

ROYAUME DE BELGIQUE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 1er août 1986, d'une demande d'avis sur un projet de décret "organisant le Haut comité de l'information audiovisuelle", a donné le 25 août 1986 l'avis suivant :

INTITULE.

Il est proposé de rédiger l'intitulé du projet comme suit :

"Décret portant création d'un Haut comité de l'information audiovisuelle".

DISPOSITIF.I. OBSERVATION PREALABLE SUR LA PRESENTATION DES ARTICLES 2 A 5.

Il est de meilleure méthode de définir la mission du Haut comité d'abord et de déterminer ensuite sa composition.

C'est pourquoi, il est proposé de faire de l'article 5, relatif à la mission du Haut comité, l'article 2; des articles 2 et 4, l'article 3; de l'article 3, l'article 4.

A la suite de la modification de l'ordre des premiers articles, la numérotation des articles 6 et suivants doit évidemment être adaptée, l'article 6 devenant l'article 5, l'article 7 devenant l'article 6, etc.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 1er.

Mieux vaudrait écrire :

"Il est créé un Haut comité de l'information audiovisuelle, dénommé ci-après le Haut comité".

.../...

Article 2 du projet (devenant l'article 3
du texte proposé).

Dans le but de mieux garantir l'indépendance des membres du Haut comité, le projet ne confie pas à l'Exécutif le pouvoir de les nommer. Au surplus, selon le délégué du Ministre, l'Exécutif estime qu'il n'est pas opportun d'imposer aux institutions visées dans l'article 2, les règles de désignation de leurs représentants.

Conformément à leur statut, les magistrats ne doivent pas être désignés mais être élus par l'assemblée générale de la juridiction à laquelle ils appartiennent.

Quant aux représentants du Conseil général de l'Ordre national des avocats, il y a une discordance entre le texte du projet qui prévoit l'élection de trois membres "parmi les bâtonniers des Barreaux de langue française" et, d'autre part, le commentaire de l'article, suivant lequel :

"... il est prévu que les bâtonniers sont choisis parmi ceux en exercice. Une fois l'élection effectuée, ils restent membres du Haut comité, pendant trois ans, nonobstant la fin éventuelle de leur mandat".

Suivant le délégué du Ministre, le sens du texte en projet est que le choix du Conseil général de l'Ordre national des avocats peut se porter tant sur un ancien bâtonnier que sur un bâtonnier en exercice. Il y aurait lieu de modifier le commentaire de l'article pour en assurer la concordance avec le texte en projet.

.../...

Il est proposé de fusionner l'article présentement examiné avec l'article 4 du projet et de rédiger le texte de l'article 2 (devenant l'article 3) comme suit :

"Article 3.-

Le Haut comité se compose de neuf membres répartis comme suit :

- 1° trois membres sont élus, l'un par l'assemblée générale de la Cour de cassation, le second par l'assemblée générale de la Cour d'arbitrage, le troisième par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, parmi les magistrats du siège, honoraires ou émérites, appartenant au groupe linguistique français, le magistrat le plus ancien assumant la présidence du Haut comité;
- 2° trois membres élus par le Conseil général de l'Ordre national des avocats, parmi les bâtonniers en exercice ou les anciens bâtonniers des barreaux de langue française;
- 3° trois membres cooptés par les six membres énumérés ci-dessus, en raison de leur compétence particulière dans le domaine audiovisuel".

Article 3 du projet (devenant l'article 4 du
texte proposé).

L'article en projet fixe à trois ans la durée du mandat des membres du Haut comité. Il conviendrait de régler, en outre, le sort du mandat en cas de décès ou de démission.

.../...

Compte tenu de ces hypothèses, le texte proposé pour l'article 3 (devenant l'article 4) est le suivant :

"Article 4.-

§ 1er. La durée du mandat des membres du Haut comité est de trois ans ...(comme à l'article 3, alinéa 1er, du projet).

Le mandat des membres du Haut comité ne prend fin avant terme que par décès ou démission. La durée du mandat du nouveau membre est de trois ans.

§ 2. Les fonctions de membre du Haut comité sont incompatibles :

- 1° avec la qualité de membre d'une assemblée législative, de membre du Gouvernement, de membre d'un Exécutif, de membre d'un cabinet ministériel;
- 2° avec la qualité de membre d'un organe de gestion ou de membre du personnel des services de radiodiffusion visés à l'article 2".

Article 5 du projet (devenant l'article 2
du texte proposé).

A. Selon le délégué du Ministre, il faut entendre par "émissions d'information", les journaux parlés et télévisés, qui constituent 90 pour cent de ces émissions. L'intervention du Haut comité n'est toutefois pas exclue à l'égard d'autres émissions abordant des questions d'actualité. Pour mieux préciser la mission du Haut comité, il conviendrait de remplacer les mots "émissions d'information" par les mots "les émissions dont l'objet unique ou principal est l'information donnée par un service de radiodiffusion".

B. Parmi les services de radiodiffusion dont les émissions sont soumises à contrôle, sont cités, outre "le service public de radio et de télévision", "les télévisions privées autorisées à diffuser leurs programmes à destination de l'ensemble de la Communauté française" ainsi que "les radios privées", alors qu'échappent au contrôle, les télévisions locales communautaires et les télévisions régionales privées, qui sont visées dans les chapitres Ier et II du projet de décret sur l'audiovisuel.

L'exposé des motifs ne fournit aucune justification de cette différence; les explications données par le délégué du Ministre ne le font pas non plus.

Si l'Exécutif entend maintenir cette différence, il devrait s'en expliquer dans l'exposé des motifs, à défaut de quoi cette différence constituerait une discrimination injustifiée entre services de radiodiffusion diffusant des informations.

/

C. Suivant le texte sous c de l'article, les radios privées ayant un service d'information doivent compter, parmi les membres du personnel, un ou des journalistes professionnels ou une ou des personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir, conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel.

.../...

Plusieurs dispositions du projet de décret sur l'audiovisuel prévoient que l'information sur l'actualité doit être confiée à des journalistes professionnels ou à des personnes travaillant dans des conditions permettant de le devenir, conformément à la loi du 30 décembre 1963 précitée; il s'agit des articles 12, 5°, 16°, 6°, et 29, 6°.

Dans son avis L. 17.348/2 du 10 juillet 1986, le Conseil d'Etat a observé que, par les dispositions précitées, le projet accorde aux journalistes professionnels un monopole de l'information que, dans la loi du 30 décembre 1963, le législateur a entendu exclure et qu'il se heurte dès lors à des objections d'ordre constitutionnel ou déduites de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; il en a conclu que ces dispositions devaient être omises.

Dans l'article en projet, il est prévu que les radios privées qui organisent un service d'information doivent, non pas confier ce service à un journaliste professionnel, mais comprendre parmi les membres de leur personnel un ou plusieurs journalistes professionnels ou des personnes se trouvant dans les conditions pour le devenir. Le texte ainsi modifié, en imposant d'engager un journaliste professionnel, du moins lorsqu'il y a un service d'information, se heurte aux mêmes objections que celles que le Conseil d'Etat a soulevées dans son avis précité. Le texte proposé ci-dessous tient compte de cette observation.

.../...

D. Il y a des manques de concordance entre le texte de l'article 5, c, la partie générale de l'exposé des motifs et le commentaire, fait dans l'exposé des motifs, de l'article 5.

Selon ses termes, l'article 5, c, concerne "des radios privées qui comptent parmi les membres de leur personnel un ou des journalistes professionnels ou une ou des personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir, conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel". Si ce critère se heurte aux objections faites par le Conseil d'Etat dans son avis L. 17.348/2 du 10 juillet 1986 et renouvelées ci-dessus, il permet de discerner que l'Exécutif entend viser des radios privées qui organisent un service d'information.

Par contre, la partie générale de l'exposé des motifs s'exprime en un tout autre sens, en mentionnant les "radios privées qui émettent sur l'ensemble de la région de la langue française et la région bilingue de Bruxelles-capitale".

Enfin, le commentaire de l'article 5 déclare que "Les radios locales visées sont uniquement celles qui organisent un service d'information ...".

.../...

Selon les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, c'est le dernier critère indiqué qui correspond à la volonté de l'Exécutif. L'article 5, c, doit être rédigé en conséquence et, en outre, l'exposé des motifs doit être amendé pour éliminer les manques de concordance qu'il présente.

Sous le bénéfice de ces observations, le texte suivant est proposé :

"Article 2 .-

Le Haut comité a pour mission de veiller à l'objectivité des émissions dont l'objet unique ou principal est l'information donnée par les services de radiodiffusion suivants :

1° le service public de radiodiffusion; (1)

.../...

(1) Suivant l'article 1er de l'avant-projet de décret sur l'audiovisuel, il faut entendre par service de radiodiffusion, le service de radiocommunication dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre des émissions sonores, des émissions de télévision ou d'autres genres d'émissions.

2° les télévisions privées autorisées par l'Exécutif, (conformément à l'article 15 du projet de décret sur l'audiovisuel, à diffuser des programmes destinés à l'ensemble de la Communauté française); (1)

3° des radios privées qui organisent un service d'information".

Article 6 du projet (devenant l'article 5 du texte proposé).

Mieux vaudrait écrire, au début de l'article :

"Le Haut comité formule des avis ou recommandations ... (la suite comme à l'article 6 du projet)".

.../...

(1) A rédiger complètement en même temps que l'ensemble du projet de décret sur l'audiovisuel (voir l'observation finale de l'avis).

Article 7 du projet (devenant l'article 6
du texte proposé).

Compte tenu de la matière à laquelle a trait le projet, il y a lieu d'attribuer le droit de demander un avis ou une recommandation non à des membres des Chambres législatives mais à des membres du Conseil de la Communauté française.

Mieux vaudrait rédiger l'article en projet comme suit :

"Article 6 .-

Les avis ou recommandations sont formulés soit d'initiative, soit à la demande de dix membres du Conseil de la Communauté française, au moins, ou de deux cents personnes au moins ... (la suite comme à l'article 7 du projet)".

Article 8 du projet (devenant l'article 7
du texte proposé).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 7 .-

Sous peine d'irrecevabilité, la saisine du Haut comité doit être faite par lettre recommandée adressée au Haut comité, au plus tard le trentième jour qui suit la date de l'émission incriminée, et une copie de cette lettre doit être transmise sous la même forme et dans le même délai au service de radiodiffusion qui a diffusé l'émission incriminée".

.../...

Article 8 (nouveau).

Le décret en projet devrait donner au Haut comité les moyens d'instruire les plaintes dont il est saisi. Il est nécessaire que le Haut comité puisse se faire communiquer tous documents et enregistrements et puisse procéder à des auditions de personnes. Des sanctions pénales pourraient éventuellement être prévues en cas de refus de production des documents ou enregistrements, ou de refus de consentir à une audition ordonnée.

Il est proposé de rédiger ce nouvel article de la manière suivante :

"Article 8 .-

Le Haut comité peut se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime indispensables pour l'instruction des demandes; il peut aussi entendre toutes les personnes dont l'audition s'avère utile".

A la suite de l'insertion de cet article nouveau, la numérotation redevient celle des articles du projet.

.../...

Article 9 du projet.

L'article distingue entre, d'une part, le défaut d'objectivité qui donne lieu, suivant le cas, à un avis ou à une recommandation auxquels l'organe de gestion du service de radiodiffusion donne la suite qu'il juge convenable, et, d'autre part, le défaut d'objectivité particulièrement grave, qui est dénoncé dans un communiqué que le service de radiodiffusion est tenu de diffuser à peine d'encourir des sanctions pénales.

A. Il y a lieu de se demander d'abord si l'obligation de publier un communiqué condamnant le défaut grave d'objectivité dans une émission consacrée à l'information ne constitue pas une atteinte au droit à la liberté d'expression prévu par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Suivant l'article précité :

1. "Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection

de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire".

Il ne paraît pas douteux qu'un défaut grave dans l'objectivité d'une information donnée au public puisse constituer un danger pour la morale, pour la "moralité publique", celle-ci exigeant la préoccupation de veiller au respect de la vérité dans les rapports entre les membres d'une collectivité (1). Le communiqué peut, dès lors, apparaître comme un moyen nécessaire pour protéger la morale publique dans une société démocratique où la nécessité d'une information objective est essentielle. Un défaut grave d'objectivité pourrait aussi menacer la défense de l'ordre et la prévention du crime ou encore l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

La publication d'un communiqué rectificatif n'est donc pas contraire à la liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

B. Il y a lieu aussi de soulever la question de savoir si la décision que le Haut comité prend sous forme d'un communiqué à diffuser peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

.../...

(1) L'article 19, 3, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York, approuvé par la loi belge du 15 mai 1981, prévoit que "l'exercice de la liberté d'expression peut être soumis à restriction quand celle-ci est nécessaire à la sauvegarde ... de la moralité publique".

Il paraît bien résulter de l'analyse du texte que le Haut comité est une autorité administrative dont les décisions ont ou peuvent avoir des effets juridiques pour les personnes responsables de l'émission d'information dont l'objectivité est critiquée.

Il appartient à l'Exécutif et au Conseil de la Communauté française d'apprécier si, en raison de la qualité de certains membres du Haut comité, il n'est pas néanmoins opportun que les décisions prises par ce Haut comité soient soustraites à la censure du Conseil d'Etat.

Sous le bénéfice de ces observations, le texte suivant est proposé pour l'article en projet :

"Article 9.-

Lorsque le Haut comité constate un défaut d'objectivité d'une information diffusée par un service de radiodiffusion visé à l'article 2, il communique ses recommandations ou avis à l'organe de gestion du service de radiodiffusion concerné ainsi qu'au Ministre qui a l'audiovisuel dans ses attributions.

L'organe de gestion délibère sur ces recommandations ou avis et informe le Haut comité de la suite qu'il y donne.

Si le Haut comité estime que le défaut d'objectivité d'une information est particulièrement grave, il peut ordonner au service de radiodiffusion qui a diffusé l'information incriminée, de diffuser, dans ses émissions d'information,

un communiqué indiquant la date et la catégorie d'émissions où l'information incriminée a été donnée, les motifs de la critique et les recommandations éventuelles. Le communiqué ne peut pas dépasser deux mille lettres d'écriture".

Article 10 du projet.

L'article en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Article 10.-

Le communiqué est adressé par lettre recommandée au service de radiodiffusion qui a diffusé l'information incriminée.

Il est diffusé par les soins de ce service, ... (la suite comme au projet) ... que celle au cours de laquelle a été diffusée l'information faisant l'objet du communiqué.

Le communiqué est ... (la suite comme au projet)".

Article 11 du projet.

Tout enregistrement d'une émission relative à l'information doit (et non peut) être conservé durant trente jours à partir de la date de diffusion de l'émission.

Pour éviter qu'un enregistrement d'émission soit détruit à l'expiration du délai de trente jours pendant lequel il doit être conservé alors qu'une demande peut avoir été adressée au Haut comité le dernier jour du délai de trente jours prévu pour son introduction, il conviendrait que le délai de conservation de l'enregistrement fût plus long que le délai

d'introduction de la demande. Il est suggéré de porter le premier de ces délais à cinquante jours.

+

Il y a lieu que l'article en projet règle également l'hypothèse où l'enregistrement de l'émission incriminée n'a pas été conservé.

La loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, complétée par la loi du 4 mars 1977, prévoit en son article 13, alinéa 2, que :

"Si aucun enregistrement ne peut être produit, la réponse doit être diffusée ... pour autant qu'elle soit conforme à la loi".

Il y aurait lieu d'adopter une solution semblable lorsqu'un défaut d'objectivité est dénoncé dans une émission relative à l'information, dont l'enregistrement ne serait pas produit. Le texte proposé ci-dessous vise ce cas.

Le texte suivant est proposé pour l'article en projet :

"Article 11.-

Un enregistrement doit être conservé par chacun des services de radiodiffusion visés à l'article 2, pendant trente jours après la date de diffusion de l'émission.

En cas de notification au service de radiodiffusion de la demande saisissant le Haut comité d'un défaut d'objectivité

.../...

dans une émission d'information, conformément aux dispositions de l'article 8, l'enregistrement de l'émission incriminée est conservé jusqu'à notification de l'avis ou des recommandations ou jusqu'à la diffusion du communiqué du Haut comité. Si, à la demande du Haut comité, aucun enregistrement n'est produit, le communiqué visé à l'article 9 est diffusé dans les conditions prévues à l'article 10.

L'enregistrement du communiqué du Haut comité doit être conservé durant un délai de trois mois".

Article 12.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 12.-

Le Haut comité adresse annuellement un rapport de ses activités au Conseil de la Communauté française. Ce rapport contient les avis, recommandations et communiqués formulés durant l'année ainsi que toutes constatations qu'il formulerait sur les problèmes relatifs à l'objectivité de l'information audiovisuelle".

Article 15.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 15.-

Sera puni d'une amende de vingt-six à vingt mille francs, celui ou ceux qui n'auraient pas diffusé le communiqué

du Haut comité dans les conditions prévues par le présent décret (1).

Les dispositions du Livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux infractions au présent décret et aux arrêtés pris en exécution de celui-ci".

Pour déterminer la personne physique responsable pénalement, il y a lieu de se référer à la jurisprudence constante des Cours et tribunaux, suivant laquelle est punissable celui qui dirige ou est chargé d'exécuter l'activité au cours de laquelle l'infraction est commise.

OBSERVATION FINALE.

Compte tenu des liens entre le décret en projet et le projet de décret sur l'audiovisuel qui a fait l'objet de l'avis L. 17.348/2 du Conseil d'Etat, il serait souhaitable d'insérer le présent projet dans le projet de décret précité, en veillant à faire les adaptations nécessaires, notamment à insérer la disposition pénale du présent projet dans le chapitre relatif aux dispositions pénales du projet de décret sur l'audiovisuel. D'une manière générale, il faudrait veiller à l'uniformité de la terminologie des deux projets.

(1) Il faudrait prévoir ici, éventuellement, une peine à charge de celui qui ne produirait pas les documents demandés par le Haut comité ou refuserait d'être entendu.

La chambre était composée de

Messieurs :	Ch. HUBERLANT,	conseiller d'Etat, président,
	J.-J. STRYCKMANS,	conseillers d'Etat,
	P. MARTENS,	
	F. DE KEMPENEER,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

Ch. HUBERLANT.