 juillet 1985, Affaire Lingens, in *Journal des procès*, 31 octobre 1986, p. 30);

tialité et sur son fondement. Cette prise de position du Conseil d'Etat contraste, comme le souligne M. Voorhoof (50), avec la démarche plus empirique de l'auditeur qui recherche, in concreto, si les faits ont pu légalement justifier la sanction disciplinaire.

Quant au fondement de l'obligation, le Conseil d'Etat le voit dans l'autonomie des instituts et dans le souci que soient respectées les convictions de chacun. On peut sans doute deviner en filigrane derrière cette affirmation les principes constitutionnels que sont la liberté d'expression et le principe d'égalité. Il est néanmoins frappant de relever qu'à nouveau le Conseil d'Etat se fonde avant tout sur le statut spécifique des instituts de radio et télévision plutôt que sur les libertés constitutionnelles et le droit à l'information (51). On peut évidemment se demander si ce qui vaut pour la R. T. B. F. et la B. R. T. vaudrait aussi pour des radios ou télévisions privées. Concernant le fondement mis en avant par le Conseil d'Etat, on peut par ailleurs être un peu surpris lorsque l'on rapproche cette partie de l'arrêt sur l'obligation d'impartialité du passage commenté plus haut où le Conseil d'Etat, à propos du changement d'affectation du journaliste, ne prend pas en considération, pour apprécier « l'intérêt du service », la nécessité de rétablir le climat de confiance à l'égard des hommes politiques et des auditeurs en général. Il semble au contraire qu'à partir du moment où le manquement à la règle d'impartialité est établi, il y a lieu de poser la question de savoir si la confiance du public n'a pas été atteinte et ne doit pas être rétablie.

Le Conseil d'Etat s'exprime également sur la portée de l'obligation d'objectivité et, comme le souligne M. Voorhof, il fait primer une conception stricte, individuelle sur une conception structurelle, pluraliste déjà consacrée par l'arrêt *Lenaerts* puis par le Pacte culturel (52). Il semble dès lors difficile de ne pas voir un certain

(50) Dirk Voorhoof, « De Raad van State en de objectiviteitsverplichting van de B. R. T. », *Tegenspraak*, 1984/6, p. 19-27, particulièrement, p. 23.

(51) M. Voorhoof estime même, quant à lui, que cet arrêt du Conseil d'Etat est en lui-même une atteinte au droit d'information (*op. cit.*, p. 25).

(52) Cf. *supra*.

L'arrêt de la Cour de cassation du 12 septembre 1975 (*op. cit.*; p. 723) s'inscrit également dans cette perspective du pluralisme puisque la Cour y affirme que « le demandeur confond ou croit pouvoir assimiler les notions « objectivité » et « absence de tendances ou thèses politiques » et qu'« un reportage, même s'il a une tendance politique, ne manque pas nécessairement d'objectivité ».

MM. Hanotiau et Vanwelkenhuyzen déduisent de cet arrêt et du Pacte culturel que « dans ces conditions, et quoique certains continuent à soutenir que l'information devrait se borner à la relation de faits bruts, sans interprétation ni commentaire, il paraît difficile de contester que la notion d'objectivité doit être mise en relation avec

hiatus entre l'arrêt *Lenaerts* et l'arrêt *Buyle*. Il est frappant d'ailleurs de relever que l'arrêt du 21 septembre 1984 utilise le terme « impartialité » à côté du terme « objectivité ». MM. Hanotiau et Vanwelkenhuyzen relèvent que ce terme « impartialité » confondu avec celui de « neutralité » a été remplacé en 1960 par le terme « objectivité ». Selon ces auteurs, la modification n'est pas due au hasard mais a voulu marquer le souci désormais présent d'assurer la présence des différentes tendances politiques principales proportionnellement à leur force (53). Le retour à la notion d'impartialité marquerait-il un abandon fût-ce partiel de la règle du pluralisme ou un rééquilibrage ? (54) Certains auteurs ont tenté de réduire cet hiatus. Ainsi M. De Groof veut concilier les deux impératifs, mais il fait primer le devoir individuel d'objectivité : « les clés du pacte culturel ne peuvent servir que de garanties supplémentaires en faveur des différentes tendances philosophiques, pas de substitut à l'obligation d'objectivité » (55).

Il n'est évidemment pas simple de cerner la notion d'objectivité. Plusieurs auteurs soulignent cette difficulté (56). Ce n'est pas une valeur en soi ni absolue; elle existe par et pour le public qui a le droit d'être informé. Il s'agit donc plutôt d'une obligation de moyen : il faut rechercher l'objectivité, faire preuve d'un esprit de stricte objectivité. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat impose au journaliste de « faire preuve de scrupule » et de mentionner la source des opinions qu'il reprend, ce qui peut apparaître un peu

celle de pluralisme qui l'éclaire et la complète » (« La liberté d'expression et ses limitations; la communication audiovisuelle », *Adm. Pub. Trim.*, 1977-1978, p. 113-134, particulièrement, p. 122-132).

(53) M. Hanotiau et A. Vanwelkenhuyzen, *id.*

(54) Il faudrait donc s'interroger que la validité de l'article 11 du règlement en matière d'information radiophonique et télévisée adopté par le Conseil d'administration de la R.T.B. le 21 avril 1975, qui prévoit que l'objectivité « implique une représentation équilibrée, à l'antenne, des différentes tendances et des mouvements d'opinion » et que « cet équilibre ne doit pas nécessairement s'établir à l'intérieur de chaque émission, mais doit ressortir, soit d'une série d'émissions, soit de l'ensemble de l'information au cours d'un certain laps de temps ». Cette disposition ne vise à première vue pas les émissions des tiers pour lesquelles, d'après le Conseil d'Etat, l'institut n'est pas soumis à la règle d'objectivité (cf. *supra*). Il s'agit donc ici d'un pluralisme au sein des émissions d'information. A propos du pluralisme dans les autres émissions, v. K. Rimanque, *op. cit.*, col. 1644.

(55) J. De Groof, *op. cit.*, p. 279-281.

(56) V. J. De Groof, *id.*, p. 265 et s.; M. Hanotiau et A. Vanwelkenhuysen, *op. cit.*, p. 133; K. Rimanque, *op. cit.*, col. 1605 et 1628.

formel(57). C'est une obligation de moyen, mais c'est le résultat qui va être jugé et se pose alors la question de savoir quels critères vont être retenus pour cette appréciation(58). La référence, c'est le public : c'est lui qui a le droit à l'information; c'est pour lui que l'information doit être objective; c'est de son point de vue que l'objectivité doit être appréciée(59). La difficulté c'est que ce public n'est pas monolithique et qu'il n'a pas la possibilité de s'exprimer. C'est donc, en son nom, d'autres qui vont le faire : l'administrateur général, d'abord, lorsqu'il prend une mesure disciplinaire — à cet égard, plusieurs auteurs, après l'arrêt *Buyle*, ont suggéré de « désubjectiviser » l'obligation d'objectivité en faisant précéder la mesure d'un avis d'un conseil déontologique et d'une commission d'experts — « deux mesures valent toujours mieux qu'une seule »(60) —; le Conseil d'Etat, ensuite, quand il contrôle la légalité de la sanction. Derrière le raisonnement du juge, se profile donc une certaine idée du public : ce n'est pas celle qui a été retenue par l'auditeur ici ou par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Lenaerts*(61) — un public informé, exigeant —, mais celle d'un public à informer, interlocuteur mais non partenaire du journaliste(62).

Dans cette affaire, il y a la relation de l'institut avec le public qui est fondamentale puisque c'est pour ce public que travaille l'Institut. Il y a aussi la relation avec l'homme politique, celui qui fait l'information et dont le journaliste doit se faire quelque peu complice pour gagner la confiance et les confidences(63). Mais complicité ne peut vouloir dire complaisance, car à ce moment le journaliste faillit à sa mission première qui est d'informer le public. La difficulté est encore accrue par le fait que l'homme politique a pris conscience de l'impact des médias et veut les utiliser à son

(57) J. Ceuleers, « Objectiviteit in de radio- en televisienieuwsuitzendingen », *T. B. P.*, 1986, p. 185-187.

(58) Comme le souligne M. Ceuleers, la difficulté est encore plus grande quand, comme dans les prescriptions de la B. R. T., il est interdit au journaliste de « donner l'impression d'adhérer aux opinions dont il rend compte » (id., p. 186).

(59) Id. et J. De Groof, *op. cit.*, p. 265-267-270.

(60) J. Ceuleers, *op. cit.*, p. 187.

L'idée n'est pas neuve (v. M. Hanotiau et A. Vanwelkenhuyzen, *op. cit.*, p. 132) et il y a d'ailleurs lieu de souligner qu'il existe depuis fin 1986, au sein de la B. R. T., une commission composée de personnes étrangères à l'Institut, issues notamment de la presse et des universités, qui, sur demande, donne des avis au Conseil d'administration sur des problèmes d'objectivité (Adviescollege Objectiviteit).

(61) V. *supra*.

(62) V. sur ce thème Michel Gheude, « L'information dérangée », *La Revue nouvelle*, 1987, p. 115-127.

(63) Id., p. 123-124.

usage, ce qui ne contribue pas nécessairement à l'information. Il y a donc un équilibre à respecter et on peut regretter, avec M. Ceuleers, que le Conseil d'Etat n'ait pas sur le plan du devoir d'objectivité fait un sort différent à la technique d'interview (64). De façon plus vive, M. Voorhoof considère que l'arrêt du Conseil d'Etat accentue la fonction de consolidation et de conformisme de la règle d'objectivité. Le journaliste va privilégier une information docile, non dérangeante au détriment des auditeurs qui attendent une information pertinente. A la censure directe du pouvoir politique, se substitue une autocensure des journalistes. Pour cet auteur, l'institut néglige ainsi sa mission qui est aussi de contribuer à la formation d'opinion dans le chef du public (65). On peut évidemment répondre à M. Voorhoff que le journaliste n'a pas à créer l'information, pas plus qu'à « déclencher une confrontation dans laquelle il officierait en tant que partenaire de la personne interviewée » (66), mais le danger est grand de voir alors le discours politique et le discours journalistique se recouvrir au détriment de l'information (67). Comme l'a estimé l'auditeur du Conseil d'Etat, n'est-ce pas de la confrontation que résultera l'information objective du public ?

* * *

En guise de conclusion, deux remarques peuvent encore être faites.

On a vu, à travers plusieurs arrêts, que le Conseil d'Etat déduit les contraintes des instituts publics de leur statut, de leur autonomie, parfois du service qu'ils doivent au public. On peut se demander si une part plus large ne devrait pas être faite aux libertés constitutionnelles et si, dans une perspective dynamique — mais peut-être faudrait-il réviser d'abord la Constitution —, le droit à

(64) *Op. cit.*, p. 187.

(65) *Op. cit.*, p. 21 et 25. On doit d'ailleurs souligner qu'en 1960 la règle de l'objectivité est apparue comme liée à l'indépendance garantie aux instituts d'émission et à l'exclusion pour l'avenir de toute censure préalable du gouvernement (v. M. Hanotiau et A. Vanwelkenhuyzen, *op. cit.*, p. 119). En sens contraire v. K. Rimanque, *op. cit.*, col. 1631).

(66) J. De Groof, *op. cit.*, p. 281-283.

(67) On retrouve d'ailleurs l'idée que l'institut doit aider le citoyen à se former une opinion personnelle sur les problèmes de son temps chez d'autres auteurs (v. M. Hanotiau et A. Vanwelkenhuyzen, *op. cit.*, p. 133).

l'information ne devrait pas être reconnu comme le fondement premier du service à rendre au public, à tout le moins dans le domaine de l'information. Ce droit reconnu, il conviendrait d'en préciser la teneur, ce qui ne peut être fait sans une réflexion sur le public, l'ensemble des citoyens qui ont le droit d'être informés. A cet égard, la jurisprudence du Conseil d'Etat donne des pistes de réflexion qui partent parfois en sens divers. Derrière cette question du droit à l'information, s'en profilent d'autres : celles du « pluralisme, de la tolérance, de l'esprit d'ouverture », celles d'une information qui explique, dévoile, met en cause et parfois dérange (68).

Cette question — et c'est une seconde réflexion — se pose avec d'autant plus d'acuité que le secteur de la radio et de la télévision explose aujourd'hui. Il y a déjà les radios locales, les télévisions communautaires. Il y aura sans doute demain des télévisions privées. Ces nouveaux médias poseront peut-être au juge administratif un problème de compétence : s'agit-il d'autorités administratives ? (69) Ils obligeront surtout le juge administratif à rechercher la spécificité des instituts publics dans le domaine de l'information et dans les autres domaines — avec la difficulté d'ailleurs de distinguer le premier des autres —. La liberté d'expression va-t-elle trouver à s'exprimer ailleurs. Le droit à l'information s'en trouve-t-il conforté ? Quelles contraintes en résultent pour les instituts publics ? Quelles contraintes en résultent pour les autres médias ? Des réflexions nouvelles s'imposent : autres médias — autre droit.

(68) V. sur ces questions le récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 juillet 1986 avec le commentaire de Michel Hanotiau, « Vers le droit à l'information ou les idées qui heurtent, choquent ou inquiètent », *Journal des procès*, 31 octobre 1986, p. 21-31.

(69) V. *supra*, note 2.