

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.301 du 5 septembre 2014

212.699/XV-2576

En cause : **l'a.s.b.l. La Pensée et les Hommes,**

ayant élu domicile chez
Me E. DEMARTIN, avocat,
rue Saint-Bernard 184
1060 Bruxelles,

contre :

**1. la Communauté française,
2. la Radio-Télévision belge de la
Communauté française (R.T.B.F.),**

ayant élu domicile chez
Me M. VELGHE, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'a.s.b.l. Centre d'Action Laïque (en abrégé «CAL»),

ayant élu domicile
Campus de la Plaine ULB CP 236
avenue Arnaud Fraiteur
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 6 juin 2014 par l'a.s.b.l. La Pensée et les Hommes, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de:

1. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mars 2014 par lequel l'a.s.b.l. Centre d'Action Laïque est reconnue en tant qu'association philosophique ou religieuse représentative à laquelle peuvent être confiées des émissions de radio et de télévision à la R.T.B.F., et par lequel la reconnaissance de la requérante est implicitement retirée,

2. la décision de la R.T.B.F. de date inconnue, notifiée à la requérante par un courriel du 30 avril 2014, d'annuler les enregistrements d'émissions prévus aux mois de mai et juin et de cesser la diffusion des émissions de la requérante à la fin du mois d'août;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposés par les parties adverses;

Vu la requête introduite le 3 juillet 2014 par l'a.s.b.l. Centre d'Action Laïque (en abrégé «CAL»), qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante en la cause;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 août 2014 fixant l'affaire à l'audience du 4 septembre 2014 à 10 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me E. DEMARTIN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me M. VELGHE, avocat, comparaisant pour les parties adverses, et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Contexte législatif et réglementaire

Considérant que le décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.) dispose notamment comme suit en son article 7:

« § 3. Selon les règles déterminées par le contrat de gestion, le Conseil d'administration peut confier des émissions de radio ou de

télévision à des associations représentatives que le Gouvernement reconnaît à cette fin. Ces émissions respectent le paragraphe premier du présent article.

§ 4. Après l'avoir mise en demeure et l'avoir entendue, en cas de violation du décret ou des règles arrêtées par l'entreprise, le Conseil d'administration de l'entreprise peut suspendre provisoirement les émissions confiées à l'association intéressée. L'administrateur général est habilité à prendre toutes mesures urgentes provisoires, à titre préventif.»;

Considérant que le quatrième contrat de gestion de la R.T.B.F. (pour 2013 à 2017), approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2012, porte en son article 41:

« Engagements en matière de programmes confiés à des associations représentatives reconnues

Selon les modalités qu'il fixe, le conseil d'administration de la R.T.B.F. concède des programmes, tant en radio qu'en télévision et sur ses services de médias audiovisuels non linéaires, à des associations représentatives reconnues à cette fin par le Gouvernement. La diffusion de ces programmes est assurée gratuitement par la R.T.B.F.

Dans la mesure de ses possibilités, sous son autorité et selon des modalités qu'elle fixe, la R.T.B.F. met à la disposition des associations représentatives reconnues, les installations, le personnel et le matériel nécessaire aux programmes qui leur sont confiés.»;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 mai 2000 relatif à la reconnaissance des associations représentatives auxquelles peuvent être confiées des émissions de radio ou de télévision à la R.T.B.F. contient notamment les dispositions suivantes:

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Selon les critères et modalités fixées par le présent arrêté, le Gouvernement peut reconnaître des associations représentatives auxquelles peuvent être confiées des émissions de radio ou de télévision à la R.T.B.F.

§ 2. Les associations représentatives visées au paragraphe 1^{er} sont réparties en trois catégories, à savoir: ... b) les associations dont l'objet est la promotion ou la diffusion d'opinions fondées sur des courants philosophiques ou religieux, ci-après "les associations philosophiques ou religieuses";

Art. 2. ... § 2. En radio comme en télévision, le Gouvernement peut reconnaître, concomitamment, des associations philosophiques ou religieuses, parmi celles représentatives des courants philosophiques ou des cultes reconnus par le ministère de la Justice, en tenant compte de l'importance et des titres des associations demanderessees visées au présent paragraphe.

Art. 4. ... § 3. La reconnaissance est accordée pour une durée de cinq ans. ...

§ 4. Les demandes de renouvellement des reconnaissances doivent être introduites, conformément à l'article 3 de présent arrêté, au moins douze mois avant leur terme, par les associations demanderessees. Elles sont soumises aux mêmes règles que celles énoncées par le présent arrêté, pour l'octroi des premières reconnaissances. ...

Art. 6. Une fois reconnue, l'association représentative peut solliciter de la R.T.B.F. l'octroi d'un temps d'antenne, en radio ou en télévision.»;

Considérant que le conseil d'administration de la R.T.B.F. a adopté le 19 octobre 1998 un règlement en matière d'associations représentatives reconnues (A.R.R.) auxquelles peuvent être confiées des émissions de radio ou de télévision à la R.T.B.F., qui contient notamment les dispositions suivantes:

« **Article 3 - Volume horaire annuel attribué aux A.R.R.**

Le conseil d'administration fixe le volume horaire annuel des émissions attribué, tant en radio qu'en télévision, aux A.R.R., avec un minimum de 60 heures par an en radio et de 40 heures par an en télévision, hors rediffusions éventuelles.

Article 4 - Répartition du volume horaire annuel entre les trois catégories d'A.R.R.

Le conseil d'administration répartit ensuite ce volume horaire annuel, tant pour la radio que pour la télévision, entre les trois catégories d'A.R.R. visées à l'article 1^{er}, § 2 de l'arrêté du Gouvernement...

Il veille à ce que cette répartition garantisse: ... b) aux associations philosophiques ou religieuses, au moins 75 % du volume horaire annuel en radio et 50 % du volume horaire annuel en télévision; ...

Article 5 - Répartition du volume horaire annuel entre chaque A.R.R.

§ 1^{er}. Le conseil d'administration répartit ensuite le volume horaire annuel attribué à chacune des catégories visées à l'article 4, entre les différentes A.R.R., comme suit: ... b) pour les associations philosophiques ou religieuses: en accordant au moins 70 % du volume horaire annuel qui leur est attribué, aux associations représentatives de la laïcité et de la religion catholique (étant entendu que la répartition entre ces deux associations se fait paritairement) et en accordant au moins 15 % du même volume horaire annuel aux autres associations religieuses, en tenant compte notamment des critères de représentativité et des titres de ces associations;»

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante est une association sans but lucratif constituée le 30 juin 1961; elle «a pour objet de contribuer à la diffusion et au rayonnement des principes de laïcité, de tolérance, de fraternité humaine, de progrès social et scientifique, de libre examen», «par tous les moyens qu'elle jugera utile et notamment par l'organisation d'émissions radiophoniques et télévisées de philosophie et de morale laïques». Elle assure cette mission sur les ondes de la radio et de la télévision publiques depuis des décennies.

Le Centre d'Action Laïque (CAL) est une a.s.b.l. constituée le 29 mars 1969; il «a pour objet de défendre et de promouvoir la laïcité en Belgique et en particulier en Wallonie et à Bruxelles». L'article 5 de ses statuts dispose qu'il est «l'émanation» de diverses associations qui promeuvent, dans diverses aires d'activité, les principes de la laïcité; la requérante est une de ces associations. Il est aussi une des deux

composantes du Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, qui est l'organisation reconnue par la loi qui offre une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle au sens de l'article 181 de la Constitution;

Par arrêté du 22 mars 2001, qui «entre en vigueur» le 1^{er} janvier de la même année, le Gouvernement de la Communauté française a reconnu des A.R.R., et notamment cinq associations philosophiques ou religieuses, dont la requérante. À partir du 1^{er} janvier 2006, bien que les reconnaissances aient expiré le 31 décembre 2005 et qu'aucune demande de renouvellement n'ait été introduite, les émissions confiées à ces A.R.R. ont continué à être diffusées. Cet état de choses a perduré jusqu'à la fin de l'année 2013. Encore le 13 décembre, l'administrateur général de la R.T.B.F. a établi à l'attention du conseil d'administration une note relative aux temps d'antenne, aux moyens de production et aux moyens financiers attribués aux A.R.R. pour l'année 2014, note qui concernait notamment la requérante.

D'allusions figurant dans quelques pièces du dossier, il ressort que des dissensions entre le CAL et la requérante, latentes de longue date, se sont aggravées dans le courant de l'année 2013. Le 16 décembre, le président du CAL a écrit au président de la requérante que «lors de sa séance du 14 décembre ..., le conseil d'administration a décidé, à l'unanimité, que le CAL entreprendra l'ensemble des démarches utiles pour qu'au cours de l'année 2014 le CAL assure la réalisation de l'ensemble des émissions concédées radio et télévision actuellement confiées à *La Pensée et les Hommes*». Le président de la requérante a répondu le lendemain en exprimant vigoureusement son complet désaccord. Ce désaccord a été confirmé le 30 décembre par la lettre d'un avocat de la requérante, avec copie aux parties adverses; cette lettre contient le passage suivant:

« En tout état de cause, le Conseil d'administration de la R.T.B.F. ne peut confier ce type d'émission qu'à des associations représentatives que le Gouvernement reconnaît à cette fin, soit aux associations visées par l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 mars 2001, reconnaissant les associations représentatives auxquelles peuvent être confiées des émissions de Radio et de Télévision à la R.T.B.F. En l'espèce, force est de constater que le Centre d'Action laïque n'est pas visé par cette annexe.

Vu la législation actuellement applicable, le Centre d'Action laïque ne peut donc prétendre à reprise des émissions radio et télévisuelles actuellement confiées à l'A.S.B.L. *La Pensée et les Hommes*. Cette dernière n'entend d'ailleurs pas renoncer à l'exercice de ses missions qu'elle seule peut exercer. »

Le 8 janvier 2014, le CAL a introduit auprès de la ministre compétente une demande de reconnaissance en qualité d'association représentative des communautés philosophiques non confessionnelles, en application de l'article 3 de l'arrêté du

Gouvernement de la Communauté française du 31 mai 2000. Il a précisé le 10 février que sa demande «porte aussi bien sur les émissions concédées réalisées pour la télévision que pour la radio». La ministre a demandé l'avis du conseil d'administration de la R.T.B.F., qui a été donné le 21 mars et est favorable, comme le proposaient l'administrateur général le 21 février et le comité permanent le 14 mars. La note de l'administrateur général au conseil d'administration contenait notamment le passage suivant:

« On observera aussi que le Gouvernement a reconnu l'ASBL La Pensée et les Hommes en qualité d'association représentative de la laïcité, par arrêté du Gouvernement du 22 mars 2001, pour une durée de cinq ans, à dater du 1^{er} janvier 2001. Dans la mesure où cette reconnaissance ne semble pas avoir fait l'objet d'une demande de renouvellement avant le 31 décembre 2004 (aucun dossier n'a été présenté au Conseil d'administration de la R.T.B.F. en ce sens), ni de renouvellement par le Gouvernement (aucun arrêté n'ayant été publié au *Moniteur belge* en ce sens), elle a donc pris fin le 31 décembre 2005 (tout comme celles de l'ensemble des autres associations religieuses et des organisations économiques et sociales, qui devraient être invitées à régulariser leur situation).»

Par arrêté du 27 mars, le Gouvernement a reconnu le CAL en tant qu'association philosophique ou religieuse représentative à laquelle peuvent être confiées des émissions de radio et de télévision à la R.T.B.F. Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* du 9 avril. Il s'agit du premier acte attaqué.

Il a été porté à la connaissance de la R.T.B.F. le 3 avril. Le 7 avril, le CAL a sollicité la R.T.B.F. de lui octroyer «un temps d'antenne en radio et en télévision similaire à celui accordé jusqu'ici au courant philosophique non confessionnel», selon des modalités à déterminer. Des pourparlers se sont engagés à ce sujet entre le CAL et la R.T.B.F.

Le 30 avril 2014, le responsable des émissions «Services» de la R.T.B.F. a envoyé au président de la requérante un courrier électronique rédigé comme suit:

« Nous apprenons avec tristesse que La Pensée et les Hommes ne dispose plus du statut d'Association représentative reconnue auprès de la Communauté Française de Belgique. Nous sommes dès lors au regret de devoir annuler les enregistrements des émissions La Pensée et les Hommes prévus en mai et juin prochains.

Pour les émissions prévues à l'antenne lors de ces deux mois, vous disposez encore d'une réserve de 6 émissions de 28 minutes et 15 émissions de 10 minutes enregistrées à Marcinelle. Nous les diffuserons selon la programmation que vous voudrez bien nous communiquer.

Voulez-vous également nous faire connaître des que possible votre programmation de rediffusions pour les mois de juillet et août ?»

Ce message contient la seconde décision attaquée.

Procédure

Considérant que le CAL demande à intervenir à la cause; qu'il est le bénéficiaire du premier acte attaqué et a intérêt à en défendre la légalité; qu'il y a lieu d'accueillir son intervention;

Recevabilité

Considérant que la reconnaissance accordée à la requérante par l'arrêté du 22 mars 2001 a pris effet le 1^{er} janvier 2001; qu'elle valait pour une durée de cinq ans, conformément à l'article 4, § 3, de l'arrêté du 31 mai 2000; que la réglementation ne comportant aucune clause de tacite reconduction, la requérante n'était, à partir du 1^{er} janvier 2006, en droit, plus titulaire d'une reconnaissance valable; que la situation créée par la reconnaissance a toutefois été maintenue dans les faits: la requérante a continué à diffuser ses émissions, les dispositions nécessaires ont été régulièrement prises par la R.T.B.F., et les crédits requis inscrits au budget de celle-ci;

Considérant qu'ainsi que le constate implicitement l'administrateur général de la R.T.B.F. dans la note qu'il a établie le 21 février 2014, il aurait été souhaitable qu'une au moins des parties adverses avise les associations reconnues à l'approche du moment où elles devaient demander le renouvellement de leur reconnaissance; qu'aucune obligation en ce sens n'est toutefois mise à charge des parties adverses, et que les titulaires de reconnaissances ne peuvent tirer argument de leur ignorance de la législation qui régit leur statut;

Considérant que lorsqu'une situation de fait se maintient après que sa justification juridique a disparu, elle présente un caractère éminemment précaire; que le bénéficiaire d'une telle situation de fait ne peut puiser dans celle-ci, fût-elle d'une longue durée, un quelconque droit à ce qu'elle soit maintenue; qu'il peut tout au plus en tirer un argument à l'appui d'une demande de prolongation ou de renouvellement du titre juridique qui la lui avait attribuée; qu'il peut être mis fin à une telle situation de fait, soit expressément, soit implicitement par la création d'une nouvelle situation de droit, qu'elle soit identique à la situation originelle – auquel cas le droit conforte la situation de fait – ou qu'elle en soit différente – ce qui implique qu'il soit mis fin à la situation de fait en cause –;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante a été informée au plus tard le 17 décembre 2013 de l'intention du CAL d'assurer lui-même «la réalisation de l'ensemble des émissions concédées... actuellement confiées à *La Pensée et les*

Hommes»; que le 30 décembre au plus tard, date de la lettre de son avocat qui y fait allusion, elle était informée de ce qu'une telle émission ne pouvait être confiée qu'à une association représentative reconnue par le Gouvernement de la Communauté; qu'elle ne pouvait donc ignorer que l'intention du CAL ne pouvait être mise en œuvre que moyennant sa reconnaissance en qualité d'association représentative par le Gouvernement; que les «démarches utiles pour qu'au cours de l'année 2014 le CAL assure la réalisation de l'ensemble des émissions concédées radio et télévision actuellement confiées à *La Pensée et les Hommes*», annoncées par la lettre du président du CAL le 16 décembre au président de *La Pensée et les Hommes*, comportaient nécessairement la demande de reconnaissance du CAL en qualité d'A.R.R., ainsi que l'avait relevé l'avocat de la requérante dans sa lettre du 30 décembre; qu'à ce moment, la requérante disposait de tous les éléments lui permettant de s'interroger sur la précarité de sa situation juridique et les moyens d'y remédier; qu'elle n'a pris aucune initiative en vue de demander à être, elle aussi, reconnue en qualité d'association représentative des communautés non confessionnelles;

Considérant que, pris à la lettre, l'article 2, § 2, de l'arrêté du 31 mai 2000 n'interdit pas que plusieurs associations soient reconnues pour chaque courant philosophique ou culte reconnu par le ministère de la Justice; que la pratique constante, dès avant cet arrêté, est toutefois de ne reconnaître qu'une association par courant philosophique ou culte, pratique dont une trace se trouve dans le règlement de la R.T.B.F. du 19 octobre 1998, dont l'article 5, § 1^{er}, contient, entre parenthèses, une mention qui indique qu'il y a une association représentative de la laïcité et une association représentative de la religion catholique; qu'à l'évidence, ce règlement ne peut, en droit, commander l'interprétation d'un arrêté du Gouvernement, mais qu'il est l'indice de l'interprétation qui prévaut chez les acteurs de terrain, et que traduit aussi le second acte attaqué; que cette interprétation, qui limite à un le nombre d'associations qui peuvent être reconnues par courant philosophique ou par culte, n'est pas incompatible avec le texte de l'arrêté;

Considérant que la requérante n'ayant pas demandé à être reconnue, le Gouvernement n'a pas eu à s'interroger sur la possibilité et l'opportunité de reconnaître plusieurs associations comme représentatives de la laïcité;

Considérant que la reconnaissance du CAL comme A.R.R. a pour effet d'ériger celui-ci en représentant reconnu du courant philosophique non confessionnel pour l'application de l'arrêté du 31 mai 2000; que cette reconnaissance a implicitement mais certainement mis fin à la situation de fait précaire qui avait valu à

la requérante d'être traitée comme une A.R.R. aussi longtemps qu'aucune association n'était valablement reconnue comme représentative de la laïcité;

Considérant que la requérante n'ayant pas sollicité de reconnaissance ou de renouvellement de la reconnaissance dont elle avait bénéficié, en droit, jusqu'au 31 décembre 2005, la ministre n'aurait pu la reconnaître; qu'elle ne peut contester la légalité d'une décision accordant au CAL le bénéfice d'une reconnaissance qui n'aurait en tout état de cause pas pu lui être attribuée à défaut pour elle d'avoir introduit une demande en ce sens; qu'elle n'a pas intérêt à poursuivre la suspension des actes attaqués; que le recours n'est pas recevable en son premier objet;

Considérant que le second acte attaqué constitue une mesure de pure exécution du premier acte attaqué; que le recours n'est pas recevable en son second objet,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'a.s.b.l. Centre d'Action Laïque est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le cinq septembre deux mille quatorze par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

R. GHODS

M. LEROY