

Aspects nouveaux du droit de l'audiovisuel en Belgique Yves Lejeune

En quelques années, le paysage audiovisuel belge a bien changé. Rupture, puis abandon du monopole public d'émission, multiplication des communications gouvernementales, apparition de messages publicitaires à la R.T.B.F. et à la B.R.T., transformation des conditions techniques relatives aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution... On pourrait multiplier les exemples de ce qui pourrait bien être une véritable mutation de la radio et de la télévision.

Le droit n'est pas resté insensible à ces évolutions. Tantôt, il s'est attaché à discipliner des phénomènes non encore réglementés; tantôt, il porte témoignage d'une sorte d'activisme des autorités politiques, celles-ci s'étant empressées d'occuper le terrain que leur avaient concédé les réformateurs de nos institutions.

Un polyptyque législatif et réglementaire

Le premier aspect nouveau du droit belge de l'audiovisuel — premier tant du point de vue chronologique que par son caractère fondamental —, c'est assurément le partage des compétences législatives et administratives entre l'Etat et ses trois communautés. Depuis 1971, la Communauté française et la Communauté flamande s'occupent seules des matières culturelles, parmi lesquelles le législateur spécial a fait figurer «la radiodiffusion et la télévision» (1). Mais il a assorti la compétence qu'il attribuait de deux exceptions: «l'émission de communications du gouvernement national» et de «publicité commerciale». C'est aux autorités nationales qu'il appartient de régler ces deux questions, jugées à ce point importantes qu'elles ne peuvent faire l'objet de réglementations différentes selon les Communautés. Malgré le silence de la loi spéciale, d'autres aspects de l'audiovisuel ont été exclus en fait de la compétence communautaire en raison de leur nature prétendument indivisible. Il s'agit de la fixation des conditions techniques de la radiodiffusion, de la télévision et de la câblodistribution, ainsi que

(1) Initialement: loi du 21 juillet 1971, article 2, 6°. Aujourd'hui: loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, article 4, 6°.

(2) Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, article 4, § 1^{er}.

(3) Loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radiodiffusion.

(4) Loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la radiodiffusion-télévision. De 1960 à 1977 exista également un Institut des Services communs.

(5) Loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la radiodiffusion et de la télévision.

(6) Décret du 12 décembre 1977: R.T.B.F. Décret du 28 décembre 1979: B.R.T., Nederlandse Uitzendingen. Décret du 27 juin 1986: B.R.F. (Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschsprachige Sendungen).

(7) Loi du 30 juillet 1979 relative aux radio-communications, article 3, § 5; arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale.

(8) Décret de la Communauté française du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales; décret flamand du 6 mai 1982 concernant l'organisation et la reconnaissance de radios non publiques; décret de la Communauté germanophone du 16 juin 1986 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales libres.

(9) Décret de la Communauté française du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires.

(10) Décret flamand du 28 janvier 1987 relatif à la transmission de programmes sonores et télévisés sur les réseaux de radio-distribution et de télédistribution et relatif à l'agrément de sociétés de télévision non publiques.

(11) Document C.C.F., session 1985-1986, n° 55/1 du 31 juillet 1986.

du régime administratif applicable à ces conditions. Dans l'opinion dominante, ces aspects non culturels de la matière relèveraient, eux aussi, de la compétence du pouvoir central.

Par la loi du 31 décembre 1983, la Communauté germanophone a été dotée en la matière des mêmes pouvoirs que les deux grandes Communautés (2).

Le droit belge de la radio-télévision peut donc être comparé à un polyptyque législatif et réglementaire dont le volet national et les volets communautaires composent, deux à deux, les trois paysages juridiques de l'audiovisuel en Belgique.

La fin du monopole public d'émission

Depuis la seconde guerre mondiale, le droit d'émission avait été monopolisé, en fait, par un institut public de radiodiffusion: l'I.N.R. (3), puis par deux établissements publics: la R.T.B. et la B.R.T. (4), dont le dualisme traduisait avec dix années d'avance l'incontournable spécificité culturelle des deux grandes composantes de la population. Vint ensuite la création du Centre belge pour la radiodiffusion-télévision en langue allemande (en abrégé B.R.F.) (5). Dans cette foulée, les Communautés se dotèrent de leurs propres services publics de radiodiffusion et de télévision en adoptant les décrets du 12 décembre 1977, du 28 décembre 1979 et du 27 juin 1986 (6).

Toutefois, des stations privées de radio locales ont commencé à émettre à la fin des années soixante-dix sans avoir demandé ni obtenu les autorisations requises ni s'être vu assigner les fréquences nécessaires. Elles sont aujourd'hui soumises à autorisation préalable du ministre national ayant les télégraphes et les téléphones dans ses attributions (7) et à reconnaissance par l'Exécutif de la Communauté dont elles relèvent (8).

En télévision aussi, le monopole d'émission a pris fin. Le Conseil de la Communauté française et le Conseil flamand ont fixé les conditions d'autorisation ou d'agrément de «télévisions locales et communautaires» (9) ou de «sociétés de télévision non publiques» (10). Le projet de décret sur l'audiovisuel, qui est en discussion au sein du Conseil de la Communauté française (11), prévoit l'existence de télévisions dont les programmes s'adresseront à tout ou partie de la Communauté.

La publicité télévisée et radiodiffusée

Pendant de nombreuses années, la publicité commerciale a été interdite sur les ondes, tant publiques (12) que privées (13). La Cour d'arbitrage a récemment eu l'occasion de confirmer que l'interdiction de telles émissions ressortissait à la compétence exclusive des autorités nationales (14).

L'interdiction a été levée, en ce qui concerne les radios locales, dès le mois de juin 1985 (15); elle vient de l'être, de manière générale, par la loi du 6 février 1987 (16) dont l'article 12 établit un régime d'autorisation, celle-ci devant être donnée par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Mais si toutes les stations de radiodiffusion sonore, en ce compris les radios publiques, peuvent recevoir l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale dès lors qu'elles remplissent les conditions prescrites par la loi (17), il n'en va pas de même des stations de télévision dont les programmes sont destinés à l'ensemble d'une Communauté. En effet «une seule personne morale privée ou publique par Communauté peut être autorisée à insérer de la publicité commerciale» dans pareils programmes, stipule l'article 12, § 2, de la loi.

Un tel monopole ne laisse pas de soulever de très réelles difficultés quant à sa compatibilité avec les règles essentielles du Marché commun. Quoi qu'il en soit, il répond à la volonté politique de rompre le monopole de l'information dont jouissaient la R.T.B.F. et la B.R.T. au niveau de leurs Communautés respectives en accordant le monopole des ressources publicitaires à une autre chaîne par Communauté. Et tant mieux si cette chaîne associée à sa destinée la presse écrite, dont la publicité télévisée eût pu menacer les intérêts financiers.

On comprend dès lors pourquoi le conseil des ministres a approuvé, le vendredi 5 juin 1987, un projet d'arrêté royal accordant pour neuf ans l'unique autorisation d'insérer de la publicité dans des programmes de télévision destinés à toute la Communauté française à la société anonyme TVi — avec i comme indépendante —. Le capital de cette société est détenu par la Compagnie luxembourgeoise de télévision, propriétaire de R.T.L. (33 %); par TV Team, filiale belge de la C.L.T. (33 %); et par Audiopresse, société de droit belge qui réunit la presse écrite francophone à l'exception de la Cité, de la Wallonie et du Drapeau rouge (34 %). A la rentrée de

(12) Loi organique du 18 mai 1960 (citée en note 4), article 28, § 3.

(13) Arrêté royal du 20 août 1981 (cité en note 7), article 16.

(14) Arrêt du 20 décembre 1985.

(15) Arrêté royal du 5 juin 1985 modifiant l'arrêté royal du 20 août 1981.

(16) Loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision.

(17) En ce qui concerne les radios locales, voir l'arrêté royal du 31 mars 1987 relatif à l'autorisation pour les stations de radiodiffusion sonore locale d'insérer de la publicité commerciale dans les programmes.

septembre, R.T.L. Télévision deviendra TVi sur les petits écrans. Reste à se demander ce que recouvre le vocable de publicité commerciale. La loi spéciale du 8 août 1980 ne le précise pas. Quant au législateur de la Communauté française, il en a donné une manière de définition négative par son décret du 8 juillet 1983 concernant la publicité non commerciale (18). Pareille définition ne pourrait cependant recouper celle de la publicité commerciale au sens de la loi spéciale; de même, la définition de la publicité commerciale contenue dans la loi du 14 juillet 1971 ne pourrait empiéter sur les compétences des Communautés dans le domaine de la publicité non commerciale. Il appartiendra à la Cour d'arbitrage de tracer la frontière entre l'une et l'autre.

Les mutations de la câblodistribution

Les réseaux de radiodistribution et de télédistribution, exploités par des distributeurs souvent publics mais quelquefois privés, sont encore régis par l'arrêté royal du 24 décembre 1966 (19). Après avoir obtenu une autorisation délivrée par le ministre des Communications, les distributeurs doivent se limiter à transmettre par le câble les émissions qu'ils ont captées. Il leur est interdit de diffuser des programmes originaux (20).

La nouvelle loi du 6 février 1987 (21) consacre une évolution importante en la matière puisque son chapitre II habilite le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles pareils réseaux seraient utilisables à d'autres fins que la transmission de programmes, et la R.T.T. à conclure avec les distributeurs des accords lui permettant d'utiliser ces réseaux pour assurer des services dont l'exploitation relève de sa compétence (22).

La loi semble également permettre aux distributeurs d'insérer de la publicité commerciale dans les programmes qu'ils transmettent moyennant l'autorisation requise par son article 12. L'interdiction de transmettre semblables émissions a donc vécu. Elle n'a d'ailleurs jamais été respectée.

Le décret flamand du 28 janvier 1987 et le projet de décret sur l'audiovisuel en Communauté française (23) prévoient en outre que les distributeurs peuvent transmettre sur leurs réseaux deux programmes propres d'enregistrement, pour autant qu'ils soient constitués exclusivement de musique continue.

(18) Décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision.

(19) Arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion (sonore ou télévisuelle) aux habitations de tiers.

(20) Sous réserve des programmes des télévisions communautaires en Communauté française (arrêté royal du 4 mai 1976).

(21) Citée en note 16.

(22) Articles 6 et 7 (non entrés en vigueur).

(23) Cités en note 10 et 11.

Les communications gouvernementales

Si les communications des exécutifs communautaires ou régionaux ne peuvent être réglées que par les Communautés, l'émission des communications du gouvernement national relève, en revanche, de la compétence exclusive du pouvoir central (24). Celui-ci peut-il en choisir librement l'heure de diffusion sur les antennes des services publics de radiodiffusion? La R.T.B.F. l'avait nié, arguant de l'autonomie de programmation que lui confère son décret organique (25).

Statuant sur une question préjudicielle que lui avait posée le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage a néanmoins considéré que «la maîtrise de la programmation confiée aux instituts est limitée à la matière transférée aux Communautés elles-mêmes» et ne s'étend pas aux communications du gouvernement national (26).

Les transformations qu'a subies le régime juridique de l'audiovisuel en Belgique sont fort nombreuses. Nul doute que le paysage se modifiera encore profondément dans les mois et les années à venir. Il suffisait, pour l'instant, de recenser les évolutions les plus significatives d'une réglementation dans laquelle les nouvelles doctrines libérales ont joué un rôle tout à fait remarquable.

(24) Voir l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1977 (citée en note 5) et l'arrêté royal du 8 juin 1982 relatif à l'émission des communications du gouvernement national pour les instituts chargés du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

(25) Décret du 12 décembre 1977.

(26) Arrêt du 20 janvier 1987.