

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.128/3
VAN 1 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 23 december 2010 door de Minister van Cultuur, Media en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 februari 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "zur Anerkennung und Bezuschussung einer Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de voorwaarden te bepalen voor de erkenning en de (indirecte) subsidiëring van een instantie voor de zelfregulering van de journalistieke deontologie in de Duitstalige Gemeenschap.

In het ontwerp wordt vooreerst voor de Regering van de Duitstalige Gemeenschap in de mogelijkheid voorzien om een vereniging te erkennen als zulk een instantie en worden de erkenningsvoorwaarden daartoe bepaald, alsmede de erkenningsprocedure (artikelen 2 en 4). De erkenning geldt voor een periode van zes jaar en kan door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap worden ingetrokken als niet langer aan de erkenningsvoorwaarden wordt voldaan (artikel 3). Binnen de te erkennen instantie dient een "Raad voor journalistieke deontologie" te worden opgericht, die onder meer klachten behandelt en als bemiddelaar optreedt tussen de betrokken partijen "met inachtneming van de regels inzake journalistieke verantwoordelijkheid voor de verschillende mediatypen" (artikel 2, 7°, c)).

Voorts wordt bepaald dat de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten, aan de representatiefste beroepsvereniging van journalisten een jaarlijkse subsidie van 5000 euro kan toekennen om haar aandeel in de financiering van de instantie voor de zelfregulering van journalistieke deontologie te betalen (artikel 6).

Tot slot worden de betrekkingen geregeld tussen de instantie voor de zelfregulering voor de journalistieke deontologie en de Mediaraad van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 7), en bevat het ontwerp een aantal wijzigingsbepalingen (artikelen 8 tot 14).

Het tot stand te komen decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2011 (artikel 15).

BEVOEGDHEID

2. Het ontworpen decreet is, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, in grote mate geïnspireerd op het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 april 2009 tot regeling van de voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring van een instantie voor de zelfregulering van journalistieke deontologie. Over het voorstel dat aan de basis lag van dat

decreet ¹, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 3 februari 2009 advies 45.721/AV gegeven, dat als bijlage bij het onderhavige advies wordt gevoegd. In dat advies wordt betreffende de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap het volgende opgemerkt:

"13. Compte tenu des compétences qui leur ont été expressément attribuées en application de l'article 4, 6° et 6°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés ne peuvent tout d'abord se fonder sur aucune compétence expresse pour intervenir d'autorité et, donc, pour réglementer ou pour encadrer la déontologie journalistique en matière d'information, lorsqu'il s'agit de l'information diffusée par d'autres médias que la presse écrite ou la radiodiffusion.

14. En ce qui concerne les médias de la presse écrite, ni le texte de l'article 4, 6°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ni les travaux parlementaires y relatifs ² ne permettent de considérer que la compétence conférée aux communautés d'intervenir en matière de soutien à la presse écrite pourrait être interprétée comme conférant également aux communautés la compétence de régler le fonctionnement de la presse écrite.

Ainsi, au même titre qu'il a déjà été admis que le législateur communautaire n'est pas compétent pour régler le droit de réponse ³ ou la protection des sources des journalistes ⁴ dans la presse écrite, il doit de même être considéré que l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne confère pas aux communautés la compétence d'intervenir, par voie d'autorité, pour réglementer ou pour encadrer la déontologie journalistique en matière d'information diffusée par la voie de la presse écrite.

15. En ce qui concerne la matière de la radiodiffusion et de la télévision, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés, au titre des matières culturelles visées à l'article 127 de la Constitution, « la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral ».

¹ Het voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 30 april 2009 is slechts een enigszins herwerkte versie van dat voorstel.

² Voetnoot 29 uit het geciteerde advies: Voir, notamment: J. BAERT, *Media*, dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN, *De bevoegheidsverdeling in het federale België*, n° 5, Brugge, die Keure, 1999, pp. 157-167; B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *A.P.T.*, 1988, pp. 216-219.

³ Voetnoot 30 uit het geciteerde advies: Voir, à cet égard, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 30.993/AG, donné le 14 janvier 2003 sur une proposition devenue le décret flamand du 18 juillet 2003 modifiant l'article 80, § 3 ["houdende wijziging van sommige bepalingen" dans le texte néerlandais de l'intitulé du décret], des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, en ce qui concerne l'instauration du droit d'information par la voie de la radio et de la télévision et instaurant un droit de réponse et un droit de communication à l'égard de la radio et de la télévision (*Doc. parl.*, Vl. Parl., S.E. 1999, n° 52-2).

⁴ Voetnoot 31 uit het geciteerde advies: Voir la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques, ayant fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 35.989/2, donné le 5 novembre 2003 (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-24/2) et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 91/2006 du 7 juin 2006.

Comme l'a précisé à cet égard la Cour constitutionnelle,

« sous réserve de l'exception qu'il a prévue, le législateur spécial a transféré aux communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Les communautés sont compétentes pour déterminer le statut des services de radiodiffusion et de télévision et pour édicter des règles en matière de programmation et de diffusion des émissions »⁵.

Dès lors, chaque communauté

« (...) est compétente pour créer une institution chargée de contrôler le contenu des programmes de télévision en vue de la protection des jeunes téléspectateurs. Le fait que la Communauté réglerait ainsi l'exercice de certains droits fondamentaux n'ôte rien à sa compétence. La consécration de droits et libertés fondamentaux par la Constitution et les traités internationaux ne signifie en aucune manière qu'en tant que telle, la réglementation de ces droits et libertés n'appartiendrait qu'à l'autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes »⁶.

Il s'ensuit que chaque communauté, rendue compétente pour régler les aspects spécifiques à la matière de la radiodiffusion et de la télévision proprement dite, peut créer, ou reconnaître, et subventionner des instances chargées de contrôler les opérateurs audiovisuels, en ce compris les questions relatives à l'objectivité de l'information et à la déontologie journalistique en matière d'information diffusée par le biais de ces opérateurs. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), pour ce qui concerne la Communauté française, le Régulateur flamand des Médias, pour ce qui concerne la Communauté flamande, et le Conseil des médias, pour ce qui concerne la Communauté germanophone, exercent d'ailleurs une certaine compétence en ce domaine, ainsi que cela été exposé ci-avant⁷. Mais les critères de répartition des compétences présentement examinés justifient le fait que ces différents conseils n'exercent leur pouvoir qu'à l'égard des opérateurs proprement dits, et non, directement, des journalistes considérés à titre individuel.

16. En revanche, et compte tenu de la portée qu'il convient donc de conférer à l'article 4, 6° et 6°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la réglementation de la profession de journaliste en tant que telle, et, notamment, de la déontologie que chaque journaliste - quels que soient par ailleurs sa qualité (professionnel ou non), son statut juridique (indépendant, contractuel ou sous statut) et la nature du média auprès duquel il est, le cas échéant, en activité (radiodiffusion et télévision, presse écrite ou autre type de média) - est amené à respecter en matière d'information journalistique, doit être considérée comme relevant de la compétence de l'État fédéral, au titre de sa compétence résiduelle.

Ceci justifie que l'État fédéral, comme exposé ci-avant, intervienne, notamment, en matière de protection du titre de journaliste ou en matière de protection des sources des journalistes.

⁵ Voetnoot 32 uit het geciteerde advies: Arrêt 156/2002 du 6 novembre 2002, B.4.2.

⁶ Voetnoot 33 uit het geciteerde advies: Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 124/2000 du 29 novembre 2000, B.4.2. Voir, dans le même sens, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation 30.993/AG, précité.

⁷ Voetnoot 34 uit het geciteerde advies: Voir ci-avant, n° 7 à 9.

17. En résumé, en ce qui concerne la répartition des compétences entre les communautés et l'État fédéral en matière de déontologie journalistique de l'information, il est permis de considérer que les communautés, pour autant qu'elles puissent fonder leur compétence de principe sur l'article 4, 6° et 6°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont compétentes en tant qu'elles s'adressent aux opérateurs de média en tant que tels, tandis que l'État fédéral reste compétent, dans le cadre de sa compétence résiduelle de principe en matière de réglementation de la profession de journaliste, en tant qu'il s'adresse au journaliste, considéré à titre individuel⁸.

Cette compétence résiduelle de l'État fédéral ne fait toutefois pas obstacle à ce que les communautés, dans la matière de la radiodiffusion et de la télévision, règlent indirectement, en application de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, certains aspects de l'activité journalistique, pour autant que ceux-ci soient directement liés au fonctionnement des opérateurs de radiodiffusion et de télévision. Il en va, notamment, ainsi pour les dispositions garantissant le droit à la liberté d'information ou l'objectivité de l'information ou, encore, pour celles qui consacrent l'indépendance des rédactions⁹. Dans cette hypothèse, en effet, les obligations pèseront directement sur ces opérateurs et ne se répercuteront, de manière indirecte, sur les journalistes, qu'à l'initiative des opérateurs eux-mêmes et que par le biais des engagements précis que ces journalistes auront contractés dans le cadre de leur relation de travail avec le ou les média(s) qui les emploient¹⁰.

Il peut de même être admis qu'une communauté, au titre de ses compétences en matière de radiodiffusion et de télévision ou en matière de soutien à la presse écrite, intervienne, de manière directe ou indirecte, par l'octroi d'une subvention en faveur d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, sans pour autant en régler d'autorité le fonctionnement.

IV. Examen de la proposition de décret au regard des critères de répartition de compétence qui régissent la matière

18. Il résulte de l'examen de sa portée (voir point I), du rappel du cadre juridique dans lequel elle s'inscrit (voir point II), ainsi que de la détermination des critères de compétence qui régissent la matière (voir point III), que la proposition de décret, telle qu'elle est conçue, outrepassait clairement, contrairement à ce qui est invoqué à ce sujet dans les développements de la proposition (voir le passage de ces développements reproduit au point I.4. du présent avis), les compétences dont peut se prévaloir la Communauté française en application de l'article 4, 6° (radiodiffusion et télévision) et,

⁸ Voetnoot 35 uit het geciteerde advies: Sur une distinction analogue établie en matière de déontologie journalistique proprement dite entre "un volet collectif visant la presse en tant qu'entreprise" et "un volet individuel visant le journaliste dans l'exercice de sa fonction", voir, notamment, S. HOEBEKE et B. MOUFFE, *op. cit.*, n° 1217 - p. 817.

⁹ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Les législateurs communautaires ont ainsi, parfois, imposé aux entreprises de radiodiffusion et de télévision l'adoption de codes déontologiques ou de statuts rédactionnels sous la forme de règlements d'ordre interne à ces entreprises (Communauté française: article 7, § 7, du décret du 14 juillet 1997 précité, pour ce qui concerne la RTBF; articles 35, § 1^{er}, 5°, et 66, 7°, du décret du 27 février 2003, précité, pour ce qui concerne tous les éditeurs de service - Communauté flamande: articles 23, § 1^{er}, 45, § 1^{er}, 3° et 49, 3°, des décrets précités, coordonnés le 4 mars 2005).

¹⁰ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Comme l'observent S. HOEBEKE et B. MOUFFE (*op. cit.*, n° 1221 - p. 820) ainsi que K. LEMMENS (*op. cit.*, n° 708 - p. 472 et n° 724 - p. 479), la déontologie journalistique peut parfois relever du contrat lorsque ses dispositions sont incorporées à l'acte d'engagement ou de prestations de services du journaliste ou lorsqu'elles sont rendues applicables en vertu du statut.

forcément, 6°bis (soutien à la presse écrite), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est exposé, à titre subsidiaire, dans les développements de la proposition de décret¹¹, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peut pas non plus suffire à justifier la compétence de la Communauté française pour adopter cette proposition. En effet, au regard de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle en la matière¹², il est manifeste que la proposition de décret, compte tenu de son champ d'application *ratione materiae* et *ratione personae*, tel que décrit au point I du présent avis, ne peut être considérée comme n'ayant qu'une incidence marginale sur la matière de la déontologie journalistique en matière d'information, du fait même qu'elle a vocation à régler l'ensemble de cette matière et à viser la plupart des journalistes opérant en Communauté française. C'est donc bien un pan entier de la profession de journaliste qu'il est envisagé de réglementer, ce qui ne se peut au titre de l'article 10 de la loi spéciale.

En conclusion, la proposition de décret, telle qu'elle est actuellement rédigée, outrepassse les compétences de la Communauté française."

Nu in het ontwerp in grote mate de bepalingen van het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 april 2009 worden overgenomen, gelden de bevoegdheidsrechtelijke bezwaren die worden opgeworpen in het geciteerde advies 45.721/AV ook ten aanzien van het voorliggende ontwerp. De wijzigingen die nog werden aangebracht aan het voorstel dat aan de basis lag van dat decreet, doen daaraan geen afbreuk nu het zo blijft dat zowel in het genoemde decreet van 30 april 2009 als in het voorliggende ontwerp, door middel van erkenningsvoorwaarden, de taken en de samenstelling van een zelfreguleringsinstantie voor de journalistieke deontologie worden geregeld, wat veel verder gaat dan het louter toekennen van een subsidie aan die instantie.

3. Conclusie is derhalve dat de Duitstalige Gemeenschap niet bevoegd kan worden geacht ten aanzien van het voorliggende ontwerp. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een verder onderzoek van het ontwerp, en zal zich derhalve niet buigen over de talrijke andere principiële vragen die het ontwerp los van de bevoegdheidsproblematiek doet rijzen¹³.

¹¹ Voetnoot 38 van het geciteerde advies: Voir point I.4. du présent avis. Considérant, mais à tort ainsi qu'il ressort du présent avis, que la Communauté française est bien compétente dans le domaine de l'audiovisuel pour, en vertu de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, régler, à l'égard des journalistes de la presse audiovisuelle, la déontologie journalistique en matière d'information, les auteurs de la proposition de décret n'invoquent en effet l'article 10 de la loi spéciale que pour justifier la compétence de la Communauté française dans cette même matière envers les journalistes de la presse écrite.

¹² Voetnoot 39 van het geciteerde advies: Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour, constante depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985, que le recours à l'article 10 de la loi spéciale ne peut être admis que si les deux conditions suivantes, entre autres, sont remplies : d'une part, la matière dont il s'agit doit se prêter à un règlement différencié; d'autre part, l'incidence de la règle envisagée sur cette matière est seulement marginale.

¹³ Zie opmerking 19 van advies 45.721/AV.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS