

Numéro de rôle : 300

Arrêt n° 25/91
du 10 octobre 1991

A R R E T

En cause : la demande de suspension du décret de la Communauté flamande du 7 novembre 1990 portant organisation et agrément des radios locales, introduite par l'a.s.b.l. "CONTACT, NIET-OPENBARE RADIO" et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et I. PETRY,
et des juges F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, H. BOEL, L. FRANCOIS
et P. MARTENS,
assistée du greffier L. POTOMS,
présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste du 12 juillet 1991, la suspension du décret de la Communauté flamande du 7 novembre 1990 portant organisation et agrément des radios locales est demandée par :

- l'a.s.b.l. Contact, radio non publique, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue L. Lepage 9;
- l'a.s.b.l. Firenze, dont le siège est établi à 8830 Gits-Hooglede, Bruggesteeweg 116 D;
- l'a.s.b.l. Vrije Radio Leuven, dont le siège est établi à 3000 Louvain, Kolonel Begaultlaan 9;
- l'a.s.b.l. A.O.S., dont le siège est établi à 2140 Borgerhout, Hof ter Lo 7/47;
- la s.c. Contact Franchising, dont le siège est établi à 1190 Bruxelles, avenue Minerve 21.

Par la même requête, les requérants demandent l'annulation partielle dudit décret.

Par requête, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste du 26 juillet 1991, les mêmes requérants introduisent une nouvelle demande de suspension du décret précité.

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 15 juillet 1991, le président en exercice a désigné les membres du siège, conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour

d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs H. BOEL et L. FRANCOIS ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 23 juillet 1991, le président en exercice a fixé au 19 septembre 1991 l'audience pour les débats consacrés à la demande de suspension formée par requête du 12 juillet 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties requérantes et aux autorités mentionnées à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 25 juillet 1991.

Par ordonnance du 31 juillet 1991, le président en exercice a également fixé au 19 septembre 1991 l'audience pour les débats consacrés à la demande de suspension introduite par requête du 26 juillet 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties requérantes ainsi qu'aux autorités mentionnées à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 1er août 1991.

A l'audience du 19 septembre 1991 :

- ont comparu :
Me B. MAES, avocat du barreau de Bruxelles,
loco Me R. BÜTZLER, avocat près la Cour de cassation, pour les parties requérantes, précitées;

Me J. SIX, avocat du barreau d'Anvers, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

Me P. LEGROS, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 a-d, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs H. BOEL et L. FRANCOIS ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. OBJET DE LA LEGISLATION ATTAQUEE

Le décret du 7 novembre 1990 porte sur l'organisation et l'agrément des radios locales dans la Communauté flamande. Il concerne des radios organisées par l'initiative privée qui s'adressent à une communauté limitée dans l'espace.

Le chapitre II a trait à la création, à la composition, à la compétence et au mode de fonctionnement du Conseil des radios locales.

Le chapitre III a trait à l'agrément des radios locales. L'article 5 fixe les diverses conditions d'agrément. L'article 6 interdit l'émission de

propagande électorale. Les articles 7 et 8 concernent la procédure d'agrément. L'article 9 a trait à la suspension ou au retrait de l'agrément. L'article 10 concerne la durée et le renouvellement des agréments. L'article 11 porte sur l'autorisation d'émettre.

Le chapitre IV contient des dispositions finales et transitoires.

IV. EN DROIT

A.1. Les parties requérantes invoquent un seul moyen, pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Plusieurs dispositions du décret seraient contraires à ces dispositions.

A.1.1. L'article 2.2, alinéa 1er, dernière phrase énonce que la zone de portée théorique des radios locales est limitée à un rayon de 8 kilomètres et que l'Exécutif flamand peut y déroger dans la Région de Bruxelles-Capitale. Cette disposition renferme, selon les parties requérantes, au moins deux discriminations, à savoir :

- entre les radios locales flamandes de la Région de Bruxelles-Capitale et les autres radios flamandes;
- entre les radios locales flamandes dans leur ensemble et les radios francophones.

A.1.2. Aux termes des articles 2.6 et 5,11°, les radios locales flamandes doivent faire précéder la diffusion de leurs programmes d'un "indicatif", au moins deux fois par heure, alors que cette obligation n'est imposée ni aux radios privées francophones ni à la B.R.T.N.

- A.1.3. En vertu de l'article 5,1° et 6°, les radios locales doivent être indépendantes de tout parti politique, de tout groupement professionnel et de toute organisation commerciale, cependant que ces radios devront être administrées par une a.s.b.l. qui doit en être le propriétaire et dont les administrateurs ne peuvent exercer ni mandat politique, ni mandat d'administrateur d'une autre association possédant et/ou gérant une radio locale, ni mandat d'administrateur d'un groupement professionnel; ces administrateurs ne peuvent pas davantage occuper une fonction dirigeante au sein d'un tel groupement. Les parties requérantes observent que pareilles exigences ne sont pas imposées aux radios francophones.
- A.1.4. Aux termes de l'article 5, 10° et 13°, l'information diffusée par les radios locales doit, dans son ensemble, avoir trait, à raison de 50 % au moins, à la zone d'émission, cependant que la publicité commerciale diffusée doit avoir, en ordre principal, une vocation régionale. Indépendamment des problèmes d'ordre pratique quasi insurmontables que ces dispositions entraînent selon les parties requérantes, on ne retrouve, d'après elles, une telle limitation dans aucun autre texte concernant des radios locales.
- A.1.5. L'article 5, 12° et 13°, combiné avec l'article 7, alinéa 3, impose aux radios locales, à peine de suspension de l'agrément, l'obligation de transmettre à l'Exécutif toutes les conventions conclues avec des tiers concernant la réalisation d'éléments de programmes ou l'émission de publicité commerciale. Les parties requérantes estiment qu'on ne trouve, dans la législation de

la Communauté française, aucune trace d'une compétence aussi étendue en matière de contrôle des conventions, en soi confidentielles, conclues avec des tiers; la B.R.T.N. n'est pas davantage soumise, selon elles, à un tel devoir de communication envers l'autorité de tutelle.

A.2. Les parties requérantes exposent les faits devant faire apparaître, à leur estime, que l'application immédiate du décret entrepris est susceptible de causer un préjudice grave difficilement réparable.

A.2.1. Les quatre premières parties requérantes appartiennent, conjointement avec plusieurs autres radios non publiques réparties sur l'ensemble du territoire, à un réseau (Radio Contact) de radios locales et ont chacune conclu un contrat de franchising avec la cinquième partie requérante.

Ni l'intention explicite des auteurs de la proposition de décret ni le texte des articles attaqués ne laissent subsister, selon les parties requérantes, le moindre doute sur le fait qu'un réseau de radios locales conçu de la sorte est totalement incompatible avec l'exécution immédiate du décret.

L'exécution immédiate du décret devrait donc conduire à la cessation pure et simple de toute activité des parties requérantes et, partant, à un "préjudice grave difficilement réparable", au sens des articles 20, 1^o, et 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

A.2.2. Cette cessation hypothèque aussi, selon les parties requérantes, les activités de la régie publicitaire IP/TRANSISTOR, des services d'in-

formation et de la société d'exploitation des diverses radios locales. Les activités des radios francophones en subiraient également un préjudice et des travailleurs devraient être licenciés.

- A.2.3. Les parties requérantes font valoir que l'homogénéité du réseau "Radio Contact" se trouve totalement exclue, de même que ce qui permet l'identification de ce réseau; cela aboutirait, pour autant que ce réseau parvienne à subsister, à une réduction draconienne des ressources de publicité et, partant, des moyens de fonctionnement, en sorte que la structure de la radio serait profondément modifiée et sa qualité amoindrie. Cette situation entraînerait une perte d'audience ainsi qu'une diminution du nombre de candidats annonceurs, qui passeraient à la B.R.T.N. ou à des radios francophones.

S'agissant de la demande de suspension

- B.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1° des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2° l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose en outre : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave

difficilement réparable".

La terminologie utilisée dans la loi conduit à considérer que pour qu'un moyen soit regardé comme sérieux au sens de celle-ci, il ne suffit pas qu'il ne soit

pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

B.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement puisse être instaurée entre plusieurs catégories de personnes, pour autant que le critère de distinction fasse l'objet d'une justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure entreprise et de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi que les moyens utilisés ne sont pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité à l'objectif poursuivi.

B.3. Les diverses discriminations critiquées par les parties requérantes se fondent sur trois comparaisons.

Quant à la situation des radios locales flamandes par rapport à celle des radios francophones

B.4. Aux termes de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, les Conseils de Communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret les matières culturelles. A deux exceptions près, la radio et la télévision ont été classées parmi ces matières culturelles par la loi du 21 juillet 1971. Tout comme la loi du 21 juillet 1971, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée

par la loi du 8 août 1988, donne, en son article 4, une énumération des matières culturelles visées par l'article 59bis de la Constitution et mentionne à cet égard au point 6° "la radio-diffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communication du gouvernement national". Des dispositions analogues valent pour la Communauté germanophone.

L'autonomie que ces dispositions confèrent aux Communautés implique que des politiques différentes puissent être poursuivies par les différents législateurs décretsaux concernés. Cette autonomie n'aurait pas de portée si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires des règles s'appliquant de part et d'autre à une même matière était jugé contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution. La comparaison que les requérants font entre les normes émanant des deux Communautés en matière de radios locales n'est pas juridiquement pertinente.

Quant à la situation des radios locales flamandes par rapport à celle de la radio B.R.T.N.

- B.5. L'obligation faite à chaque radio locale de répéter son indicatif propre à intervalles réguliers et celle de communiquer à l'autorité les conventions passées avec des tiers portant sur la sous-traitance de programmes et sur la publicité commerciale tendent, d'une part, à garantir que les différentes radios locales restent autonomes les unes par rapport aux autres au lieu de dépendre de groupes dont l'action porterait sur un territoire étendu, d'autre part, à permettre le contrôle de cette autonomie. Ces obligations

s'inscrivent dans le débat relatif à la place
qu'il importe de faire en cette matière à
l'entreprise

publique et à l'entreprise privée ainsi qu'aux contraintes qui pourraient être imposées à l'une ou à l'autre.

Dans les limites de l'examen de la demande de suspension, il apparaît que l'appréciation des contraintes imposées aux radios privées par les dispositions attaquées constitue un jugement d'opportunité qui relève du législateur compétent.

Quant à la situation des radios locales flamandes dans la Région de Bruxelles-Capitale par rapport à celle des radios locales dans la Région flamande

- B.6.1. D'après les travaux préparatoires du décret, l'attribution à l'Exécutif flamand, par l'article 2.2, alinéa 1er, d'une compétence lui permettant de déroger à la règle du rayon de huit kilomètres pour la Région de Bruxelles-Capitale était nécessaire afin de permettre à chacune des radios intéressées d'avoir une audience suffisante. D'une part, il existerait un risque d'interférence propre à cette Région (Doc., Conseil flamand, 1989-1990, pièce 285, n° 10, pp. 9, 29, 30 et 42). D'autre part, la même possibilité de dérogation était souhaitée afin que les Flamands de l'ensemble de l'agglomération puissent être atteints par différentes radios locales flamandes (idem, p. 38).
- B.6.2. D'un premier examen de l'affaire auquel la Cour a pu se livrer dans les limites de la procédure de suspension, il n'apparaît pas que la distinction critiquée par les requérants entre les radios locales suivant

qu'elles sont ou non situées dans la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait être justifiée eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur ou qu'il n'existerait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la disposition incriminée et le but poursuivi.

- B.7. La Cour constate que la condition selon laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués n'est pas remplie. L'autre condition, en vertu de laquelle l'exécution immédiate du décret doit causer un préjudice grave difficilement réparable, ne doit donc pas être examinée.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette la demande de suspension du décret de la Communauté flamande du 7 novembre 1990 portant organisation et agrément des radios locales.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 octobre 1991.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA