

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.343/4
DU 23 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 26 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret coordonné le 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Pour partie, spécialement en son article 1^{er}, 1/ et 3/, le décret en projet entend prévoir de nouvelles incompatibilités pour les membres du conseil d'administration des télévisions locales visées au titre IV du décret sur les services de médias audiovisuels coordonné le 26 mars 2009 (ci-après "le décret coordonné").

Ainsi, il résulte de l'article 71, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du décret coordonné (article 1^{er}, 1/, de l'avant-projet de décret), que le conseil d'administration d'une télévision locale ne pourra être composé "de membres du Parlement européen, du Sénat, de la Chambre des représentants, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, d'un Conseil provincial, d'un Conseil communal ou d'un Conseil de l'Aide sociale" et qu'il ne pourra être composé "pour plus de la moitié de ses membres, des autres personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels".

Par ailleurs, il résulte de l'article 71, § 11, en projet, du décret coordonné (article 1^{er}, 3/, de l'avant-projet de décret), que l'exercice d'un mandat d'administrateur sera désormais "incompatible avec l'exercice d'un mandat de Commissaire européen, de Ministre fédéral, régional ou communautaire, de Secrétaire d'État, de Député provincial, de Bourgmestre, d'Échevin ou de Président d'un centre public d'aide sociale".

De ces dispositions, il suit qu'en réalité, ne pourront plus être administrateurs d'une télévision locale les membres du Parlement européen, du Sénat, de la Chambre des représentants, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la

.../...

Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, d'un Conseil provincial, d'un Conseil communal ou d'un Conseil de l'Aide sociale, ni les personnes exerçant un mandat de Commissaire européen, de Ministre fédéral, régional ou communautaire, de Secrétaire d'État, de Député provincial, de Bourgmestre, d'Échevin ou de Président d'un centre public d'aide sociale.

Par contre, pour la moitié de ses membres au maximum, le conseil d'administration pourra encore être composé de membres de cabinet d'un ministre, d'un secrétaire d'État, d'un cabinet de bourgmestre, d'échevin ou d'un député permanent ⁽¹⁾.

2. Le système ainsi mis en place doit être examiné au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, et à l'aune de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, spécialement de son arrêt n/ 54/94 prononcé le 6 juillet 1994, qui tranche un recours en annulation dirigé contre l'article 1^{er} du décret de la Communauté française du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels.

Dans cet arrêt, la Cour a notamment dit pour droit :

"B.1. Aux termes de l'article 1^{er} attaqué du décret de la Communauté française du 5 avril 1993, les associations sans but lucratif et établissements d'utilité publique dont l'objet social est relatif à des matières visées par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques ne peuvent bénéficier de subsides que si leur conseil d'administration ou de gestion ne comprend pas, pour plus de la moitié, des membres titulaires d'un mandat de parlementaire européen, de député ou de sénateur, de membre du Conseil régional bruxellois ou du Conseil régional wallon, d'un conseil provincial, d'un conseil communal, d'un conseil de l'aide sociale, ainsi que des membres d'un cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'État d'un gouvernement fédéral, communautaire, régional, d'un cabinet de bourgmestre ou d'échevin ou d'un député permanent.

B.2. La partie requérante soutient, dans un moyen unique, que la disposition précitée viole les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis). L'objectif de dépolitisation poursuivi par cette disposition serait illégitime.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

⁽¹⁾ Il s'agit des "autres personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels".

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4. Le législateur décrétoal a pu légitimement estimer qu'il y avait lieu de prendre des mesures de «dépolitisation» pour assurer la gestion des organismes culturels qu'il subventionne.

Dès lors qu'il poursuivait un tel objectif, le législateur pouvait raisonnablement limiter la présence d'administrateurs titulaires de mandats ou de fonctions politiques au sein des organismes culturels. Une limitation à la moitié du nombre total des administrateurs n'apparaît pas comme disproportionnée à l'objectif poursuivi."

3. L'enseignement de cet arrêt, transposé au décret en projet, amène d'abord à considérer qu'un objectif de dépolitisation dans les matières culturelles est légitime.

En l'espèce, il ressort du très bref exposé des motifs relatif au décret en projet que l'objectif globalement poursuivi par son auteur est "d'assurer une plus grande indépendance rédactionnelle au sein des télévisions locales comme l'a souhaité le Gouvernement dans sa déclaration de politique communautaire".

S'agissant spécialement des règles nouvelles prévues par l'article 1^{er}, 1/ et 3/, de l'avant-projet, le commentaire des articles précise en outre ce qui suit :

"La déclaration de politique communautaire fixe, parmi ses priorités, la garantie d'une réelle indépendance rédactionnelle pour les télévisions locales.

La déclaration indique à cet égard qu'il convient de :

- prévoir de nouvelles incompatibilités ou règles visant à empêcher tout conflit d'intérêts pour les administrateurs des télévisions locales et notamment l'impossibilité pour tout élu de siéger au conseil d'administration;

[...]

L'article 1^{er} du projet de décret modifie l'article 71 du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels afin de prévoir les incompatibilités visées dans la déclaration de politique communautaire [...]".

Au vu de ces justifications, et eu égard à l'arrêt n/ 54/94 de la Cour constitutionnelle, il peut être considéré que la légitimité de l'objectif poursuivi par le texte en projet ne peut être mise en doute.

.../...

4. S'agissant des moyens mis en oeuvre afin d'atteindre cet objectif, il peut également être considéré que, afin d'atteindre l'objectif poursuivi, tel que décrit ci-avant, l'auteur de l'avant-projet peut décider raisonnablement de limiter la présence d'administrateurs titulaires de mandats ou de fonctions politiques.

Toutefois, les mesures envisagées par le texte en projet posent les deux questions suivantes.

1/ En premier lieu, il est permis de s'interroger sur la proportionnalité des interdictions et incompatibilités prévues avec l'objectif poursuivi.

Il convient, d'une part, de rappeler que lorsqu'elle a examiné la proportionnalité de la mesure contestée, la Cour constitutionnelle a pris soin de relever que la limitation de la présence d'administrateurs titulaires de mandats ou de fonctions politiques au sein des organismes culturels ne concernait que la moitié du nombre total des administrateurs. La portée des dispositions présentement examinées est cependant tout autre puisqu'elle vise une incompatibilité totale pour les personnes qui appartiennent aux catégories nouvelles que détermine le texte en projet.

D'autre part, il y a lieu d'avoir égard au fait que les télévisions locales ont, selon l'article 65 du décret coordonné, pour mission de service public la production et la réalisation de programmes d'information, d'animation, de développement culturel et d'éducation permanente, étant entendu que cette mission "s'exerce dans leur zone de couverture" et qu'elles s'engagent "à promouvoir la participation active de la population de la zone de couverture". Dès lors que les missions confiées aux télévisions concernées ont un caractère purement local, il est permis de s'interroger sur l'existence effective d'un rapport de proportionnalité raisonnable entre d'une part, le but d'indépendance rédactionnelle au sein des télévisions locales qui est poursuivi par le texte en projet, et d'autre part, le caractère large et quasiment absolu des incompatibilités prévues par l'avant-projet à l'examen.

Sur ces deux points, il appartiendra au législateur d'être en mesure de mieux justifier la proportionnalité de chacune des interdictions ou incompatibilités envisagées. Ces justifications étayées figureront dans l'exposé des motifs qui devra être complété ⁽²⁾.

2/ En second lieu, mais dans le même ordre d'idées, la section de législation s'interroge sur l'adéquation, au regard du but poursuivi, des exceptions prévues par le texte en projet en faveur des membres des cabinets d'un ministre, d'un secrétaire d'État, et d'un cabinet d'un bourgmestre, d'un échevin ou d'un député permanent ⁽³⁾.

En effet, dès lors que le but poursuivi est de garantir l'indépendance rédactionnelle des télévisions locales et de supprimer les conflits d'intérêts au sein de l'organe d'administration, la question se pose de savoir comment justifier que les membres des cabinets précités, spécialement ceux des mandataires locaux, sont encore admis par le texte en projet au sein de l'organe d'administration des télévisions locales alors que dans le régime en vigueur ils sont mis sur un pied d'égalité avec les mandataires élus.

Sur ce point également, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure d'apporter les justifications raisonnables, reposant sur des motifs adéquats, pertinents, admissibles en droit et exacts en fait. À défaut pour l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure d'établir ces justifications, le texte en projet devra être revu à la lumière des développements qui précèdent.

Observation particulière

Articles 3 et 4

L'article 4 prévoit que le décret en projet entrera en vigueur "le jour de sa publication au Moniteur belge". L'article 3 de l'avant-projet met en place un régime transitoire qui laisse aux intéressés un délai de trois mois "à compter de la publication au Moniteur belge pour régulariser leur situation".

⁽²⁾ S'agissant de ces justifications, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que la seule référence à la déclaration de politique communautaire ne peut suffire.

⁽³⁾ Il s'agit des "autres personnes visées à l'article 1^{er} du décret du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels".

La section de législation n'aperçoit pas les motifs susceptibles de justifier qu'il soit ainsi dérogé au droit commun selon lequel les textes législatifs et réglementaires entrent en vigueur le dixième jour suivant celui de leur publication au Moniteur belge.

L'article 4 du décret en projet, et, par voie de conséquence, l'article 3 de celui-ci, seront revus à la lumière de cette observation.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY