

Belgique. La cour d'arbitrage et la liberté de l'information

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Belgique. La cour d'arbitrage et la liberté de l'information . In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 3-1987, 1989. La liberté de l'information. pp. 241-250;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1989.992>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1989_num_3_1987_992

Fichier pdf généré le 14/06/2018

BELGIQUE

LA COUR D'ARBITRAGE ET LA LIBERTÉ DE L'INFORMATION

Francis DELPEREE *

Il faut le rappeler, sans se lasser. La Cour d'arbitrage est une juridiction constitutionnelle. Elle est amenée, à l'occasion des litiges dont elle est saisie, à exercer le contrôle de constitutionnalité de l'ensemble des lois et des règles qui leur sont équivalentes, soit des décrets. Elle ne peut cependant censurer ces normes que pour autant que soit allégué et établi un vice précis d'inconstitutionnalité. Il faut, en effet, que l'auteur de l'acte incriminé -le législateur national, communautaire ou régional- ait excédé, d'un point de vue matériel ou territorial, les compétences qui lui ont été attribuées. Ce faisant, il a porté atteinte à la Constitution (ainsi qu'aux lois spéciales et ordinaires qui explicitent ses dispositions) dont on sait qu'elle a vocation, spécialement dans les Etats construits selon les techniques du fédéralisme, à établir les règles du partage des pouvoirs. La Cour d'arbitrage veille ainsi au correct exercice des compétences normatives de l'Etat, des communautés et des régions.

Le contentieux constitutionnel porte, à n'en pas douter, la marque de ces principes organiques. La matière de l'audiovisuel en fournit un exemple approprié. Voici une question qui retient sans délai l'attention de la Cour d'arbitrage. L'arrêt n° 31, du 20 janvier 1987, est d'ores et déjà intervenu en ce domaine. Mais à la différence d'autres juridictions constitutionnelles, la Cour ne s'érige pas en défenseur attitré des droits et des libertés, alors même que ceux-ci, telle la liberté des opinions et la liberté de la presse, sont explicitement inscrits - depuis plus d'un siècle et demi- dans le titre II de la Constitution. Elle a vocation de remplir une fonction distincte, mais tout aussi utile. Elle veille à l'exercice des attributions qui, dans le domaine de l'audiovisuel, ont été réparties entre le législateur national et les législateurs communautaires. Elle est attentive aussi au partage des attributions entre les trois communautés -française, flamande et

* Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain, assesseur au Conseil d'Etat.

germanophone-, puisque chacune est appelée à intervenir également dans ce secteur (§1er. *La répartition effective des attributions*).

Une question néanmoins mérite d'être soulevée. La Constitution, parce qu'elle est projet politique d'une société, n'est-elle pas une ? Est-il concevable - d'un point de vue logique ou idéologique- de la diviser en chapitres et sections, aux fins de systématiser les attributions de la Cour d'arbitrage ? Ses dispositions ne se renvoient-elles pas les unes aux autres ? N'est-ce pas leur assemblage qui donne au texte constitutionnel son originalité ? En d'autres termes, les limites précises assignées à l'action de la Cour d'arbitrage ne sont-elles pas artificielles ? A nouveau, la matière de l'audiovisuel peut procurer une bonne illustration dans ce domaine. Il n'est guère aisé de traiter des phénomènes de répartition des compétences législatives en ce domaine, sans se soucier des libertés qui sont en jeu -celles des individus, des entreprises, des autorités publiques elles-mêmes (§2. *La protection effective des droits et des libertés*).

§1ER - LA RÉPARTITION EFFECTIVE DES ATTRIBUTIONS

A tout prendre, la Constitution, dans son article 59 bis, §2, les lois spéciales du 21 juillet 1971 et du 8 août 1980 (art. 4, sexto) et la loi ordinaire du 31 décembre 1983 (art. 4, §1er) établissent un partage net des attributions audiovisuelles entre l'Etat et les trois communautés qui s'organisent en son sein.

La compétence de principe est communautaire. La radio et la télévision sont définies comme étant des "matières culturelles". Elles relèvent à ce titre de la responsabilité exclusive des autorités communautaires. Celles-ci sont notamment habilitées à intervenir dans des matières qui, avant 1970, avaient fait l'objet d'interventions législatives amples et multiples. Elles sont également en mesure de légiférer par décret dans des secteurs où les progrès techniques, les problèmes déontologiques et les enjeux économiques peuvent requérir des initiatives normatives nouvelles.

Cette compétence de principe est néanmoins affectée de deux exceptions : celle des communications du gouvernement national ainsi que de la publicité commerciale. L'interprétation de ce dernier membre de phrase -seul titre pour l'Etat à encore intervenir dans le domaine de l'audiovisuel (1)- a suscité des controverses dans les milieux politiques. Elle a retenu à plusieurs reprises l'attention des professionnels de l'audiovisuel. C'est elle qui fait l'objet de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 20 janvier 1987. Comment la Cour est-elle saisie de ce dossier ? Comment le tranche-t-elle ?

A - La procédure

La loi du 18 juillet 1977 contient certaines dispositions relatives au service public de la radio et de la télévision. Son chapitre 1er a pour objet les "*communications gouvernementales*". Selon l'article 1er, les instituts (publics) d'émission sont tenus d'émettre gratuitement, à concurrence de huit heures par

1 Comme le relève le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 juin 1982, la loi spéciale du 21 juin 1971 transfère intégralement la compétence en matière de radio-diffusion et de télévision aux conseils de communauté.

mois, des communications du gouvernement. Il est ajouté, à l'article 3, que *"les émissions gouvernementales sont diffusées sous forme de communications, aux conditions et selon des modalités à déterminer par arrêté royal délibéré en conseil des ministres"*.

L'arrêté royal du 8 juin 1982 relatif à l'émission des communications du gouvernement national par les instituts chargés du service public de radiodiffusion et de la télévision s'inscrit directement dans cette perspective. Il prévoit notamment, en son article 6, que *"les communications sont émises à la demande écrite du Premier ministre, qui fixe la date et les ondes sur lesquelles l'émission doit avoir lieu"* ; l'article 7 ajoute, pour sa part, que *"les communications sont émises immédiatement après les journaux parlés ou télévisés que désigne le Premier ministre"*.

Le contenu de ces dispositions réglementaires a fait l'objet de vives critiques de la part du Conseil d'administration de l'un des établissements publics chargé du service public de la radio et de la télévision, à savoir la R.T.B.F. Celle-ci estime notamment que l'arrêté royal porte atteinte à sa liberté de programmation, telle qu'elle est consacrée dans l'article 2, al. 2 du décret organique du 12 décembre 1977, selon lesquels *"l'institut arrête le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution, en fonction du quadruple mission : l'information, le développement culturel, l'éducation permanente, le divertissement"*.

N'étant pas en mesure d'infléchir la volonté exprimée par le gouvernement dans un sens plus proche de ses préoccupations, la R.T.B.F. entreprend de contester devant le juge de l'excès de pouvoir, la constitutionnalité et la légalité de l'arrêté royal du 8 juin 1982. Elle sollicite du Conseil d'Etat l'annulation des articles 2, 6, 7 et 9 de ce règlement, en ce qu'il porte atteinte à sa liberté de programmation.

D'ores et déjà, il faut s'interroger sur le bien-fondé de la démarche. Car la norme contestable, est-ce l'arrêté de juin 1982 ou plutôt la loi -particulièrement vague- du 18 février 1977 ? Il est vrai que, dans le système belge, les recours abstraits de constitutionnalité ne peuvent être introduits que dans l'année de l'entrée en vigueur de la loi (loi du 28 juin 1983, art. 2, §1er) et, plus important encore, que la saisine est réservée à des autorités publiques limitativement énumérées par la loi (art. 1er) -un établissement public communautaire ne relève pas de cette catégorie-. La Cour d'arbitrage ne saurait donc être saisie d'un recours direct qui l'inviterait à connaître de la constitutionnalité de la loi du 18 février 1977.

A l'occasion des débats devant le Conseil d'Etat, le problème de constitutionnalité de cette loi n'est, cependant, pas perdu de vue. Le juge administratif observe, à son tour, que la critique du requérant ne porte pas précisément sur l'arrêté royal incriminé, mais plutôt sur l'étendue des habilitations conférées par la loi du 18 février 1977 : *"comme le requérant en convient d'ailleurs dans une note d'audience, le moyen doit être compris comme critiquant, au regard de la répartition des compétences opérée par l'article 59bis de la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1980, l'étendue des habilitations"*.

conférées au Roi par la loi du 18 février 1977". Ce qui est manifestement en cause, c'est la constitutionnalité de la loi, plutôt que la légalité du règlement.

Que pouvait ou que devait faire, dans ce contexte, le Conseil d'Etat ? A notre sens, il se trouvait devant une alternative. Ou bien, il s'en tenait aux termes de la requête qui l'invitait à connaître de la régularité d'un règlement pris pour l'exécution d'une loi ; il entreprenait de vérifier si ce règlement s'inscrivait bien dans les mesures qu'implique la mise en œuvre de la loi de 1977 ; cette vérification faite et cette corrélation établie, il se devait de poser la question de conformité à la Constitution de la loi initiale et, pour ce faire, s'adressait à la Cour d'arbitrage. Ou bien, il entreprenait d'emblée de vérifier si les règles du partage des compétences constitutionnelles avaient bien été respectées et, dès ce moment, il se devait d'observer que c'était la constitutionnalité de la loi que le requérant lui demandait d'apprécier ; en conséquence, il devait se déclarer incompétent en raison de l'objet même du litige.

Le juge administratif ne suit aucune de ces démarches. Il remet à plus tard l'examen de l'étendue de la délégation législative. Il ne manie pas, comme en d'autres occasions, la théorie de l'enjeu véritable pour se déclarer incompétent à connaître de l'affaire. Mais s'avisant, suite aux observations de l'auditorat, des problèmes de constitutionnalité que suscite peut-être la loi du 18 février 1977, il rend un arrêt par lequel il introduit un recours sur question préjudicielle auprès de la Cour d'arbitrage et l'invite ainsi à statuer sur la constitutionnalité de la loi.

Sur le seul terrain de la procédure, on peut se demander si la démarche suivie est bien pertinente et si elle s'inscrit adéquatement dans les prévisions de la loi du 28 juin 1983 organique de la Cour d'arbitrage. Que permet cette loi ? Elle habilite le juge à introduire un recours auprès de la Cour d'arbitrage, si, à l'occasion de l'examen d'un litige qui est de sa compétence, il est amené à faire application d'une loi ou d'un décret dont la constitutionnalité paraît douteuse. Elle conduit la Cour à statuer sur la constitutionnalité de cette norme.

La Cour autorise le juge à faire application de la loi si elle ne s'expose pas à critique. Au contraire, elle fait défense au juge d'appliquer la norme qui aura été jugée inconstitutionnelle.

Point essentiel du raisonnement : il faut évidemment que le litige soit de la compétence du juge qui doit en connaître. Le mécanisme de la question préjudicielle ne peut être utilisé pour accorder, fût-ce au détour d'une intervention de la Cour d'arbitrage, des compétences supplémentaires aux différentes juridictions. Mais elle a pour effet, au contraire, de restreindre celles-ci, dans la mesure où un ensemble de normes que cette même juridiction aurait auparavant été en droit d'invoquer pour justifier ses décisions, ne peuvent plus -à raison de leur inconstitutionnalité- être prises en compte.

Autrement dit, la question eût pu ne pas être posée, l'affaire évitée et l'intervention de la Cour éludée. En l'espèce, le Conseil d'Etat a peut-être cherché, dans une matière délicate, à se mettre à l'abri de critiques qu'aurait pu lui valoir, dans les milieux politiques, une décision impromptue sur la légalité d'un règlement. Il a peut-être voulu clore définitivement le débat constitutionnel sans

que d'aucuns puissent soutenir indéfiniment que la décision du juge administratif eût été autre si la Cour d'arbitrage avait entre-temps été saisie.

De son côté, la Cour d'arbitrage n'avait pas à vérifier les conditions dans lesquelles la question préjudicielle lui a été posée. Se pouvait-il, de surcroît, qu'elle ne réponde pas aux questions que lui posait la Haute juridiction administrative ?

Il n'empêche. Le précédent peut paraître dangereux. Le recours sur question préjudicielle n'est pas le substitut du recours en annulation.

B - La question préjudicielle

Le Conseil d'Etat pose à la Cour d'arbitrage la question suivante : *"Les règles établies par l'article 59bis, §2, 1° de la Constitution et par l'article 4, 6° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour déterminer les compétences respectives, en matière de radiodiffusion et de télévision, de l'Etat et des communautés, sont-elles violées par :*

1° - l'article 1er de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la radiodiffusion et de la télévision, en ce qu'il habilite le Roi, en termes généraux, à déterminer les modalités et les conditions auxquelles sont soumises les communications du Gouvernement national,

2° - l'article 2 du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la radio-télévision belge de la communauté culturelle française, en ce qu'il dispose, en termes également généraux, que "l'Institut arrête le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution".

La question est double, on le voit. Soucieux d'explorer toutes les voies possibles d'inconstitutionnalité en la matière, le Conseil d'Etat ne se borne pas interroger la Cour sur la conformité d'une loi nationale à la Constitution mais entreprend aussi de lui faire vérifier la conformité d'un décret communautaire aux mêmes dispositions de la Constitution.

L'originalité de la démarche mérite d'être soulignée. A plusieurs titres. D'abord, le juge administratif, affirme, en l'occurrence, la prérogative qui est la sienne de poser la question préjudicielle, de la libeller comme il l'entend, sans être lié le moins du monde par la formulation de la requête introductive d'instance, et des moyens qui y sont développés. Le juge n'est pas le porte-parole d'une des parties du litige. Mais, invité à se prononcer dans un cas d'espèce, il s'éclaire sur la pertinence constitutionnelle d'arguments juridiques qui, au départ d'une loi, ont été invoqués devant lui. Dans cette perspective, le juge doit tenir compte, même au contentieux de l'excès de pouvoir, de ce que le Conseil d'Etat n'hésite pas à appeler *"les thèses respectives des parties"*. Un débat équilibré supposait que l'une et l'autre prétentions soient examinées dans un même mouvement.

Ensuite, le juge administratif pose deux questions. Il attend, cela va de soi, deux réponses. Qui ne devine que la combinaison de celles-ci rend plus complexe la solution ultérieure du litige ?

Ou bien l'un et l'autre textes sont considérés comme violant l'article 59bis de la Constitution, parce que le législateur national et le législateur communautaire ont, tous les deux, été au-delà de leurs domaines normaux d'intervention : le juge administratif va se trouver sans norme de référence pour annuler l'arrêté royal du 8 juin 1982, alors pourtant qu'il lui est fait défense d'appliquer la loi du 18 février 1977... Ou bien un seul des textes est considéré comme contraire à l'article 59bis de la Constitution : si c'est la loi nationale, elle ne peut être appliquée et l'arrêté de juin 1982 perd son fondement légal ; si c'est le décret communautaire, il ne peut non plus être appliqué et subsiste la question de conformité du règlement à la loi qu'il met en exécution.

Ou bien encore, les deux textes sont considérés comme conformes à la Constitution. Ils sont tous deux à prendre en compte. C'est donc aussi que le problème reste entier. Il faut apprendre à concilier les textes de la loi et du décret, ne pas imaginer des excès de compétence là où ils n'existent pas, discerner la portée de dispositions qui établissent des principes ou qui esquissent des exceptions... Dans ces conditions, tout reste à faire.

Enfin, le juge administratif pose deux questions jumelées. Pour tenir compte des *"thèses respectives des parties"*. Mais peut-être aussi pour mieux mettre en évidence la possibilité d'un conflit de compétences dont la Cour d'arbitrage aurait à connaître. *"La détermination des modalités d'émission des communications du gouvernement national"* que prescrit la loi du 18 février 1977 *"a nécessairement, note le Conseil d'Etat, une incidence sur celle du programme des émissions"* que le décret du 12 décembre 1977 attribue aux Instituts de radio et de télévision. D'autant plus, observe encore le juge administratif, que la loi nationale est formulée *"en termes généraux"* et que le décret communautaire dispose *"en termes également généraux"* -ce qui ne peut qu'accentuer encore les risques de conflit. Ici encore, il est permis de se demander si cette démarche est nécessaire. Sans doute la contradiction entre deux normes de même valeur peut-elle être révélatrice d'une violation de la Constitution. Mais l'inverse n'est pas vrai : une loi ou un décret peut méconnaître la Constitution sans pour autant entrer en conflit formel avec une autre loi ou un autre décret. Et puis, le raisonnement ne prend-il pas l'effet pour la cause ? Le conflit résulte d'une ou plusieurs violations de la Constitution. La violation de la Constitution ne résulte pas nécessairement d'un conflit de normes de même niveau.

Quoi qu'il en soit, les questions préjudicielles posées ont un mérite. Elles ne laissent dans l'ombre aucun des problèmes que suscite le dossier de l'audiovisuel. Les réponses qui leur sont apportées n'en ont que plus de prix.

C - La réponse aux questions

En réponse aux questions que lui pose le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage rend l'arrêt du 20 janvier 1987. Elle dit pour droit : *"En habilitant, en termes généraux, le Roi à déterminer les modalités et conditions auxquelles sont soumises les communications du Gouvernement national, l'article 1er de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions en matière de radiodiffusion et de télévision, interprété conformément à la compétence exclusivement attribuée aux Communautés pour leurs émissions de radiodiffusion et de télévision, ne viole*

pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celles-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions".

En disposant, en termes généraux, que l'Institut arrête le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution", l'article 2 du décret du 1er décembre 1977 portant statut de la radio-télévision belge de la communauté culturelle française, interprété conformément à la compétence exclusivement attribuée au législateur national pour l'émission de communications du gouvernement national, ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celles-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communauté et des régions".

La réponse double est nette à souhait. La Cour d'arbitrage ne procède pas à l'analyse jumelée des deux dispositions incriminées mais, pour chacune d'elles, indique -pour autant que le texte soit *"interprété conformément à la compétence exclusivement attribuée aux communautés pour leurs émissions de radiodiffusion et de télévision"* ou *"exclusivement attribuée au législateur national pour l'émission de communications du gouvernement national"* -que ni le décret, ni la loi ne violent la Constitution. L'une et l'autre normes peuvent donc, s'il échet, être prises en compte par le Conseil d'Etat dans l'examen du litige qui lui est déféré.

La solution paraît pertinente. Quoi qu'on en ait dit, la compétence de principe de la communauté en matière d'audiovisuel connaît une exception, dans le domaine de l'émission de communications du gouvernement national. En précisant, dans son article 2, que la R.T.B.F. était maîtresse du programme de ses émissions, l'article 2 du décret du 12 décembre 1977 ne pouvait porter atteinte à la compétence particulière du législateur national. Il y a donc là deux domaines de compétences exclusives l'une de l'autre. La solution retenue par la Cour d'arbitrage est bienvenue. Comme le souligne P. Nihoul, *"la Cour met ici en exergue un des principes généraux de répartition des tâches entre l'Etat, les régions et les communautés"* (2). Ce principe n'est pas à proprement parler celui de la souveraineté -car, à vrai dire, seule la Constitution est souveraine-, mais celui de l'autonomie, au sens propre de l'expression.

L'explication procurée par la Cour d'arbitrage emporte moins la conviction. Que fait, en effet, le juge constitutionnel ? Il se livre à une analyse textuelle, quasi littérale, non pas de la Constitution ou de la loi spéciale qui en procure application, mais des dispositions du décret du 12 décembre 1977. Que dit son article 2, alinéa 2, sinon que *"l'Institut arrête le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution..."* ? Il faut en déduire, dit la Cour, que l'Institut n'a pas la maîtrise de la programmation d'autres émissions que les siennes et, en particulier, ne saurait interférer avec la diffusion des émissions du gouvernement national, sous forme de communications gouvernementales".

L'argument semble simple et, pour tout dire, imparable. Est-il pour autant exact ? Comment aurait pu s'exprimer autrement l'article 2, al. 2 du décret de 1977 ? Etait-il concevable que, dans une disposition de principe, le Conseil de

2 P. NIHOUL, "La radio et la télévision face au juge constitutionnel", in *La radio et la télévision face au juge*, n° spécial des *Annales de droit de Louvain*, 1987, p. 82

la Communauté française entreprenne d'énumérer, au titre des émissions diffusées par la R.T.B.F., outre celles dont elle assure elle-même la réalisation, celles qu'elle achète à d'autres chaînes belges ou étrangères, celles dont elle assure la retransmission -via par exemple l'Eurovision-, celles qu'elle concède à des associations philosophiques ou religieuses ou celles encore que des entreprises privées réalisent dans le cadre de la publicité non commerciale ? S'agit-il là de "ses" émissions ? Non, sans doute ; pas plus -en tout cas- que les communications gouvernementales.

Il aurait été plus simple, à notre sens, de constater que la maîtrise de la programmation qui revient à la R.T.B.F. -en toutes matières- connaît, en vertu de la Constitution et de la loi spéciale, une exception dans un secteur particulier, celui des communications gouvernementales ; cette exception a fait l'objet de la loi du 18 février 1977.

§2 - LA PROTECTION EFFECTIVE DES DROITS ET DES LIBERTÉS.

On ne peut prétendre qu'à la faveur d'une discussion sur la répartition des compétences normatives en matière d'audiovisuel, se soit glissée une réflexion sur l'exercice des droits et des libertés dans la société politique. Il n'empêche que les thèmes abordés ont des répercussions en cette matière et qu'à l'insu peut-être des auteurs de l'arrêt du 20 janvier 1987 s'esquisse un statut des partenaires dans le domaine de l'audiovisuel : celui des gouvernants, des entreprises de radio-télévision et, en définitive, des individus.

A - Les droits des gouvernants

La Constitution et la loi spéciale qui en procure application posent en principe que le législateur national est habilité à régler la matière de l'émission des communications du gouvernement national. Nul ne songe à mettre en doute cette règle. Mais sa portée ne risque-t-elle pas d'être éternuée par les responsabilités que les autorités communautaires ont reçues en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des instituts publics de radiodiffusion ? Volontairement ou involontairement, ne sont-elles pas en mesure de raboter -voire d'annihiler les attributions des autorités nationales ? C'est le droit du gouvernement national de s'adresser à l'opinion sur les ondes nationales qui risque de se trouver ainsi compromis.

La Cour d'arbitrage ne transige pas sur cette question. Ce droit ne peut simplement être reconnu dans son principe, il doit aussi être assuré de manière effective. C'est pour cette raison, précise l'arrêt, que *"le législateur national est ... compétent pour adopter toutes les dispositions visant à réaliser l'émission de communications du gouvernement national"*.

B - Les droits des entreprises de radio-télévision

La Cour d'arbitrage n'a pas été fort sensible aux droits -sinon aux devoirs- qu'ont les entreprises de radio et de télévision de concevoir une programmation d'émissions qui réponde aux exigences de qualité technique et culturelle. Pour elle, on l'a montré, la R.T.B.F. a la maîtrise de ses seules émissions, elle n'a pas celle des communications gouvernementales, alors même

qu'elles utilisent ses ondes et ses canaux. Elle n'a même pas -pourrait-on ajouter- la responsabilité morale de l'ensemble du programme articulé qui est ainsi produit. A cet égard, l'arrêt a provoqué quelque surprise dans les milieux de l'audiovisuel. Mais une confusion ne s'est-elle pas produite ici ? La responsabilité de principe en matière d'audiovisuel appartient non pas à l'Institut public de radiodiffusion (la R.T.B.F. pour la communauté française) mais aux autorités communautaires qui sont habilitées à faire œuvre normative en cette matière (3), qui sont -comme dit la Cour- "*habilitées à fixer le statut des instituts publics de radiodiffusion et de télévision et à disposer que les instituts arrêtent le programme de leurs émissions*". Mais -ajoute la Cour d'arbitrage- dans un passage décisif de l'arrêt, "*la maîtrise de la programmation confiée aux instituts est limitée à la matière transférée aux Communautés elles-mêmes, dont l'émission de communications du gouvernement national est expressément exclue*". Ou, si l'on n'adhère pas à l'explication purement textuelle, la maîtrise de la programmation ne s'étend pas aux communications du gouvernement national.

C - Les droits des individus

Qu'en est-il de l'auditeur et du téléspectateur ? Ces droits sont-ils pris en compte dans le partage des attributions qui s'établit ? Une réponse pertinente ne pourra être fournie que s'il est tenu compte de toutes les données institutionnelles qui caractérisent l'audiovisuel en Belgique et, en particulier, des phénomènes de concurrence qui s'y établissent entre institutions privées et publiques qui se donnent pour tâche d'émettre des programmes audiovisuels (4).

Selon l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, "*toute personne a droit à la liberté d'expression*" (5). Il est précisé, dans le même article, que "*ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées*". Même si la Convention permet de soumettre les entreprises de radio-diffusion à un régime d'autorisations -ce qui n'est pas contesté-, ne faut-il pas considérer que les textes internationaux consacrent au profit de l'individu le droit de recevoir des informations, spécialement celles qui lui seraient communiquées par les autorités publiques de l'Etat dont il relève ? Comment expliquer dès lors que les communications gouvernementales qui sont diffusées par la radio et par la télévision de service public ne le soient pas aussi par les institutions privées qui s'adressent globalement au même public ? Sans doute la Cour d'arbitrage aurait-elle statué *ultra petita* si elle s'était interrogée sur la validité de dispositions législatives ou décrétales qui s'abstiennent d'imposer à toutes les entreprises de

-
- 3 Sans doute l'assimilation entre la Communauté et l'établissement public chargé de la radiodiffusion était-elle concevable à une époque où un monopole de fait, sinon de droit, était réservé à cet établissement public. Mais dès l'instant où la Communauté accepte la coexistence d'institutions privées et publiques qui remplissent les mêmes fonctions d'information et de divertissement, le raisonnement perd l'essentiel de son fondement. La R.T.B.F. ne saurait sans doute exercer plus de compétences que la Communauté française, mais elle ne peut par ailleurs revendiquer le bénéfice de l'ensemble des compétences qui reviennent à l'autorité politique dont elle dépend.
 - 4 Sur ce thème, voy. F. DELPEREE, "Radio et télévision en Belgique", *Annuaire européen d'administration publique*, 1984, p. 65-79 ; F. JONGEN, "Les données institutionnelles de la radio-télévision", in *La radio et la télévision face au juge*, (cité), pp. 17 à 35.
 - 5 F. DELPEREE, "Libres propos sur la liberté d'expression", *Administration publique*, 1977-1978, p. 103.

radiodiffusion des obligations similaires. Il reste que l'interprétation de l'arrêt rendu ne peut manquer de susciter pareil commentaire. Des réformes législatives paraissent s'imposer sans délai en ce domaine.

CONCLUSION

La Cour d'arbitrage ne connaît des problèmes de l'audiovisuel que sous un angle limité. Elle n'a pas pour tâche de préserver la liberté d'expression, mais de veiller au partage des attributions normatives dans l'Etat. Là où la discussion de problèmes de constitutionnalité se révèle particulièrement délicate, comment ne laisserait-elle pas transparaître, dans ses arrêts, une philosophie dont la défense des droits et des libertés peut constituer une pièce essentielle ? Comment les décisions qu'elle rend ne contribueraient-elles pas à une définition plus exacte des statuts respectifs des autorités et des particuliers dans la société politique ? Ceux-ci ont partie liée, comme l'avvers et le revers d'une médaille. Sans sortir de ses attributions, on conçoit que la Cour d'arbitrage soit attentive à l'un comme à l'autre.