

PRESSE ET SUBVENTIONS

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur à l'Université catholique de Louvain

I

LE RÉGIME DES SUBVENTIONS À LA PRESSE

La loi du 27 décembre 1974 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d'opinion et les arrêtés portant fixation des critères et des modalités pour l'exécution de cette loi¹ méritent, à coup sûr, de retenir l'attention des spécialistes du droit public².

Comment s'empêcher, en effet, de constater que ces nouvelles dispositions législatives et réglementaires révèlent dans un domaine particulier quelques évolutions significatives du droit public de la Belgique³?

Le diagnostic repose, pour l'essentiel, sur deux observations.

La première. La Constitution belge affirme avec vigueur, dans son article 18, le principe d'une liberté de la presse appelée à s'exercer sans contraintes et sans contrôles. En organisant un régime de subventions aux entreprises de presse et en subordonnant leur octroi à un ensemble de conditions qu'il détermine, le législateur n'apporte-t-il pas, au moins en ce qui concerne la presse d'opinion, un tempérament au principe constitutionnel? A cent cinquante ans de distance, l'article 18 de la Constitution ne se voit-il pas assorti d'un complément, d'un correctif ou d'une dérogation? Une analyse des dispositions légales et réglementaires qui régissent la matière s'impose avant de répondre à cette interrogation majeure (I).

La deuxième observation. Par-delà les problèmes d'interprétation que suscite l'article 18 de la Constitution, les textes nouveaux rendent compte implicitement de transformations marquantes et récentes du droit constitutionnel de la Belgique. C'est une conception nouvelle de la liberté des hommes, du rôle des pouvoirs publics, du fonctionnement de l'Etat et même de ses structures qui s'affirme aujourd'hui. Le régime belge d'aide à la presse rend compte de cette évolution. Il convient d'en souligner les orientations majeures (II).

Pour la première fois en Belgique, la loi organise un régime d'aide directe à la presse. Pour le caractériser, il convient d'en rappeler les objectifs (A), d'en déterminer les bénéficiaires (B) et d'en préciser les modalités d'octroi (C).

A. La loi du 27 décembre 1974 paraît définir clairement *ses objectifs*. Ne s'agit-il pas, selon son intitulé même, d'aider « la presse quotidienne d'opinion » et d'en maintenir ainsi « la diversité »? Ne s'agit-il pas, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de loi, de préserver la liberté de l'information? Si celle-ci conditionne vraiment « la qualité de cette démocratie dont elle est l'un des piliers les plus sûrs »⁴, ne faut-il pas, en effet, contribuer par tous les moyens à l'avènement d'une « information libre et complète, objective et pluraliste pour tous les citoyens »⁵?

La réalité, cependant, n'est pas si simple. L'intitulé même de la loi révèle que deux ordres distincts de préoccupation ont guidé la démarche de ses auteurs. Pour comprendre le sens exact du régime des subventions à la presse, il n'est pas inutile de mettre plus clairement ces deux objectifs en évidence.

Première préoccupation: *aider la presse d'opinion*. Liberté de presse, liberté d'information, liberté d'opinion sont étroitement associées dans l'esprit du législateur. Et celui-ci paraît retrouver ainsi l'intention première des auteurs de la Constitution belge. Si la liberté de la presse a toujours bénéficié d'un régime répressif de faveur, n'est-ce pas parce que les constituants de 1831 avaient, eux aussi, considéré que l'exercice de cette liberté s'inscrivait dans le prolongement naturel d'une liberté fondamentale d'opinion qui, selon le prescrit de l'article 14, devait s'exercer en toute matière et par tout procédé?

Qui ne comprend, par ailleurs, la nécessité d'une aide à la presse d'opinion? Les difficultés économiques qui accablent aujourd'hui la presse écrite et les mouvements de concentration des entreprises de presse qu'elles provoquent témoignent à suffisance que la poursuite de cet objectif n'est nullement superflue, voire même réclame l'urgence⁶.

¹ La loi du 27 décembre 1974 a été modifiée par les lois du 14 juillet 1975, du 13 juillet 1976, du 12 juillet 1977 et du 8 août 1978. L'A.R. du 20 janvier 1975 a été modifié le 14 juillet 1975 et le 13 juillet 1976; il a été remplacé pour l'année 1977, par l'arrêté royal du 13 juillet 1977. Les critères et les modalités pour l'exécution de la loi du 27 décembre 1974 ont été profondément révisés en 1978; ils font l'objet d'un arrêté royal du 14 novembre 1978.

² Tel était le thème de la « Journée interuniversitaire de droit public » organisée à Bruxelles le 7 mars 1975. L'auteur de la présente étude était rapporteur à ce colloque; il a puisé dans les discussions que son rapport a pu susciter ample matière à réflexions.

³ Par la pensée et par l'action, avec lucidité et avec ténacité, le Professeur Fernand DEHOUSSE a fait progresser les évolutions de droit public de la Belgique. Quel hommage plus approprié lui rendre que d'essayer, par le commentaire d'une législation particulière, de relever les grandes lignes de l'œuvre à laquelle il a si puissamment contribué?

⁴ *Doc. Parl.*, Ch., 1973-1974, n° 721/1, p. 1.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Le rapport du comité d'experts du Conseil de l'Europe sur les « *Concentrations de presse* » (Strasbourg, décembre 1974) s'est particulièrement attaché à déterminer la situation économique actuelle de la presse (pp. 10 ss.). Depuis lors, les difficultés n'ont fait que croître dans plusieurs Etats européens: Belgique, France, Italie...

Une question mérite cependant d'être posée. Tout organe de presse, qu'il procure une information générale ou une information spécialisée, une information professionnelle ou une information boursière, n'est-il pas censé, par définition, représenter une opinion⁷? Imagine-t-on une presse sans opinion? Y a-t-il une presse qui ne soit pas « d'opinion »? Il faut le reconnaître: à la limite, la notion de « presse d'opinion » relève de la pure tautologie. C'est dire que lorsque le législateur recourt à ce concept sans le définir, sous prétexte que « chacun sait pratiquement de quoi il s'agit »⁸, il se sert d'un concept vague et imprécis qui ne définit pas de façon appropriée l'ensemble des objectifs qu'il poursuit.

Peut-être relèvera-t-on que la notion de « presse d'opinion » a été utilisée par le législateur pour écarter de la répartition des subventions les organes de la presse dite « technique ». Et l'on ajoutera que la « presse d'opinion » n'est pas synonyme de « presse d'information générale »; la presse d'opinion s'entendrait de celle qui fournit à la fois des informations générales et des informations spécialisées mais ne saurait, pour autant, procurer des informations techniques.

La distinction, comment ne pas le reconnaître, est des plus fragiles. Qui dira, pour ne prendre qu'un exemple, si le journal *Les Sports*^{8bis} fournit à ses lecteurs une information spécialisée ou une information technique? Les journaux financiers, tels *L'Echo de la Bourse* ou *De Financiele en Economische Tijd*, écartés de prime abord de la répartition de l'aide directe puis appelés dans un deuxième temps à en bénéficier, fournissent une bonne illustration de ce que, même dans les milieux professionnels de la presse, ce genre de distinctions ne prête pas à des applications indiscutables.

Mais si la notion de presse d'opinion est à ce point imprécise, ne faut-il pas recourir à un autre concept pour caractériser, au moins pour partie, les objectifs que s'assigne le législateur?

Une deuxième préoccupation apparaît ainsi: *aider la presse quotidienne*. L'intitulé primitif du projet de loi, les travaux préparatoires de la loi, ses dispositions l'attestent: l'intention du législateur a moins été de protéger la presse quotidienne « d'opinion » que de promouvoir la presse d'opinion « quotidienne »⁹. La nuance est d'importance et ne relève pas d'un simple jeu dans la disposition des mots. Les critères retenus pour déterminer les bénéficiaires de l'aide envisagée auront, dans cette perspective, moins pour objet de vérifier si les organes de presse sont ou non représentatifs d'un courant particulier d'opinion — ne le sont-ils pas tous? — que d'admettre à la répartition des subventions les seules publications quotidiennes et d'en écarter les publications périodiques, et spécialement les hebdomadaires, ou les publications épisodiques.

Cet aspect de la réforme a suscité de vives critiques¹⁰. La presse périodique, en particulier la presse hebdomadaire, ne serait-elle pas, elle aussi, représentative de la diversité des opinions? Moins proche de l'événement, ne contribue-t-elle pas, mieux que la presse quotidienne, à cette formation et à cette éducation du public en dehors desquelles le fonctionnement du système démocratique n'est pas concevable? Moins inféodée aux groupes politiques et économiques existants, ne permet-elle pas, mieux que la presse quotidienne, à des courants d'idées nouveaux, à des mouvements de pensée originaux, à de jeunes formations politiques incapables de financer la publication d'un journal, de faire entendre leur voix?

Les crédits inscrits au budget pour aider la presse d'opinion étaient, sans conteste, limités. Ne s'imposait-il pas alors de privilégier la presse périodique au détriment de la presse quotidienne? La réponse négative qui a été apportée à cette question semble bien indiquer que l'aide ne va pas d'abord à la presse d'opinion mais plutôt à la presse quotidienne.

En somme, la loi du 27 décembre 1974 traduit, au niveau de ses préoccupations les plus fondamentales, une réelle équivoque. Elle rejaillit, au niveau des dispositions plus techniques, sur la détermination des bénéficiaires de l'aide à la presse.

B. La loi du 27 décembre 1974 définit aussi *les bénéficiaires de l'aide à la presse*. Ce sont les entités de presse agréées. « Seules, précise l'article 2 de la loi, entrent en ligne de compte les entités de presse qui éditent en Belgique des quotidiens... » Et l'article 1^{er} de la loi ajoute que ces entités de presse doivent être « agréées ».

Mais qu'est-ce qu'une « entité de presse »? La notion est nouvelle. Comme le précise l'exposé article par article du projet de loi, c'est la complexité de « la structure juridique, financière, rédactionnelle et technique » des entreprises de presse qui a justifié le recours à ce concept dont il est dit par ailleurs qu'il répond aux « normes acceptées par le monde de la presse, tant belge qu'au niveau européen »¹¹.

Encore la loi ne procède-t-elle pas par voie de définition générale. Après avoir indiqué quelques principes de solution, elle laisse au Roi le soin, non de circonscrire véritablement la notion, mais d'en donner une idée générale par la voie d'une énumération, et par celle d'une classification, des entreprises de presse qui bénéficieront de l'aide inscrite au budget des Services du Premier ministre.

Pourquoi cette opération en deux temps? Elle traduit, sans conteste, l'embarras du législateur et la difficulté qu'il éprouve à se saisir du phénomène des entreprises de presse. La formulation des dispositions législatives témoigne à suffisance de ces tâtonnements. Ainsi l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi se borne à préciser que l'entité de presse peut être la propriété soit d'une personne physique,

⁷ *Ann. Parl.*, Sén., 18 décembre 1974, intervention JORISSEN, p. 626.

⁸ *C.R.An.*, Ch., 27 novembre 1974, intervention TINDEMANS, p. 202.

^{8bis} Ce journal a disparu depuis lors et a été absorbé par *La Dernière Heure*.

⁹ Voy. aussi *Doc. Parl.*, Ch., 1974-1975, n° 304, 2, rapport VAN ELEWIJCK et VAN HERREWEGHE, p. 4.

¹⁰ *Doc. Parl.*, Sén., 1974-1975, n° 448/3, amendements LAHAYE et consorts, p. 2: « De nombreux hebdomadaires assurent pareillement la formation et la représentation de l'opinion ».

¹¹ *Ann. Parl.*, Ch., 1972-1973, n° 721/1, p. 3.

soit d'une personne morale; il ajoute aussi que l'entité de presse peut être soit un journal, soit une chaîne de titres de journaux. Guère de critères positifs dans cette énonciation qui relève plus du constat d'ordre sociologique que de la norme de droit positif; la précision n'a d'autre utilité que d'éviter que certains bénéficiaires ne soient exclus à raison de critères trop sélectifs ou trop restrictifs que la pratique aurait pu dégager des formulations équivoques de la loi.

La loi du 27 décembre 1974 constate également qu'une entité de presse reconnue peut être « la propriété d'une seule personne physique ou morale » (art. 3, al. 1)¹². Mais elle ne va pas jusqu'à en faire une condition d'octroi des subventions.

Une même personne peut être propriétaire de plusieurs journaux ou de plusieurs chaînes de titres de journaux. Elle peut l'être totalement; elle peut aussi se contenter de prendre une participation majoritaire dans d'autres entreprises de presse.

Y a-t-il place, en l'occurrence, pour plusieurs entités de presse? L'article 3, alinéa 2, de la loi fournit à cette question essentielle pour mesurer l'impact de la loi sur les mouvements de concentration de presse une réponse nuancée. En principe, il n'y a reconnaissance que d'une seule entité de presse. Exceptionnellement, il y aura reconnaissance de plusieurs entités de presse. Mais c'est à une condition: leur propriétaire doit démontrer que chaque journal ou chaîne de titres de journaux constitue « une entité rédactionnelle et technique indépendante ».

Le système conçu par le législateur de 1974 se dessine ainsi; il se concrétise dans l'arrêté d'exécution qui attache des conséquences administratives et financières importantes à cette distinction. Une classification paraît donc s'établir entre les entités de presse.

Une première catégorie, de cote 3, est constituée des entités de presse qui sont indépendantes sur les plans rédactionnel, technique^{12bis} et financier. On vise ici les journaux ou chaînes de titres de journaux, dits indépendants, tels, en langue française, le journal *La Cité* et, en langue néerlandaise, le journal *Vooruit*. L'arrêté royal du 14 novembre 1978 précise aussi que ces journaux doivent avoir une édition du matin pendant plus de 300 jours par an. La condition qui a pour effet de priver de la cote 3 les journaux financiers, qui ne paraissent que cinq jours par semaine, et le journal *Le Jour*, qui n'a pas d'édition du matin, paraît on ne peut plus curieuse. A partir du moment où le quotidien s'entend du journal qui paraît 250 fois par an (arrêté royal du 14 novembre 1978, art 2), ces conditions ne peuvent-elles constituer une forme de discrimination?

Une deuxième catégorie, de cote 3 également, est constituée d'entités de presse qui sont dépendantes à tous

égards les uns des autres et qui, à ce titre, ne demandent qu'un subside pour l'ensemble des titres de journaux qu'elles produisent. On vise ici des groupes de journaux ou de chaînes de titres de journaux dépendants, tel le groupe du *Rappel*, publiant *Le Rappel*, *Le Journal de Mons* et *L'Echo du Centre*¹³.

Une troisième catégorie, de cote 2, est constituée des entités de presse qui, dépendantes les uns des autres sur le plan financier, ont pu conserver leur indépendance sur les plans rédactionnel et technique¹⁴. On vise ici des journaux ou des chaînes de titres de journaux, dits autonomes, tels *Le Soir*, *La Meuse-La Lanterne*, *La Nouvelle Gazette*, *La Province* au sein du groupe Rossel, ou *La Dernière Heure-L'Avenir du Tournaisis* et *La Libre Belgique-La Gazette de Liège* au sein du groupe Brébart-Jourdain-Zeegers.

Une quatrième catégorie, de cote 2 également, est constituée des entités de presse indépendantes ou autonomes qui assurent une édition pendant plus de 300 jours par an. Edition, est-il précisé, et non édition « du matin »; ce qui permet au journal *Le Jour* de garder le bénéfice d'une cote 2 sans tomber dans la catégorie résiduaire, au même titre que les journaux sportifs ou financiers. On s'interroge encore sur la justification de ce régime fait sur mesure.

Une cinquième catégorie, de cote 1, est envisagée à titre résiduaire. Elle réunit les « autres cas » (article 4 al. 4). Que contient cette catégorie? Compte tenu des distinctions avancées par la loi, il semble qu'elle doive viser les entreprises de presse qui, autonomes sur le plan rédactionnel, sont cependant dépendantes sur le plan technique, tel *Les Sports*^{14bis}; elle comprend également des journaux qui ont une édition pendant 250 jours au lieu de 300 jours par an, tel *L'Echo de la Bourse*.

Cette énumération est assortie de trois observations.

Premièrement, la classification que l'on établit ainsi est importante pour déterminer le mode de répartition d'une partie de l'aide à la presse. Comme le précise l'article 4, al. 5, de l'arrêté royal du 14 novembre 1978, « la part qui revient à chaque entité de presse est mathématiquement proportionnelle à l'importance de sa cote par rapport à la somme des cotes attribuées à l'ensemble des entités de presse ... », étant entendu que la répartition se réalise par régime linguistique.

¹³ On a relevé ainsi l'impact des mesures de restructuration de la presse d'opinion socialiste de langue française. Alors que les entités *Le Peuple* et *Journal et Indépendance* bénéficiaient toutes deux d'une cote 3 en 1974, leur effort de restructuration conduit à une réduction de la subvention accordée au *Peuple*, qui n'est plus appelé à bénéficier que d'une cote 1. Des dispositions de l'arrêté royal de 13 juillet 1977 viennent, semble-t-il, corriger cette anomalie. Tous deux disposent, à l'heure actuelle, d'une cote 3.

¹⁴ La loi ne prend pas en considération les liens de dépendance ou de collaboration publicitaire qui peuvent unir plusieurs journaux ou chaînes de journaux, soit l'organisation des « groupes publicitaires ». La condition d'indépendance technique a été supprimée par l'arrêté royal du 13 juillet 1977.

^{14bis} Voy. note 8 bis.

¹² En réalité, seule la seconde hypothèse répond à la situation actuelle; les entités de presse sont, en effet, constituées en société anonyme, en société coopérative ou en association sans but lucratif.

^{12bis} La condition d'indépendance technique été supprimée par l'arrêté royal du 13 juillet 1977.

Deuxièmement, la classification que l'on établit laisse à l'autorité publique une marge d'appréciation considérable. Les critères de la loi ne sont pas exactement les mêmes que ceux de l'arrêté royal; les critères retenus peuvent paraître, à certains égards, contradictoires; les critères ne sont pas généraux mais tributaires, le plus souvent, de l'une ou l'autre situation de fait.

D'où l'importance de la procédure d'agrégation — par arrêté délibéré en Conseil des ministres — et de consultation — l'agrégation est donnée sur avis motivé de l'Association belge des éditeurs de journaux — (loi du 24 décembre 1974, art. 1^{er})¹⁵. C'est l'association des bénéficiaires potentiels qui, par une discipline interne à la profession, est invitée à faire connaître son avis au cours de la procédure d'octroi des subsides. Et la profession considérée, c'est évidemment l'édition de presse; la presse dans son ensemble n'est pas prise en considération: journalistes, travailleurs de la presse, lecteurs de la presse ne sont pas, pour leur part, associés à ce travail de sélection des bénéficiaires.

Troisièmement, on ne peut manquer de relever une distorsion entre les objectifs poursuivis par le législateur et la détermination qu'il établit des bénéficiaires. L'éditeur de presse s'identifie en fait sinon en droit à un ou plusieurs hommes d'affaires dont les préoccupations d'ordre commercial sont, à juste titre, au premier rang des motivations; l'opinion exprimée dans le journal qu'ils éditent leur est, *a priori*, indifférentes. S'il est des exceptions à la règle, les mouvements récents de concentration de presse n'indiquent-ils pas au besoin qu'il est des éditeurs de presse qui sont enclins à racheter tout ou partie d'un journal dont ils ne partagent pas nécessairement les opinions¹⁶?

Ainsi, au nom de la liberté d'opinion et au nom du maintien de leur diversité, le législateur apporte-t-il directement une aide à des entités de presse qui sont, avant toute chose, des entreprises de presse.

Les particularités dans la détermination des bénéficiaires expliquent nombre de conditions mises à l'octroi des subventions.

C. La loi du 27 décembre 1974 définit encore *les conditions d'octroi des subventions*.

Entrent en ligne de compte, précise l'article 2, les entités de presse qui éditent un ou plusieurs «quotidiens». Mais qu'est-ce qu'un quotidien? On ne saurait soutenir, malgré l'étymologie, que c'est une publication qui paraît tous les jours: aujourd'hui, les journaux ne sont plus publiés le dimanche. On n'en déduira pas que le quotidien est une publication qui paraît six jours par semaine: la disposition aurait pour effet d'exclure d'office la presse financière qui n'a pas d'édition du lundi ou du samedi. L'arrêté royal du 14 novembre 1978 adopte, pour sa part, une définition plus empirique: un journal est considéré

comme quotidien s'il assure une édition du même titre au moins 250 jours par an (art. 2^{er})¹⁷.

Ces quotidiens, précise le texte, doivent être *édités «en Belgique»* (art. 2). La disposition peut surprendre: la diversité des opinions ne tient pas au lieu où elles sont émises et le public belge peut prendre intérêt à chercher son information dans des publications éditées dans des Etats étrangers. Elle se comprend mieux pour qui se rappelle que l'aide envisagée est une aide aux entreprises de presse qui sont établies en Belgique. Peu importe donc, en principe, le lieu de diffusion du produit et le lieu de son impact sur l'opinion publique, pourvu qu'il soit fabriqué en Belgique; l'observation sera corrigée et complétée par une autre disposition qui veut que le quotidien «édité en Belgique» doit aussi être «propagé principalement en Belgique» (art. 2 in fine).

Les journaux qui entendent bénéficier de l'aide à la presse doivent encore paraître «au 1^{er} janvier de l'année de l'agrégation», soit au plus tôt au 1^{er} janvier 1975. L'aide à la presse profite, en somme, à des entreprises qui existent. Non à des quotidiens qui ont disparu faute d'une aide spécifique; non à des quotidiens qui chercheraient dans cette aide particulière un fonds de lancement.

Ces quotidiens doivent aussi avoir «*paru pendant douze mois de manière ininterrompue depuis 1960*». L'aide à la presse ne profite donc à de nouveaux venus que moyennant un stage d'un an. Elle profite aussi à des quotidiens qui, dans le passé, avaient connu des fortunes diverses mais qui, tel «*Le Drapeau rouge*», retrouvaient au 1^{er} janvier 1975 une assise suffisante. La condition qui est inscrite à l'article 2 de la loi fait donc à la fois figure de disposition de circonstance et de condition minimale d'ancienneté.

Condition supplémentaire: les entités de presse doivent *s'engager à «publier le journal pendant l'année entière»*. La nature et la portée de cet engagement sont particulièrement vagues. S'agit-il d'une condition préalable à l'agrégation ou d'une condition d'octroi des subsides? Quelle sanction est attachée au non-respect de cette condition? Des circonstances sociales ou économiques, propres à la vie de l'entreprise ou à celle du pays, peuvent-elles être assimilées à un cas de force majeure qui empêche l'accomplissement de cette condition? Le Premier ministre E. Leburton a répondu, de manière prudente, à cet ensemble de questions: si l'engagement n'est pas tenu, l'Etat se réserve le droit d'intenter contre le journal une action en récupération ...¹⁸.

Ces quotidiens doivent être «*propagés principalement en Belgique*». La propagation, a-t-il été précisé, équivaut à une diffusion permanente. Et si les textes ne s'interrogent pas sur le mode de diffusion — par abonnement, par vente au numéro ... —, ils fixent des ordres de grandeur de cette diffusion. La moyenne journalière de tirage,

¹⁵ L'avis motivé des «milieux professionnels» prévu dans le projet de texte initial n'a pas été retenu.

¹⁶ Voy. *supra* les observations sur les objectifs de la loi.

¹⁷ Mais un sort particulier est fait, pour l'octroi des subventions, aux journaux qui assurent une même édition pendant 300 jours par an.

¹⁸ *Doc. Parl.*, Ch., 1973-1974, n° 721/4, p. 20.

précise l'arrêté royal du 14 novembre 1978, doit être au moins de 7 500 exemplaires vendus; il est entendu que « le calcul s'établit d'après les critères de tirage et de distribution du Centre d'information sur les média (CIM) » (art. 1^{er}, in fine). Mais, ce faisant, le pouvoir réglementaire n'a-t-il pas posé une condition supplémentaire qui avait échappé aux prévisions du législateur et n'a-t-il pas excédé la compétence qui lui revenait d'assurer l'exécution de la loi?

La propagation prévue par la loi doit se faire « principalement en Belgique ». La condition peut surprendre: les entreprises qui fabriquent des produits pour l'exportation seraient-elles automatiquement privées du bénéfice des subventions étatiques? Elle se comprend mieux si l'on se rappelle, un instant, l'objectif premier du législateur qui affleure ici à propos d'une disposition particulière: assurer la liberté de l'information en Belgique. Le journal belge qui viserait à recueillir une audience internationale, au lieu d'une audience nationale, s'en trouve automatiquement pénalisé.

Les journaux doivent, enfin, être « vendus au prix déterminé conformément à la procédure d'usage en la matière »¹⁹. Les journaux doivent être « vendus »: la loi exclut donc les journaux qui seraient distribués gratuitement du bénéfice de l'aide à la presse. Ils doivent l'être « au prix déterminé »: la formule utilisée est particulièrement vague, elle contraste avec le texte initial du projet de loi qui prévoyait que le prix serait « fixé par le Ministre des Affaires économiques » (art. 2 du projet de loi); elle contraste aussi avec les observations particulièrement nettes de l'Association belge des éditeurs de journaux qui avait souhaité expressément que « les prix, tarifs et conditions de vente et de publicité des quotidiens soient librement déterminés par les entreprises de presse »²⁰. Il faut y voir la référence à la législation sur la réglementation économique et les prix, inscrite dans la loi du 22 janvier 1945, modifiée notamment par la loi du 30 juillet 1971. Le rapporteur au Sénat l'a relevé: ce sont les éditeurs des journaux dits d'information générale qui se mettent d'accord sur un prix usuel de vente; ce prix usuel, lorsque la déclaration de hausse est acceptée, devient le prix normal de vente des quotidiens.

L'arrêté royal du 14 novembre 1978 précise, en outre, que le journal devra comporter au minimum quatre pages rédactionnelles (art. 2, 1^o) et que l'entité de presse qui l'édite devra occuper au moins 10 journalistes professionnels (art. 2, 2^o).

La loi du 27 décembre 1974 détermine les conditions d'octroi des subventions; elle en précise aussi les modalités d'attribution. Car l'aide à la presse se présente comme une aide directe, sélective pour partie et provisoire.

C'est une aide « directe ».

L'expression qui a disparu de l'intitulé même de la loi subsiste en son article 1^{er}. Certes, le Premier ministre l'a précisé: une subvention n'est pas une aide, c'est plutôt un encouragement²¹. Mais comment ne pas observer que les sommes octroyées le sont « à fonds perdu » et n'impliquent aucun remboursement de la part du bénéficiaire qui satisfaisait aux conditions requises? Il s'agit donc là, si l'on veut bien se référer aux classifications de la doctrine, de « subventions administratives », au sens exact du terme. Aides à fonds perdu ou subventions: les deux expressions n'ont peut-être pas le même sens, psychologiquement parlant; mais, juridiquement, elles sont évidemment synonymes²².

L'expression d'« aide directe » a le mérite de rappeler qu'une aide « indirecte » est aussi octroyée à la presse et qu'elle contribue également à sauvegarder la diversité dans la presse d'opinion²³. Un problème de coexistence surgit entre ces deux formes d'aide. L'aide indirecte représente, en effet, la part la plus importante de l'intervention financière des pouvoirs publics pour soutenir la presse d'opinion. Si les évaluations prêtent parfois à discussion, toutes les estimations concordent sur un point: pour une seule année budgétaire, l'aide directe de l'Etat ne se monte qu'à 200 millions de francs; pour sa part, l'aide indirecte atteint quelque 4, 5 milliards de francs. Que peut bien signifier une aide directe égale à quatre pour cent seulement de l'aide indirecte?

Les milieux de la presse sont enclins à considérer que les aides, directe et indirecte, sont complémentaires. L'aide directe, parce qu'elle est forfaitaire, favorise les journaux à petit tirage; parce qu'elle fournit des ressources supplémentaires à l'entreprise de presse, elle permet des investissements nouveaux; parce qu'elle est subordonnée au respect de conditions d'octroi, et parce qu'elle est sujette à vérifications et à contrôles, elle respecte moins, par contre, la liberté d'action de l'entité subsidiée.

L'aide indirecte, au contraire, parce qu'elle est proportionnée aux dépenses, favorise les journaux à grand tirage; parce qu'elle s'exprime en réduction de coûts ou de frais, elle permet pour l'essentiel d'équilibrer le budget de

¹⁹ Ann. Parl., Sén., 18 décembre 1974, p. 632.

²² M.J. SALMON définit, par exemple la subvention comme l'intervention pécuniaire accordée par l'Etat ou par une autre personne juridique elle-même subventionnée directement ou indirectement par l'Etat, à une personne juridique ou physique, pour contribuer au financement d'activités d'intérêt général que l'allocataire est tenu d'assurer (*Les subventions*, Bruxelles, Bruylant 1976).

²³ En Belgique, à l'instar de ce qui se pratique dans la plupart des pays européens, une forme d'aide indirecte est octroyée à la presse quotidienne: par l'octroi de tarifs préférentiels pour les postes, télégraphes, téléphones et services de ce genre, par des réductions de prix pour le transport par chemin de fer, aussi bien de personnes que de journaux. Le ministère des Affaires économiques octroie une aide, sous forme de subsides d'investissements dans le cadre de la législation sur l'expansion, et des subsides à charge du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale. Les journaux et périodiques bénéficient également d'un traitement préférentiel lors de l'application de la TVA (*Doc. Parl.*, Ch., 1973-1974, n° 721/1). L'étude des modalités détaillées de cette aide indirecte dépasse évidemment le cadre de cette étude. Voy. également *Doc. Parl.*, Sén., 1973-1974, n° 20, rapport C. De Clercq sur le projet de loi contenant le budget des Services du Premier ministre (pp. 10 à 27).

¹⁹ La question du prix de vente des quotidiens est évidemment capitale dans la discussion puisque les « quotidiens sont vendus à un prix inférieur à leur prix de revient de base » (Exposé des motifs, p. 1).

²⁰ *Doc. Parl.*, Ch., 1973-1974, n° 721/3, p. 26.

l'entreprise; parce qu'elle s'applique de manière inconditionnée, elle préserve mieux, par contre, la liberté de l'entité qui en bénéficie.

L'aide à la presse est apparue en 1974 comme une aide « non sélective ». Un crédit était inscrit au budget des Services du Premier ministre. Il était réparti entre les entités de presse agréées et son montant ne pouvait en aucun cas être dépassé. L'aide octroyée était fonction de la cote attribuée à l'entreprise de presse agréée et était donc tributaire de critères d'ordre administratif ou technique. Seules les différences de situation juridique ou technique de l'entreprise entraient en ligne de compte pour différencier des entités de presse. Par contre, la viabilité de l'entreprise ne figurait pas au nombre des critères que les pouvoirs publics prenaient en considération pour octroyer une aide ou pour la refuser.

Pourquoi le législateur s'est-il refusé à faire un choix parmi les entreprises de presse? Pour certaines entités de presse, l'aide n'était-elle pas superflue et pour d'autres d'une absolue nécessité? Pour certains journaux, l'aide n'était-elle pas inutile, parce que tardive, et pour d'autres ne procurait-elle pas une chance de sauvetage? Le législateur, et *a fortiori*, le pouvoir exécutif, se sont refusés à entrer dans la voie de pareilles appréciations²⁴. S'exposant à la critique d'essaimage des subventions administratives, ils ont choisi une aide générale et forfaitaire qui était plus respectueuse, à leur estime, du principe constitutionnel d'indépendance de la presse²⁵.

Les perspectives changent à partir de 1978. Depuis lors *l'aide à la presse apparaît sous deux aspects : celui d'une aide sélective et celui d'une aide compensatoire.*

L'aide sélective profite aux journaux dont le tirage journalier est inférieur à 50000 exemplaires et dont les recettes publicitaires n'atteignent pas 75 millions de francs en 1977 (arrêté royal du 14 novembre 1978, art. 3, § 1). Un système de points permet de répartir l'aide sélective en tenant compte du nombre de journalistes occupés, du nombre de pages rédactionnelles du quotidien et du rapport entre les recettes publicitaires brutes et le tirage moyen.

L'aide compensatoire, elle, profite à toutes les entreprises de presse agréées (y compris celles qui ont déjà bénéficié de l'aide sélective). Le solde de l'aide à la presse est attribué en tenant compte des cotes obtenues par chaque journal.

L'aide à la presse est, enfin, une aide provisoire. Dans l'esprit du législateur, il s'agit de faire face d'urgence à une situation difficile. Mais cette aide provisoire, a-t-il été précisé, ne constitue qu'un « ballon d'oxygène » ou une « bouée de sauvetage ». Le problème de la viabilité de la presse d'opinion dans un Etat démocratique reste à l'ordre du jour²⁶.

La rédaction de la loi se ressent évidemment de ce caractère circonstanciel et provisoire. Un ensemble de questions que soulève d'ordinaire l'octroi de subventions administratives semblent avoir été négligées, qu'en est-il du contrôle de l'utilisation des ressources, de la possibilité de récupérer les subventions en cas d'usage abusif, de la possibilité d'infliger des sanctions en cas de détournement? Tous ces problèmes restent sans solution dans la loi²⁷.

Dans le silence du législateur, faut-il considérer que celui-ci a fait implicitement référence aux dispositions légales et réglementaires qui régissent en principe l'octroi des subventions? Faut-il, au contraire, admettre qu'il a aménagé, en l'espèce, un système dérogatoire? L'affirmation maintes fois répétée dans les milieux professionnels de la presse selon laquelle toute forme de contrôle par les pouvoirs publics de l'utilisation des subventions constituerait une intolérable atteinte à la liberté d'expression aurait-elle été prise au pied de la lettre²⁸?

L'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions allouées par l'Etat paraît apporter une réponse sans équivoque à cette question: tout allocataire de subventions est tenu de justifier de l'emploi des sommes qu'il a reçues « à moins que la loi ne l'en dispense ». Le silence du législateur de 1974 ne saurait donc emporter dérogation aux prescriptions en la matière.

Ne convient-il pas, cependant, de souhaiter que le système définitif d'aide à la presse règle la question de manière plus claire et plus complète, qu'il tienne compte aussi, dans la définition des modalités de contrôle, des exigences particulières au milieu professionnel qui est appelé à bénéficier de l'aide directe des pouvoirs publics?

II

LES ÉVOLUTIONS DU DROIT PUBLIC

L'Etat est fait de citoyens et de collectivités politiques. Les uns disposent de libertés, mais le contenu comme le mode de protection de ces droits évoluent (A). Les autres détiennent des compétences, mais la définition comme le mode d'exercice de ces attributions a subi, depuis cinq ans, un véritable bouleversement (B). Le système politique lui-même se transforme à travers l'aménagement de quelques-unes de ses règles fondamentales de fonctionnement (C). L'élaboration d'un régime d'aide directe à la presse a le mérite de rendre compte de cette triple évolution.

A. La loi du 27 décembre 1974 paraît marquer un moment important dans l'évolution des conceptions en

²⁴ En ce sens, on consultera les propositions formulées par l'Union professionnelle de la presse belge en juin 1971.

²⁵ Cette conception était inscrite dans l'arrêté royal du 20 janvier 1975. Elle a été abandonnée dans l'arrêté royal du 14 novembre 1978.

²⁶ C.R.An., Ch., 27 novembre 1974, intervention VAN HERREWEGHE: « Nous nous trouvons en présence d'une loi de transition ».

²⁷ Voy. Ph. QUERTAINMONT, « Note relative au contrôle de l'emploi des subventions allouées en vertu de la loi tendant à maintenir la diversité de la presse quotidienne d'opinion », Centre interuniversitaire de droit public, 1975, 7 pages.

²⁸ Ann. Parl., Sén., 18 décembre 1974, intervention J. HOYAUX, p. 627.

matière de *libertés publiques*. La liberté de la presse, liberté classique s'il en est, se voit soudainement conférer, dans son contenu comme dans ses modalités, un sens nouveau.

La liberté de la presse évolue dans son contenu. Car la liberté d'informer paraît s'estomper au profit d'un véritable devoir d'informer. En ce sens, l'octroi de subventions à la presse implique pour l'Etat une reconnaissance de la mission d'intérêt général que remplissent les entités de presse, spécialement celles qui éditent des quotidiens d'opinion.

« Il ne suffit plus ..., note le Gouvernement, d'accorder des droits et des libertés..., il faut aussi fournir et garantir les moyens adéquats pour que ces droits et libertés puissent être concrétisés ». Et d'ajouter: « Une telle aide doit se faire dans des conditions sérieuses et objectives assurant le plus grand pluralisme possible dans la presse écrite, sans créer des discriminations d'ordre politique ou économique entre les journaux et dans le respect absolu de leur indépendance »²⁹.

Les termes et les intentions sont clairs. On s'est mépris pourtant, nous semble-t-il, sur la portée de l'évolution que la loi paraît vouloir indiquer. Il ne s'agit pas de substituer à une liberté de presse revendiquée contre l'Etat — « La censure ne pourra jamais être établie » (Constitution, article 18) — une liberté de presse octroyée par l'Etat ou appelant, en tout état de cause, un concours financier important de sa part. Il ne s'agit pas, pour utiliser une terminologie reçue, de remplacer une liberté-franchise par une liberté-créance.

La loi du 27 décembre 1974 s'efforce plutôt de concilier ces libertés antinomiques. Elle cherche, en somme, à répondre à la question suivante: « Comment sauvegarder la liberté de la presse en essayant tout à la fois de préserver la franchise et d'ouvrir le droit à la créance »?

Voie médiane, originale et difficile, que celle que la législation sur l'aide à la presse essaie ainsi d'emprunter!

Car l'indépendance est toujours sujette à menaces. « Tout en affirmant que la totale liberté d'expression de la presse ne peut d'aucune façon être mise en cause », un membre de la commission spéciale du Sénat n'a-t-il pas émis « le souhait que les journaux fassent preuve, dans certaines circonstances, de plus de compréhension à l'égard du fonctionnement des institutions parlementaires »³⁰?

Car l'indépendance est toujours sujette à limites. En affirmant, à son tour, que la liberté de la presse ne saurait être compromise, le gouvernement n'a-t-il pas formulé le projet d'obliger chaque journal bénéficiaire de l'aide à la presse à reprendre, pour 25 % du montant de la subvention, des informations de caractère général que les pouvoirs publics lui transmettraient. Le projet formulé, défendu puis abandonné, était-il bien judicieux? Comment garantir l'indépendance des organes de presse en les obli-

geant, en contrepartie d'une subvention, à faire droit aux commandes publicitaires des pouvoirs publics³¹?

Car l'indépendance est toujours sujette à restrictions. Le Gouvernement n'a-t-il pas soustrait une somme de 15 millions sur un total de 200 millions du crédit inscrit en 1974 au budget des services du Premier ministre pour l'aide directe à la presse, et ce aux fins de financer l'opération « Mercator » dans la presse elle-même? La somme est insignifiante en soi, encore qu'elle représente près de dix pour cent d'une aide directe déjà fort réduite. Mais le procédé indique surtout les limites du système de subventions, tributaire à la fois dans son principe et dans son exécution de l'intervention des Chambres législatives et de celle du gouvernement. Est-elle de nature à donner aux entreprises de presse une « sécurité économique » suffisante?

La liberté de la presse évolue aussi dans ses modalités. L'intitulé même de la loi l'indique: la défense de cette liberté ne se conçoit que dans le souci de « maintenir la diversité » dans la presse quotidienne d'opinion. L'expression n'est-elle pas significative, à plus d'un titre, de l'évolution des idées en la matière?

D'une part, le législateur cherche par priorité à maintenir la pluralité des organes de la presse d'opinion. Les mots disent bien ce qu'ils veulent dire: il s'agit de cliquer une situation acquise et de préserver un statu quo. Tout se passe comme si la société politique contemporaine, inquiète des menaces de tout ordre qui pèsent sur l'essor des libertés publiques, renonçait à en promouvoir les expressions et se contentait de conserver les acquis du passé.

Faut-il relever ce détail? La loi du 27 décembre 1974 n'entend pas assurer la diversité de la presse quotidienne d'opinion mais maintenir la diversité *dans* la presse quotidienne d'opinion (en néerlandais: *in* de opiniedaggers)? Une comparaison, malheureuse peut-être, vient naturellement à l'esprit: celle qui s'établit avec la protection des espèces animales en voie de disparition. Il ne saurait s'agir de consentir des efforts pour protéger ou pour promouvoir la diversité — toute la diversité et toutes les diversités — de l'espèce animale. Il ne peut être question que de conserver ce qui existe.

Réflexe de prudence, instinct de conservation, souci de réalisme: toutes ces préoccupations, accentuées encore par le caractère circonstanciel et transitoire de la loi, ont guidé la démarche de ses auteurs. En somme, la liberté de la presse tour à tour revendiquée, proclamée et exploitée cherche aujourd'hui à consolider ses fondements, y compris son assise financière. Mais l'opération de consolidation ne s'établit-elle pas au bénéfice des seules entités de presse existantes? Ne compromet-elle pas un nouvel essor de la liberté? La liberté de la presse se conçoit-elle en circuit fermé?

³¹ *Doc. Parl.*, Ch., 1974-1975, n° 304, 2, rapport VAN ELEWIJCK et VAN HERREWEGHE, p. 2. Voy. aussi la déclaration du Premier ministre TINDEMANS: « Les pouvoirs publics ne peuvent aspirer à la moindre complaisance de la part de la presse subventionnée, pas plus qu'ils ne peuvent imposer des normes de qualité » (*C.R.An.*, Ch., 27 novembre 1974, p. 203).

²⁹ *Doc. Parl.*, Ch., 1973-1974, n° 721/1.

³⁰ *Doc. Parl.*, Sén., 1974-1975, n° 448, 2, rapport ANDRE, p. 2.

D'autre part, le législateur accrédite l'idée que la liberté de la presse ne va pas sans « la diversité de la presse ». La presse libre est aussi une presse pluraliste³².

L'observation est, sans conteste, fondée et ne présente pas à cet égard de grande originalité. La valeur d'une société démocratique se mesure à la richesse et à la diversité des opinions qui s'y expriment, y compris dans la presse quotidienne. Comme le note justement J. De Meyer, le pluralisme des courants de pensée et de leurs formes d'expression individuelles et collectives est un élément fondamental de notre système constitutionnel³³.

L'observation offre, cependant, plus d'intérêt pour qui ne voit pas dans le principe de pluralisme la seule expression d'un vœu éminemment démocratique, mais y découvre progressivement un principe juridique, en bonne et due forme, qui est appelé à présider à l'organisation de secteurs entiers de la vie sociale.

Le droit public de la Belgique consacre, en effet, le principe du pluralisme. Mais il le fait selon deux modalités. Tantôt, il s'agira d'aménager un *pluralisme institutionnel*, voulu par la Constitution ou par la loi, dans des secteurs aussi différents que ceux du droit de l'enseignement ou du droit de la sécurité sociale : des institutions de caractère public ou de caractère privé, et souvent les deux, sont organisées en fonction de choix idéologiques ou philosophiques ; les citoyens auront recours à l'une ou à l'autre de ces institutions pour accomplir les obligations que le droit met à leur charge ou pour bénéficier des prestations qu'il leur accorde. Tantôt il s'agira d'organiser le *pluralisme idéologique* au sein d'une même institution ; cette technique a été consacrée de manière générale par la Constitution (art. 6bis) et par la loi dans les matières qui relèvent de la culture, entendue au sens large : elle trouve à s'exprimer spécialement dans l'organisation des Instituts de radiodiffusion et de télévision, dans la création des « Universitaire Instellingen Antwerpen » et dans l'expérience des écoles pluralistes.

La loi du 27 décembre 1974 choisit, sans conteste, la voie du pluralisme institutionnel. C'est la diversité des organes d'opinion — aux options politiques, idéologiques, linguistiques bien affirmées — qui doit être préservée. Assurer le pluralisme idéologique au sein des organes de presse serait évidemment perçu comme une intolérable atteinte à la liberté d'expression. Mais les évolutions que connaissent les domaines voisins, comme celui de l'enseignement, ne montrent-elles pas que, sous la contrainte financière — même celle qui ne se révèle que par les subventions — le passage insensible d'un pluralisme institutionnel à un pluralisme idéologique trouve parfois à se réaliser ? La presse connaîtra-t-elle de semblables transformations ? Telle est sans doute l'une des interrogations majeures pour son avenir, pour celui des libertés et pour celui de la société démocratique.

B. L'Etat belge n'est pas construction monolithique, mais structure d'ensemble. *Des collectivités politiques* y trouvent place. Chacune d'entre elles — de la commune à la communauté culturelle — prend en charge une part du bien public temporel.

La coexistence de ces collectivités politiques et le souci qu'elles affirment depuis dix ans de faire œuvre utile, dans le domaine de la culture notamment, ne vont pas sans soulever plusieurs problèmes en matière d'aide à la presse.

Le premier problème touche à la *constitutionnalité de la loi du 27 décembre 1974*. C'est par la voie législative qu'une aide à la presse est procurée aux journaux d'opinion. Mais n'appartenait-il pas aux conseils culturels de régler, « chacun en ce qui le concerne », cette manière par voie de décret ?

Comme le relevait l'exposé des motifs du projet de loi originaire — projet déposé par le Premier ministre, E. Leburton, le 30 novembre 1973 et contresigné par les deux Ministres de la Culture — les nouveaux problèmes qui voient le jour à raison de l'évolution des techniques de communication touchent à la fois « à la culture, à la liberté d'expression et à la liberté de presse »³⁴. Propos de circonstance ou vérité fondamentale ?

De la même manière, il a été relevé plus d'une fois, au cours des débats parlementaires, que la crise de la presse était préjudiciable au développement de l'éducation permanente et que sa solution était liée au problème de l'utilisation des loisirs. Culture, éducation permanente, loisirs... ne s'agit-il pas là de matières que la Constitution et la loi ont réservées en propre à la compétence des conseils culturels ?

Pour répondre correctement à ce problème de constitutionnalité, il faut peut-être rappeler que la loi du 21 juillet 1971 cite, au nombre des matières culturelles qu'elle énumère, la radiodiffusion et la télévision. Ne faut-il pas en déduire *a contrario* que le législateur a voulu se réserver la compétence de régler les questions qui relèvent, non de la presse parlée et télévisée, mais de la presse écrite ? En soustrayant aussi à la compétence exclusive des conseils culturels le problème de l'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision — phénomène dont on assure dans les milieux professionnels concernés qu'il porterait un coup décisif à la viabilité des entreprises de presse — le législateur n'a-t-il pas également manifesté le souci de régler seul les problèmes de la presse écrite ?

Le procédé législatif paraît donc justifié pour régler le système d'aide directe à la presse. Rien n'empêcherait, cependant, les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, de régler par décret l'octroi de subventions complémentaires aux quotidiens. Pourquoi n'aideraient-ils pas ceux qui font preuve d'une activité particulière dans les matières culturelles ? Concrètement, les conseils culturels pourraient accorder une aide directe pour subsi-

³² Doc. Parl., Ch., 1973-1974, n° 721/1.

³³ J. DE MEYER, « Levensbeschouwelijk en politiek pluralisme in openbare diensten », *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant 1972, t. III, p. 79.

³⁴ Doc. Parl., Ch., 1973-1974, n° 721, 1, p. 1.

dier certaines pages — celle du cinéma, celle des lettres, celle des loisirs... — des quotidiens d'information.

Le second problème a trait à la répartition des subventions. La Constitution belge proclame, dans son article 3 ter, l'existence de trois communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande. Elle fixe aussi les principes d'aménagement de ces communautés dans les articles 59 bis et 59 ter.

La création des communautés culturelles n'a pas été sans commander le mode de distribution de l'aide à la presse. Si les entités de presse sont appelées, en effet, à bénéficier d'une aide directe émanant des pouvoirs publics, ce n'est pas dans une stricte proportionnalité par rapport à la cote qu'elles ont obtenue. La répartition de l'aide se fait au sein de chaque régime linguistique.

C'est ainsi que, dans une première opération, une somme est prélevée sur le crédit global d'aide à la presse et affectée à l'agence Belga (soit 6 %); une autre somme (soit 4 %) est réservée aux journaux d'expression allemande : concrètement, elle profite au *Grenz-Echo*, seul quotidien publié en langue allemande³⁵.

Dans une seconde opération, la somme restante est répartie à égalité entre les journaux d'expression française et les journaux d'expression néerlandaise. Et ce n'est que dans une troisième opération faite au sein de chaque régime linguistique que les entités de presse participent à la répartition des subventions.

On relève deux particularités de cette procédure.

Première particularité : les journaux d'expression française sont plus nombreux — et donc plus diversifiés — que les journaux d'expression néerlandaise. Vont-ils être favorisés pour la diversité qu'ils assurent ainsi dans la presse d'opinion ? Nullement. Ils sont, au contraire, pénalisés : le journal d'expression française, de même catégorie que le journal d'expression néerlandaise, reçoit automatiquement une part de subvention inférieure. Comment ne pas s'interroger sur la compatibilité de ces règles de répartition avec les objectifs poursuivis par la loi : maintenir le pluralisme et la diversité dans la presse d'opinion ? Les modalités de l'octroi de cette aide n'encouragent-elles pas, au contraire, les journaux d'un régime linguistique où les concentrations de presse ont fait sentir tous leurs effets ?

Deuxième particularité. Seule la langue dans laquelle s'exprime le journal est prise en considération. A supposer qu'un journal d'expression française paraisse au sein de la communauté culturelle néerlandaise et à l'usage de ses membres, la subvention qu'il obtiendrait éventuellement serait à charge de la moitié de la subvention qui est réservée aux journaux publiés dans la communauté culturelle française.

Encore une fois, la justification de la règle n'apparaît pas clairement. Est-ce la volonté d'assurer l'homogénéité territoriale des communautés qui a ainsi triomphé ? Est-ce une interprétation inexacte des règles de l'autonomie

culturelle qui a inspiré ces dispositions et qui voudrait que chaque communauté soit responsable, sur tout le territoire, des activités qui s'y déroulent dans la langue qui lui est propre ? « La décision est politique », a précisé le Premier ministre Tindemans³⁶. Sans doute, mais est-elle conforme au droit ?

C. Le système politique d'un Etat se construit sur un texte constitutionnel. Il s'affirme aussi dans une pratique qui donne à la Constitution et aux lois leur signification réelle. Est-il, en effet, matière autre que celle du fonctionnement de l'Etat où les idées et les faits ont plus marqué le droit de leur empreinte ? Au départ de quelques textes constitutionnels dont le contenu se prête aux transformations en profondeur de l'Etat, un système institutionnel propre à une société politique déterminée trouve alors à s'organiser.

L'élaboration du régime d'aide à la presse est révélatrice de quelques éléments significatifs du système politique de la Belgique. En particulier, une institution et une technique se voient mises en évidence.

L'institution, c'est le *Conseil des ministres*. Le seul article 1^{er} de la loi va jusqu'à citer, à deux reprises, son intervention : les critères et les modalités de l'agrégation des entités de presse sont « fixés par arrêté royal en Conseil des ministres » ; les entités de presse qui répondent à ces conditions sont « agréées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ». N'eût été, d'ailleurs, la très vive insistance de la Commission des finances du Sénat pour voir insérer les principes mêmes de l'aide à la presse dans une loi³⁷, le Conseil des ministres eût par surcroît aménagé lui-même les principes de répartition des subventions inscrites au budget des Services du Premier ministre et fait régler la matière par arrêté royal.

Le phénomène ne doit pas surprendre. Dans l'Etat moderne, le Conseil des ministres apparaît, sur le plan institutionnel, comme l'organe d'action de la politique gouvernementale ; sur le plan de la politique, il apparaît comme l'émanation d'une majorité parlementaire, d'ordinaire composite, voire, au-delà de celle-ci, comme le porte-parole autorisé de l'opinion publique dans son ensemble. En Belgique, le Conseil des ministres acquiert, malgré la faiblesse propre aux gouvernements de coalition, plus d'importance encore à raison de sa composition paritaire (Constitution, art. 86 bis). L'activité politique et administrative dans l'Etat converge aujourd'hui vers cette institution. Le Conseil des ministres n'apparaît-il pas comme le lieu privilégié, non seulement de la décision politique, mais encore de la délibération, de l'administration et de l'arbitrage des conflits d'intérêt ?

La technique, c'est la *concertation*. Les textes l'indiquent sans équivoque : l'agrégation des entreprises de presse ne se réalisera que « sur avis motivé » de l'Associa-

³⁵ Arrêté royal du 20 janvier 1975, art. 4 et arrêté royal du 14 novembre 1978, art. 1^{er}.

³⁶ Cfr Exposé article par article, art 1^{er} : « Ainsi il sera possible d'assurer une répartition équitable des crédits entre la presse néerlandophone, la presse francophone et la presse germanophone » (*Doc. Parl.*, Ch., 1973-1974, n° 721/1).

³⁷ *Ann. Parl.*, Sén., 18 décembre 1974, intervention de BRUYNE, p. 627.

tion belge des éditeurs de journaux » (art. 1^{er} de la loi du 27 décembre 1974); les demandes d'agrément et les dossiers justificatifs ne sont pas transmis aux services du Premier ministre mais doivent être « introduits auprès de l'Association belge des éditeurs de journaux » (art. 5 de l'arrêté royal du 19 novembre 1978).

Le phénomène n'est pas neuf. Les pouvoirs publics dans l'Etat moderne ont dû apprendre à faire face à la concurrence de forces politiques non institutionnelles, en particulier à celle des groupements professionnels. Mieux à même que les Chambres législatives pour faire connaître les revendications de leurs membres, plus décidés que le Gouvernement et son administration pour les imposer ou pour les concrétiser, ces milieux professionnels se sont vus progressivement associés à ce qu'il est convenu d'appeler la prise de décision politique. Des institutions consultatives ont vu le jour; les procédés de la négociation collective ont été encouragés; des secteurs entiers de l'activité administrative ont été organisés sur le mode d'une gestion autonome et paritaire.

Le phénomène paraît, cependant, plus marqué encore en matière d'aide à la presse. L'exposé des motifs du projet de loi l'a souligné: « Il est indispensable que les milieux concernés marquent leur accord sur cette aide de l'Etat qui concerne directement la liberté constitutionnelle de la presse ». On l'a relevé aussi en commission de la Chambre: « Eu égard à l'indispensable indépendance de la presse, il est préférable que celle-ci ait, elle-même, en tant que corporation, sollicité cette aide et suggéré le mode de répartition de celle-ci »³⁸. Plus remarquable encore: en l'espèce, les éditeurs de presse n'ont pas seulement été associés, avec quelques réticences parfois, à l'élaboration de la loi. Ils ont encore été rendus responsables de son exécution et associés à sa mise en œuvre. Ils sont aussi, faut-il le rappeler, les bénéficiaires de l'aide à la presse,

Fallait-il vraiment en appeler au respect des « grands principes constitutionnels » pour justifier des modes aussi singuliers de décider, de légiférer ou d'administrer?

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe l'a

rappelé dans sa recommandation du 21 janvier 1975: « La diversité de la presse, élément fondamental de la liberté d'expression, est une condition préalable de tout régime politique démocratique » Dans ce contexte, l'intervention du législateur belge en 1974 était, dans son principe, parfaitement justifiée.

Le Comité des experts du Conseil de l'Europe, dont le rapport sur « Les concentrations de presse » a préparé la recommandation du 21 janvier 1975, l'a néanmoins relevé: « Un volume accru d'aides financières généralisées à la presse » ne peut apporter qu'une forme de soulagement aux journaux en difficulté; « seules, en réalité, des aides modulées et de caractère sélectif pourraient apporter un soutien efficace aux entreprises de presse ». Cette thèse n'a pas été retenue par le législateur belge qui a organisé un système généralisé de subventions aux quotidiens d'opinion.

Dans cette perspective, l'aide à la presse fait surtout figure de symbole. Aide symbolique à raison du montant des subventions qui, comparé aux frais de l'aide indirecte, ne peut représenter qu'un geste de bonne volonté. Aide symbolique aussi de la préoccupation des pouvoirs publics d'aider une activité d'intérêt général tout en respectant les intérêts particuliers qui sont attachés à la défense des différentes tendances de l'opinion. Aide symbolique encore de la dépendance des organes d'information vis-à-vis du pouvoir politique et du pouvoir économique, avec les contrôles et les sujétions qui s'y attachent. Aide symbolique, en définitive, du difficile cheminement de la liberté qui, affirmée jadis sur les barricades, est appelée aujourd'hui à s'exprimer « dans le prosaïsme de la vie quotidienne »³⁹.

En somme, la presse associée à l'élaboration comme à l'exécution du régime des subventions tient en ses mains le sort de sa propre liberté. Cela aussi, c'est peut-être le symbole de la démocratie.

(décembre 1976,
texte revu en
janvier 1979)

³⁸ *Doc. Parl., Ch.*, 1973-1974, n° 721/4, p. 13.

³⁹ G. BURDEAU, *La démocratie*, Paris, Le Seuil 1965, p. 84.