

Les données institutionnelles de la radio-télévision

par François JONGEN

Assistant à l'Université catholique de Louvain

Ces quelques réflexions sur les données institutionnelles de la radio-télévision arrivent trop tôt. A l'heure où ces lignes sont écrites(1), un texte important est encore en gestation, dont l'adoption devrait modifier considérablement le paysage audio-visuel belge. Il s'agit du projet de décret sur l'audio-visuel(2) discuté depuis plusieurs mois déjà, au sein de la commission de l'audio-visuel du Conseil de la Communauté française. La lenteur de son cheminement laisse à penser qu'il pourrait, lors de son adoption définitive, se trouver fortement modifié par rapport à sa rédaction initiale : certaines des données mentionnées ici devront être considérées avec les réserves d'usage.

Si l'on observe l'évolution de la législation et de la réglementation en matière de radio-télévision, on constate au cours des vingt dernières années une double complexification(3). Le premier bouleversement vient du partage des compétences opéré depuis 1971 entre l'Etat et les Communautés. La deuxième difficulté, elle, est née de l'abandon progressif depuis une dizaine d'années du monopole d'émission qui avait été instauré en 1930.

Du point de vue législatif, le paysage audio-visuel belge présente la caractéristique d'un morcellement complet. Cette double évolution s'est en effet traduite par une multiplication de textes qui sont apparus, de façon ponctuelle, au cours des dix dernières années. Ils reflètent soit la volonté d'un pouvoir d'occuper le domaine de compétence qui lui a été laissé — voy. le décret de la Communauté

(1) Texte arrêté au 30 avril 1987.

(2) Doc. C. C. F., sess. 1985-1986, 55/1^o, 31 juillet 1986.

(3) Francis Delpérée parle à cet égard d'un double phénomène d'implosion et d'explosion (« Radio et télévision en Belgique », in *Annuaire européen d'administration publique*, vol. VII, 1984, p. 65-79).

française sur la publicité non commerciale(4) —, soit la réponse législative à l'apparition sur le terrain d'un phénomène non réglementé — voy. par exemple l'arrêté royal(5) et les décrets de chacune des trois communautés sur les radios locales(6).

Dans un premier temps, l'on s'attachera à dresser un relevé des principaux textes en prenant pour fil conducteur les différentes étapes de la radiodiffusion. On tentera ensuite, à travers l'examen de quelques questions précises, de faire le point sur la validité et le fonctionnement du système de répartition de compétences mis en place par la loi du 21 juillet 1971(7).

I. Les textes applicables

Le processus de radiodiffusion peut être divisé en trois opérations. Au départ, il y a l'émission du programme qui comprend le plus souvent sa réalisation et son envoi sur les ondes. Ensuite, il y a la transmission qui consiste à acheminer le programme de l'émetteur vers le récepteur. Vient enfin la réception.

A. L'émission

Le processus d'émission sera étudié à travers trois aspects: d'abord, les textes qui le fondent et le délimitent. Ensuite, les différents titulaires du droit d'émission. Enfin, les conditions qui s'y attachent.

(4) Décret du 8 juillet 1983 réglementant la publication commerciale à la radio et à la télévision, *Moniteur belge*, 13 août 1983, p. 10305.

(5) Arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale, *Moniteur belge*, 19 septembre 1981, p. 11661.

(6) Communauté française: décret du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, *Moniteur belge*, 21 octobre 1981, p. 13509.

Communauté flamande: décret du 6 mai 1982 concernant l'organisation et la reconnaissance de radios non publiques, *Moniteur belge*, 15 juillet 1982, p. 8314.

Communauté germanophone: décret du 16 juin 1986 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales libres, *Moniteur belge*, 5 août 1986, p. 10911.

(7) Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *Moniteur belge*, 23 juillet 1971, p. 8910.

1. *Droit d'émission*

Dans l'ordre juridique européen, l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fixe à la fois le principe et les limites du droit d'émission. Il définit, en effet, la liberté d'expression comme comprenant entre autres la liberté de communiquer des informations et des idées. Mais ce même article laisse aussi aux Etats la possibilité de soumettre les entreprises de radiodiffusion ou de télévision à un régime d'autorisations.

En droit belge, une controverse s'est développée autour du fondement constitutionnel du droit d'émission. Repose-t-il sur l'article 14 de la Constitution (8) qui garantit la liberté de manifester ses opinions, ou sur l'article 18 (9) qui affirme le principe de la liberté de la presse? L'enjeu n'est pas purement théorique: ses conséquences pratiques sont évidentes. Fonder le droit d'émission sur l'article 18 et donc faire rentrer la radio et la télévision dans le cadre général de la presse, c'est leur accorder un régime beaucoup plus favorable. Le Constituant a en effet réservé à la presse un certain nombre d'avantages comme le système de responsabilité en cascade, les garanties en matière de huis clos ou, surtout, la compétence du jury.

Or, on sait que depuis près d'un demi-siècle, plus aucun procès de presse en Assises n'a été organisé et que, dès lors, la reconnaissance de la qualification de délit de presse entraîne une impunité de fait pour celui qui en est accusé. Considérer que la radio et la télévision font partie de la presse au sens de l'article 18, c'est donc accorder à ceux qui s'en servent un statut extrêmement favorable.

Dans les faits, on doit reconnaître que le langage courant a parfaitement adopté le concept de presse écrite mais un glissement sémantique, aussi unanimement admis soit-il, ne suffit pas à fonder l'interprétation d'un texte juridique.

Quand, du côté des milieux de la radio et de la télévision, on plaide pour une définition large du concept de presse, on rappelle

(8) « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. »

(9) « La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi. »

que le Constituant de 1830 ne connaissait que la presse écrite et qu'il ne soupçonnait pas l'avènement, un siècle plus tard, de ce qui allait devenir un des médias les plus importants. On revendique alors une interprétation évolutive de l'article 18.

Du côté de ceux qui défendent la thèse d'une application stricte du concept de presse tel que prévu par l'article 18, on rappelle que le texte néerlandais de la Constitution adopté en 1967 — soit à une époque où la radio et la télévision étaient largement entrées dans les mœurs — parle, pour l'article 18, de « drukpers », c'est-à-dire de presse imprimée, un mot qui laisse peu de place au doute.

Certains rejettent cet argument en disant que, si le texte flamand n'a été officiellement adopté qu'en 1967, on s'est en réalité contenté de reprendre une traduction officieuse qui circulait depuis de nombreuses années déjà avant l'avènement de la radio-télévision. Néanmoins, il faut bien reconnaître que l'acte d'adoption du texte flamand de la Constitution est bien un acte du Constituant. Celui-ci, qu'il en ait eu pleinement conscience ou non, a posé une manifestation de volonté claire qui empêche, à mon avis, que l'on cherche encore à recourir aux interprétations analogique ou évolutive pour faire dire au texte ce qu'il ne dit pas. Dans l'état actuel des choses, le concept de presse au sens de l'article 18 s'applique à la seule presse écrite et c'est plutôt dans le principe général de liberté de manifester ses opinions de l'article 14 que le droit d'émission trouve son fondement. Reste encore, *de lege ferenda*, à s'interroger sur l'opportunité de cette solution. En d'autres termes, une modification de la Constitution qui garantirait à l'audio-visuel les mêmes protections que celles accordées à la presse écrite serait-elle souhaitable ?

Ici encore, on peut émettre des doutes. La « presse audio-visuelle » diffère fondamentalement de la presse écrite en ce qu'elle se meut dans un cadre forcément limité. Alors que l'écrit ne rencontre aucune limitation technique, la radio et la télévision s'inscrivent jusqu'ici dans un nombre fini de fréquences ou de canaux. Ce sont ces limitations qui justifient l'existence d'un système d'autorisations et ce sont ces limitations qui entraînent une responsabilité plus grande, et donc des obligations plus strictes, pour ceux qui bénéficient de l'autorisation. De par le cadre dans lequel il s'inscrit, le droit d'émission est un droit conditionnel : il n'est sans doute pas opportun qu'il bénéficie du même régime de liberté absolue que le droit d'expression par l'intermédiaire de l'écrit. Mais ceci n'empêche

pas que des aménagements pourraient être apportés pour trouver un moyen terme entre la situation actuelle de la presse audio-visuelle et celle de la presse écrite, dans le sens par exemple de garanties supplémentaires à l'exercice de l'information. En outre, le développement du câble à fibres optiques tend à modifier les données techniques actuelles: on semble se diriger, pour les télévisions par câble, vers une situation de possibilités d'émission quasi infinies, ce qui pourra remettre beaucoup de concepts en question.

2. Titulaires du droit d'émission

Les premiers titulaires du droit d'émission, tant historiquement qu'en termes d'importance, sont les services publics de radiodiffusion. Ce sont, pour la Communauté française, la R. T. B. F. dont le statut est fixé par le décret du 12 décembre 1977 (10), pour la Communauté flamande, la «B. R. T. Nederlandse Uitzendingen» organisée par le décret du 28 décembre 1979 (11) et, pour la Communauté germanophone, le «Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschsprachige Sendungen» créé par la loi du 18 février 1977 (12), et actuellement régi par le décret du 27 juin 1986 (13). Ces trois instituts sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique rentrant dans la catégorie B de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (14).

La R. T. B. F. et la B. R. T., bien qu'instituées par décret, se placent en fait dans la continuité des deux établissements créés en 1960 par la loi organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision (15). Cette loi, qui se substituait alors à une ancienne loi du

(10) Décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française (R. T. B. F.), *Moniteur belge*, 14 janvier 1978, p. 365.

(11) Décret du 28 décembre 1979 portant statut de la «Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen», *Moniteur belge*, 25 janvier 1980, p. 1175.

(12) Loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la Radio diffusion et de la Télévision, *Moniteur belge*, 2 mars 1977, p. 2491.

(13) Décret du 27 juin 1986 relatif au Centre belge pour la Radiodiffusion Télévision de la Communauté germanophone, *Moniteur belge*, 5 août 1986, p. 10918.

(14) *Moniteur belge*, 24 mars 1954, p. 2210.

(15) Loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion télévision, *Moniteur belge*, 21 mai 1960, p. 3836, Errata *Moniteur belge*, 27-28 mai 1960, p. 4020.

18 juin 1930(16), avait pour caractéristique, dix ans avant la révision de la Constitution de 1970, de reconnaître *de facto* la spécificité culturelle, sinon l'autonomie, de chacune des deux principales Communauté du pays.

Depuis 1981(17), les établissements publics de radiodiffusion n'ont plus le monopole d'émission. Des radios locales sont autorisées. Il a en effet été fait application alors de la faculté ouverte par la loi de 1979 relative aux radiocommunications(18) selon laquelle le Ministre du gouvernement national ayant les télégraphes et téléphones dans ses attributions peut autoriser un service de radiodiffusion à émettre moyennant avis conforme du membre de l'Exécutif communautaire ayant la radiodiffusion dans ses attributions. La procédure d'autorisation est réglée par arrêté royal. Les conditions de reconnaissance sont fixées par décret.

Il n'y a pas qu'en radio que le monopole d'émission a été abrogé. Dans la Communauté française, un décret du 5 juillet 1985(19) permet à l'Exécutif d'autoriser et de subventionner des télévisions locales et communautaires. Celles-ci doivent, entre autres obligations, diffuser prioritairement les programmes d'information locale, de développement culturel, d'éducation permanente et d'animation et valoriser le patrimoine culturel de la Communauté française. Elles doivent passer avec la Communauté française une convention prévoyant leurs objectifs, leurs missions principales, le mode de représentation de la Communauté dans leurs organes de gestion, le montant des subventions, les modalités de contrôle et leur zone géographique de réception. Il ne paraît pas absurde, dans ces conditions, de se demander si les télévisions locales et communautaires ne pourraient être considérées comme des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

(16) Loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radio-diffusion, *Moniteur belge*, 23-24 juin 1930, p. 3291.

(17) Arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale, *Moniteur belge*, 19 septembre 1981, p. 11661.

(18) Loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, *Moniteur belge*, 30 août 1979, p. 9462.

(19) Décret du 5 juillet 1985 relatif aux télévisions locales et communautaires, *Moniteur belge*, 5 septembre 1985, p. 12728.

Dans la Communauté flamande, un récent décret du 28 janvier 1987⁽²⁰⁾ organise l'agrément de sociétés de télévision non publiques. Celles-ci peuvent s'adresser soit à l'ensemble de la Communauté flamande, soit à une communauté régionale ou locale, soit à un public cible. Il peut s'agir de télévisions à péage. Le capital de ces sociétés doit être souscrit pour 51 % au moins par des éditeurs de quotidiens ou d'hebdomadaires de langue néerlandaise dont le siège social est situé dans la région néerlandophone ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les programmes d'information doivent être assurés dans un esprit de stricte impartialité. Un Conseil des litiges est institué et aura pour mission de statuer sur les contestations individuelles relatives à l'absence de toute discrimination dans les programmes. Les membres de ce Conseil seront désignés par le Conseil flamand.

Il faut enfin évoquer le projet de décret sur l'audio-visuel actuellement en discussion au sein de la Commission de l'audio-visuel du Conseil de la Communauté française. Ce projet prévoit que l'Exécutif pourra autoriser :

- des télévisions locales (qui correspondent aux télévisions communautaires et locales existant actuellement)
- des télévisions régionales privées
- des télévisions diffusant leurs programmes sur l'ensemble de la Communauté française
- des radios privées (qui correspondent aux actuelles radios locales).

3. Conditions du droit d'émission

Une fois l'autorisation d'émettre obtenue, la titulaire doit se conformer à un certain nombre de règles. On distinguera les règles particulières propres au média autorisé — on les trouve généralement énoncées dans le texte même qui fixe la procédure d'autorisation — et les règles générales, qui s'appliquent à plusieurs, voire même à tous les moyens audio-visuels. On trouvera bien sûr dans cette deuxième catégorie des prescriptions dont la portée dépasse

(20) Décret du 28 janvier 1987 relatif à la transmission de programmes sonores et télévisés sur les réseaux de radiodistribution et de télédistribution et relatif à l'agrément des sociétés de télévision non publiques, *Moniteur belge*, 19 mars 1987, p. 4199.

le cadre de la radio-télévision, comme, par exemple, le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, mais aussi des conditions spécifiques à la matière de la radio-télévision.

Une de ces conditions particulières, celle relative à la publicité, sera examinée ici de façon plus approfondie.

Dès la loi de 1930 sur la fondation de l'I. N. R., l'article 3 interdit à celui-ci de se livrer « à la publicité commerciale ou autre à but lucratif ». La loi de 1960 a repris, en son article 28, § 3 l'interdiction de « procéder à des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale ». Et, alors que la plupart des dispositions de cette loi de 1960 avaient été abrogées par le décret de 1977 en ce qui concerne la R. T. B. et par celui de 1979 en ce qui concerne la B. R. T., l'article 28, § 3 a subsisté jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 1987(21) relative entre autres à la publicité commerciale.

En ce qui concerne les radios locales, l'arrêté royal de 1981 réglementant leur établissement et leur fonctionnement interdisait, en son article 16, les émissions ayant un caractère de publicité commerciale. Un autre obstacle s'opposait d'ailleurs à la diffusion de publicité commerciale : c'était l'article 8b du décret de la Communauté française du 8 septembre 1981 qui, lui aussi, interdisait les émissions de publicité commerciale. On s'en rend bien compte : une de ces deux interdictions était de trop. C'est ce qu'a jugé la Cour d'arbitrage qui, dans son arrêt du 20 décembre 1985(22), a annulé la disposition litigieuse du décret précité, considérant que la Communauté française avait, en adoptant cette norme, excédé ses compétences. Quant à l'autre interdiction, celle de l'article 16 de l'arrêté royal du 20 août 1981, elle a été levée par la modification apportée à cet article par un arrêté royal, celui du 5 juin 1985(23), qui autorise, moyennant certaines conditions, la diffusion de la publicité commerciale. Rien ne s'oppose donc plus à ce que les radios locales recourent à la publicité commerciale.

Enfin, dans l'état actuel des choses, c'est-à-dire au vu du décret du 5 juillet 1985, les télévisions communautaires peuvent diffuser de la publicité commerciale.

(21) 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, *Moniteur belge*, 3 avril 1987, p. 4939.

(22) Numéro de rôle 7, *Moniteur belge*, 22 janvier 1986, p. 694.

(23) Arrêté royal du 5 juin 1985 modifiant l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locales, *Moniteur belge*, 15 juin 1985, p. 9082.

La nouvelle loi du 6 février 1987 est venue modifier, en partie en tout cas, cet état de choses. Au système d'interdiction de la publicité commerciale, elle substitue un régime d'autorisation donnée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (article 12 § 1), étant entendu qu'une seule personne morale, privée ou publique, peut être autorisée à insérer de la publicité commerciale dans des programmes de télévision qui sont destinés à toute une communauté (article 12 § 2).

Par une décision du 26 avril 1987, le gouvernement a choisi d'accorder l'unique autorisation d'insérer de la publicité dans des programmes de télévision destinés à l'ensemble de la Communauté française à la société privée T. V. i., connue actuellement sous la dénomination R. T. L. Deux arguments sont généralement avancés pour justifier ce choix. D'abord, T. V. i. est le produit du mariage entre la Compagnie luxembourgeoise de Télédiffusion, propriétaire de R. T. L., pour 66 %, et Audiopresse pour 34 %, Audiopresse étant une société anonyme de droit belge regroupant la majorité des quotidiens francophones. L'idée initiale de maintien de la compétence en matière de publicité commerciale au législateur national était, on s'en souvient, de protéger les intérêts financiers de la presse écrite: il a donc été considéré que la chaîne qui associerait à sa destinée la presse écrite, en l'occurrence R. T. L.-T. V. i., devait être préférée pour l'octroi du monopole communautaire de la publicité télévisée. La deuxième raison invoquée est la volonté de contre balancer le monopole des subventions publiques dont bénéficie la R. T. B. F., chaîne publique, par le monopole des ressources publicitaires qui sera accordé à la chaîne privée. On peut s'interroger sur la validité de ce motif, quand on sait que les subventions publiques sont accordées à la R. T. B. F. moyennant l'accomplissement d'une série de missions de service public, alors qu'aucune contre partie de même type ne sera demandée à T. V. i. On pourrait bien sûr objecter qu'un accord a été conclu le 30 juillet 1986 entre T. V. i. et l'Exécutif de la Communauté française par lequel la chaîne privée s'engage, de diverses façons, à stimuler l'industrie audio-visuelle de la Communauté française. Mais il faut remarquer d'abord que les engagements prévus par cet accord sont en fait d'une portée extrêmement limitée, et ensuite qu'ils ne s'apparentent de toutes façons en rien à ce que sont les missions de service public imposées à la R. T. B. F.

L'article 12 amène encore deux remarques en ce qui concerne les radios. La première est que la restriction du § 2 s'applique aux

télévisions et non aux radios : rien ne s'oppose donc apparemment à ce que la R. T. B. F. radio, comme elle en a d'ailleurs fait la demande, reçoive l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale. La deuxième remarque concerne les radios locales. Alors que, dans l'ancien régime de l'arrêté royal du 5 juin 1985, elles étaient purement et simplement autorisées à diffuser des émissions à caractère de publicité commerciale, le nouveau texte rend obligatoire une autorisation pour toute station de radiodiffusion en ce compris les radios locales. Un arrêté royal (24) organise la procédure d'obtention de cette autorisation.

B. *La transmission*

La transmission peut être définie comme l'opération qui consiste à capter un signal de radiodiffusion pour le renvoyer, par l'un ou l'autre moyen technique, à un ou plusieurs récepteurs.

1. *Droit de transmission*

Il n'y a pas à proprement parler de droit de transmission spécifique. Un droit de transmission est attaché au droit d'émission en ce que celui-ci comprend bien évidemment le droit de mettre en œuvre divers moyens pour faire parvenir aux récepteurs le signal émis. Mais, dans un certain nombre de cas, la transmission est une opération séparée qui prend alors la forme d'une activité lucrative propre qui ne bénéficie pas des principes de liberté d'expression qui s'attachent à l'émission et à la réception.

La transmission est actuellement soumise à l'arrêté royal du 24 décembre 1966 (25) relatif aux réseaux des distributions d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, mais ce régime sera modifié lors de l'entrée en vigueur du chapitre II de la loi du 6 février 1987, dont la date doit être fixée par le Roi.

(24) 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, *Moniteur belge*, 3 avril 1987, p. 4945.

(25) Arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *Moniteur belge*, 24 janvier 1967, p. 604.

2. Titulaires du droit de transmission

Pour établir ou exploiter un réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion, il faut obtenir une autorisation du ministre des communications. Actuellement, une quarantaine de sociétés différentes sont autorisées à exploiter de tels réseaux : la plupart sont des intercommunales, pures ou mixtes, mais on recense aussi quelques sociétés de droit privé.

3. Conditions du droit de transmission

Parmi les différentes conditions imposées aux titulaires du droit de transmission, on étudiera celles qui déterminent le champ d'action des distributeurs.

Dans la conception de l'arrêté royal de 1966, l'activité des distributeurs doit se limiter à la stricte transmission passive des programmes. Il leur est interdit de « relier au réseau de distribution des appareils susceptibles de produire, d'enregistrer ou de reproduire des programmes de télévision ». De même, il est interdit aux abonnés du réseau et aux tiers « de raccorder au réseau des appareils susceptibles de transmettre, d'émettre ou d'enregistrer des signaux ou messages quelconques ».

Un premier aménagement a été amené à ce principe avec l'arrêté du 4 mai 1976 (26). Il prévoit, moyennant accord du ministre des communications et des ministres de tutelle des établissements publics de télévision, la possibilité de transmettre les programmes de télévisions communautaires. Curieusement, l'arrêté royal limite la possibilité de transmission de ces programmes uniquement à la région de langue française.

Le chapitre II de la nouvelle loi du 6 février 1987 semble établir pour les réseaux de distribution un régime moins strict, tenant manifestement compte des développements techniques offerts par le recours à la transmission par câble à fibres optiques. Elle prévoit en effet en son article 6 que la Régie peut conclure avec les distributeurs des accords lui permettant d'utiliser le réseau de distribution pour assurer un ou plusieurs services dont l'exploita-

(26) Arrêté royal du 4 mai 1976 modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers, *Moniteur belge*, 18 juin 1976, p. 8275.

tion relève de sa compétence, l'article 7 attribuant au Roi le pouvoir de « déterminer les conditions dans lesquelles un réseau peut être utilisé à une autre fin que la transmission de programmes sonores ou de télévision ». Mais, il faut le rappeler, ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur.

Le nouveau décret flamand du 28 janvier 1987 prévoit, en son article 3, § 2, 6°, que les distributeurs sont autorisés à transmettre « un maximum de deux programmes propres d'enregistrement, pour autant qu'ils soient constitués exclusivement de musique ininterrompue ». Il s'agit d'une évolution importante de la conception du droit de transmission puisque un distributeur est ainsi autorisé à transmettre un programme dont il est lui-même l'émetteur.

Le chapitre VI du projet de décret de la Communauté française traite également des réseaux de distribution. De la même façon, il autorise en son article 23, § 4, le distributeur à émettre sur le réseau deux programmes propres d'enregistrements de musique continue ainsi qu'un programme d'informations techniques.

Il faut encore ajouter que l'interdiction faite aux distributeurs de transmettre de la publicité commerciale, dont on sait qu'elle n'a en fait jamais été appliquée, n'est plus qu'un souvenir. Elle disparaît en effet avec la nouvelle loi du 6 février 1987, qui semble même prévoir en son article 12 que les distributeurs pourront être autorisés à insérer de la publicité commerciale dans les programmes qu'ils transmettent. Les programmes transmis par les distributeurs ne s'adressant jamais à l'ensemble d'une communauté mais uniquement à une partie de celle-ci, il semble même que la réserve susmentionnée du § 2 de l'article 12 ne trouvera pas à s'appliquer en la matière. Reste encore à voir comment et sous quelle forme les distributeurs pourront insérer de la publicité dans les programmes transmis.

C. Droit de réception

Après avoir envisagé l'émission et la transmission, on en vient enfin à la réception. On serait tenté de dire que, de tous les droits envisagés jusqu'ici, celui-ci est le plus évident. Plus encore que le droit d'exprimer ses opinions, le droit d'écouter les opinions paraît faire partie des libertés fondamentales, peut-être parce que son aspect passif donne l'impression qu'il s'exerce sans problèmes. Et

même, s'il n'est pas explicitement prévu par la Constitution, nul ne songe à le remettre en cause. D'ailleurs, l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales définit la liberté d'expression comme comprenant la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des idées.

Pourtant, le droit de réception est loin d'être aussi simple qu'il n'y paraît. Le principe de liberté publique se heurte en effet à la logique économique dans laquelle s'inscrit le processus de radiodiffusion. Pour jouir de la liberté de réception, il faut en effet d'abord disposer d'un appareil récepteur de radio ou de télévision. Et, même une fois ce premier investissement réalisé, on ne dispose pas encore d'un droit de réception pur et simple. Dès lors qu'il détient un appareil récepteur, l'auditeur ou le téléspectateur doit en effet acquitter, sous peine d'amende, une redevance. Celle-ci ne constitue pas une rétribution directe du service de radio-télévision, puisqu'elle est versée directement à l'Etat central qui en ristourne une partie — moins de 40 % en 1985 — aux Communautés, lesquelles en reversent à leur tour une partie aux établissements publics à titre de subvention. Il appert d'ailleurs clairement de l'absence d'obligations et de droits réciproques entre l'institut émetteur et le récepteur qu'on ne peut pas parler de lien contractuel. La redevance radio-TV est une perception au sens de la loi du 9 août 1980 (27), dont l'exigibilité doit être envisagée indépendamment des services fournis par les établissements publics. Si l'un ou l'autre individu se mettait à revendiquer le non-paiement par lui de la redevance sous prétexte qu'il ne regarde que les chaînes privées ou les chaînes étrangères et pas les chaînes publiques, à l'instar du mouvement italien « anti-canone », sa position semblerait donc juridiquement indéfendable.

Enfin, une dernière limite du droit de réception vient de ce que, une fois acheté le récepteur et payée la redevance, l'auditeur ou le téléspectateur n'est pas encore libre de recevoir les programmes qu'il veut. En effet, c'est le distributeur qui, dans le respect des prescriptions mentionnées plus haut et moyennant les autorisations nécessaires, décide des programmes qu'il transmet. Le distributeur se trouvant, à l'instar de ce qui existe dans les secteurs de l'eau,

(27) Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980, p. 9251.

du gaz ou de l'électricité, dans une situation de monopole, le récepteur n'est même pas libre de passer contrat avec qui bon lui semble.

II. Le système de répartition de compétences

Il n'est pas possible de parler des données institutionnelles de la radio-télévision sans s'interroger sur la validité et le fonctionnement du système de répartition de compétences mis en place par la loi spéciale du 21 juillet 1971 et repris par celle du 8 août 1980 (28). Dans un premier temps, on rappellera les principes posés par le législateur spécial. On s'attachera ensuite, à travers un certain nombre de matières bien précises, à analyser le fonctionnement du système.

A. Les principes généraux

S'il n'en fallait qu'une, c'était celle-là. Si une seule matière avait dû être communautaire, c'aurait peut-être été la radio-télévision. Il faut dire d'ailleurs qu'on n'avait pas attendu la révision constitutionnelle de 1970 pour reconnaître la spécificité des communautés et pour accorder à chacune leur autonomie radio-télévisuelle : la loi de 1960, adoptée dans l'esprit des conclusions du centre Harmel, avait déjà mis sur pied deux instituts autonomes, R. T. B. et B. R. T., pour chacune des deux grandes communautés.

Dès lors, quand on a, en 1971, fixé les compétences des conseils culturels en application de l'article 59bis, § 2, 1^o de la Constitution qui attribuait aux Communautés — alors culturelles — la compétence pour les matières culturelles, on a évidemment rangé au point 6 de l'article 2 de la loi du 26 juillet la radiodiffusion et la télévision. Dès ce moment, deux exceptions avaient été prévues. D'une part, l'émission de communications de gouvernement : cette exception fut introduite sans grandes explications dans les travaux préparatoires, pour éviter, peut-on supposer, qu'une majorité d'un Conseil culturel différant d'une majorité gouvernementale puisse s'opposer au gouvernement en l'empêchant de diffuser ses commu-

(28) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980, p. 9434.

nications. D'autre part, il fut prévu de réserver au législateur national la compétence en matière d'émission de publicité commerciale, jusque là interdite. On pensait en effet qu'une libéralisation aurait des conséquences sur l'ensemble du marché publicitaire et donc, entre autres, sur la situation financière de la presse écrite. Celle-ci étant, et restant, du ressort du législateur national, il fut considéré que la publicité commerciale à la radio et à la télévision devrait suivre le même sort.

L'article 4, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, a repris le texte de l'article 2, 6^o de la loi du 21 juillet 1971 à la seule différence que la première exception a été limitée à l'émission des communications du gouvernement national, les communications des Exécutifs faisant, assez logiquement, partie de la compétence des Communautés.

B. Les communications du gouvernement national

Parmi les différents problèmes posés par les communications du gouvernement national, le plus intéressant du point de vue qui nous occupe, est celui du choix de l'heure de diffusion. Cette question a déjà donné lieu à plusieurs contestations en 1983 et 1984 : la R. T. B. F. avait alors refusé de diffuser des communications gouvernementales au moment souhaité par le ministre concerné.

Le conflit posé en la matière vient de la difficulté de concilier l'autonomie de programmation de la R. T. B. F. prévue par l'article 2, al.2 du décret du 12 décembre 1977 et l'habilitation donnée au Roi par l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1977 de déterminer les modalités et les conditions auxquelles sont soumises les communications du gouvernement national, habilitation en vertu de laquelle les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 8 juin 1982(29) laissent au Premier ministre le choix de la date, et de l'heure à laquelle l'émission doit avoir lieu.

Dans un arrêt du 20 janvier 1987 prononcé à la suite d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage a considéré que ni l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1977, ni l'article 2 du décret du 12 décembre 1977 ne violaient les règles

(29) Arrêté royal du 8 juin 1982 relatif à l'émission des communications du Gouvernement national par les instituts chargés de service public de la radiodiffusion et de la télévision, *Moniteur belge*, 18 juin 1982, p. 7243.

établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions. Pour la Cour, « la maîtrise de la programmation confiée aux instituts est limitée à la matière transférée aux Communautés elles-mêmes ». Il est probable que le Conseil d'Etat, à qui il reste à contrôler la conformité de l'arrêté royal de 1982 à la loi de 1977, conclura au rejet du recours en annulation.

Ainsi, l'exception de l'article 4, 6° sur les communications du gouvernement national aboutit-elle clairement à porter atteinte à l'autonomie de programmation de la R. T. B. F. En effet, si chaque partie garde l'autonomie de programmation de ce qui relève de sa compétence, il ne faut pas oublier que ces deux autonomies se rencontrent sur une même antenne et dans un même espace-temps, et que la priorité donnée aux communications gouvernementales conduit inévitablement à modifier la suite de la programmation en la retardant. Il pourra être intéressant, relativement à cette question, de s'interroger sur l'éventuelle applicabilité de la notion d'abus de droit à une communication dont la longueur bouleverserait de façon vraiment trop substantielle la suite des programmes.

C. La publicité commerciale

De la même façon que le gouvernement peut fixer les moments de diffusion des communications, sa compétence en matière de publicité commerciale emporte compétence de fixer les moments de diffusion de celle-ci. Ainsi, l'article 15 de la nouvelle loi fixe à cet égard un certain nombre de principes, comme par exemple l'interdiction d'interrompre un élément de programme : ici encore, on peut imaginer que — si la R. T. B. F. recevait l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale —, il y aurait de cette façon limitation de fait de son autonomie de programmation.

Mais un autre problème de répartition de compétence est posé par la publicité commerciale : c'est celui de la définition exacte du concept de publicité commerciale. Le législateur spécial ne le définit pas, et d'aucuns ont cru pouvoir se référer à la définition de l'article 19 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques de commerce : c'est le cas par exemple d'une récente ordonnance du tribunal de commerce de Bruxelles du 23 février 1987 qui a imposé à la B. R. T. de cesser de diffuser une série de spots de publicité dite non commerciale mais que le juge a considérés comme étant de la

publicité commerciale, aux termes de la loi du 14 juillet 1971. Pareil recours à la définition de la loi du 14 juillet 1971 semble contestable. L'article 19 limite en effet, dès l'abord, le champ d'application de la définition qu'il donne, puisqu'il s'ouvre par les mots, « pour l'application de la présente loi ».

La situation est différente en Communauté française où un cadre décretaal a été tracé pour la publicité non commerciale, mais on peut se demander si la définition de la publicité non commerciale par le décret de 1983 n'aboutit pas à définir *a contrario* la publicité commerciale et donc à l'enfermer dans une forme de carcan.

Actuellement, la nouvelle loi ne définit toujours pas la publicité commerciale et les seules références pour le faire restent les avis du Conseil d'Etat du 23 mars 1960 et du 19 juin 1972(30). La frontière entre le non commercial et le commercial reste, on le voit, difficile à tracer.

D. *Les aspects techniques*

On s'entend généralement pour considérer qu'une troisième exception doit être ajoutée au principe général de compétence des communautés. Bien que n'étant pas prévue explicitement par les textes, elle est celle dont la portée est sans doute la plus vaste, puisqu'il s'agit des aspects techniques de l'audio-visuel. Deux éléments sont généralement invoqués pour justifier cet état de fait. On tire d'abord argument de ce que l'article 59bis, § 2 de la Constitution et, conséquemment, l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribuent aux Communautés la compétence de régler des matières culturelles et donc pas les aspects techniques. On invoque aussi les conventions internationales de répartition des fréquences pour justifier le maintien de la compétence nationale en matière technique.

Les conséquences du maintien des aspects techniques dans le giron du législateur national sont importantes: toute émission de programmes radiodiffusés se trouve soumise à une double autorisation, technique d'une part, culturelle de l'autre, avec tout ce que cela suppose de lenteurs, voire même de contradictions pour ceux

(30) Avis de la section d'administration, cités en annexe du Rapport de la commission de la radio-télévision de la proposition de décret réglementant la publicité non commerciale par les moyens de l'audio-visuel, Doc. C. C. F., sess. 1982-1983, 90/3.

qui doivent obtenir ces autorisations. Mais ce système aboutit aussi à vider d'une partie de sa substance la compétence des communautés, puisque l'effectivité de leurs décisions d'autorisation reste suspendue aux autorisations nationales.

Pourtant, on pourrait remettre en cause cette situation. L'argument selon lequel les aspects techniques sont réglés au niveau international et doivent donc rester au législateur national est fallacieux en ce qu'il semble ignorer que, sur un certain nombre de points, des matières également soumises à des règles internationales ont néanmoins été transférées aux Communautés et aux Régions. Une chose est de prendre les engagements internationaux, une autre est d'en assurer le respect dans l'ordre interne. Quant à l'argument selon lequel la radio et la télévision doivent être compris dans la seule acception culturelle du terme, il pourrait très bien être réfuté par le recours à la théorie des pouvoirs implicites, et l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pourrait constituer une bonne base pour la Communauté qui voudrait essayer de mettre en échec cette exception implicite.

E. *Autres problèmes*

Pour terminer, on évoquera plus brièvement deux points parmi d'autres qui viennent encore relativiser la compétence de principe des Communautés.

La loi du 16 juillet 1973(31) garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite loi du pacte culturel, impose certaines obligations aux instituts de radio et de télévision. Du côté flamand, cette loi a été calquée par un décret du 28 janvier 1974(32). Mais, dans la Communauté française, on peut se demander si l'applicabilité d'une loi est bien imaginable pour la matière de la radio-télévision. La réponse sera positive, si l'on se réfère au seul article 59bis, § 7 de la Constitution, qui prévoit que la loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques ou philosophiques. Elle sera moins claire si l'on se réfère à l'article 6bis qui prévoit, lui, que la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des

(31) *Moniteur belge*, 16 octobre 1973, p. 11706.

(32) Décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 28 janvier 1974, relatif au Pacte culturel, *Moniteur belge*, 31 mai 1974, p. 7859.

minorités idéologiques et philosophiques. La loi du 16 juillet 1973 se fondant à la fois sur ces deux articles, il faut se demander si les mesures imposées aux établissements de radiodiffusion visent à prévenir des discriminations ou à garantir les droits et libertés des minorités. Mais quelle que soit la réponse qu'on apporte, dans l'état actuel des choses, la loi du 16 juillet 1973 représente une autre limite à la compétence des communautés.

Enfin, il n'y a probablement pas matière à longue discussion à propos de la loi du 4 mars 1977(33) sur le droit de réponse à la radio et à la télévision. On peut difficilement soutenir qu'il s'agit d'une matière nationale, et le seul argument pour expliquer qu'elle ait pris la forme d'une loi et non d'un décret est d'ordre légistique : la loi de 1977 vient s'insérer dans le cadre de la loi de 1961 sur le droit de réponse dans la presse écrite. Mais ce motif n'a évidemment pas de valeur juridique et on pourrait imaginer que le problème de non-conformité de la loi de 1977 sur le droit de réponse au principe de l'article 4, 6^o de la loi spéciale du 8 août 1980 vienne un jour, par le biais d'une question préjudicielle, devant la Cour d'arbitrage.

* * *

En conclusion de ce bref tour d'horizon, une conclusion s'impose. La radio et la télévision ne sont pas, en Belgique, une matière véritablement communautarisée. On se trouve plus face à un système de compétences concurrentes qu'à un système de compétences exclusives. Et cette situation de concurrence est certainement la cause principale de l'enlisement dans lequel se trouve, depuis plusieurs années maintenant, le paysage audio-visuel belge.

(33) Loi du 4 mars 1977 complétant la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, *Moniteur belge*, 15 mars 1977, p. 3144.