

Dispositif conforme aux motifs.

Siég. : MM. Ch.-Ph. Vermylen, A. Bouché et M. Salmon. Greffier : M. L. Willem.

Plaid. : M^{es} B. Dessart (loco K. Liétart), F. Tulkens et Vantroyen (loco D. Lindemans).

J.L.M.B. 07/269

Observations

«L'égal accès des partis démocratiques aux antennes publiques. Reflet du pluralisme belge ?» *

Introduction

1. La décision annotée traite d'une problématique qui, en cette période de campagne électorale¹, interpelle nécessairement. Celle de l'accès aux antennes publiques des partis politiques démocratiques non représentés au sein d'une assemblée élue.

Le B.U.B.², parti démocratique dépourvu d'élus, sollicita en effet des cours et tribunaux qu'ils condamnent la RTBF et la VRT à lui accorder un accès à leurs antennes et émissions dans des conditions identiques à celles accordées aux autres formations politiques classiques. Tant en première instance³ qu'en appel⁴, les demandes du B.U.B. furent rejetées.

2. Cette problématique^{5 6} n'est pas neuve⁷. Depuis une quarantaine d'années déjà, elle soulève une question cruciale pour tout régime démocratique. Celle du respect du pluralisme, sans lequel la démocratie elle-même est menacée⁸. Elle ressurgit avec d'autant plus d'intérêt que, depuis quelques années, l'opinion publique se déclare lasse des forces politiques traditionnelles. De tout côté, l'on appelle au changement. Or, l'émergence de formations politiques nouvelles passe nécessairement par la possibilité pour celles-ci de pouvoir se faire connaître. Son intérêt est d'autant plus considérable que l'antenne et l'écran sont devenus aujourd'hui « *le médium indispensable à la recherche des suffrages* »⁹. Faut-il, dans ces conditions, forcer les radiodif-

1. A l'heure d'écrire ces lignes, des élections législatives fédérales sont, en effet, prévues pour le 10 juin 2007.

2. Belgische Unie – Union Belge. Centrumpartij voor nationale eenheid – Parti centriste pour l'union nationale. (voy. <http://www.unionbelge.be> ou <http://www.belgischeunie.be>).

3. Civ. Bruxelles (14^e ch.), 9 mai 2006, R.G. n° A/5625/05, inédit.

4. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

5. On ne traitera, ici, que de l'accès des formations politiques démocratiques dépourvues d'élus aux antennes publiques. Par nature, en effet, médias publics et privés ne sont pas soumis en cette matière aux mêmes contraintes.

6. L'accès aux antennes publiques des partis liberticides ou d'extrême droite a déjà été abondamment traité. Nous nous permettons d'y renvoyer. Voy., entre autres, S.-P. DE COSTER, "Avant les élections... De l'extrême droite, de la liberté d'expression et de ses limites", *Jour. Proc.*, 31 mars 1995, n° 280, p. 10-13 ; C. DOUTRELEPONT et D. FESLER, "La presse et le droit. Trois thèmes récurrents : la responsabilité pénale et civile de la presse ainsi que l'accès à l'antenne des partis politiques en campagne électorale", in *La presse, pouvoir en devenir*, (G. THOVERON et C. DOUTRELEPONT), Bruxelles, Revue de l'ULB, 1996, p. 203-211 ; E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, "Restrictions légales aux libertés et droits des partis liberticides", *Rev. dr. étr.*, 1999, n° 103, p. 191-212, spéc. p. 207-211 ; H. DUMONT et FR. TULKENS, "Les activités liberticides et le droit public belge", in *Pas de libertés pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droits*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 219-318, spéc. p. 261-289 ; Y. MARIQUE, "Le contentieux en amont des élections", in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 495-535, spéc. p. 507-510 ; C. DOUTRELEPONT et N. VAN LAER, "L'accès à l'antenne de la RTBF des partis d'extrême droite en période électorale", note sous C.E., arrêt Bastien, n° 80.787 du 9 juin 1999, *C.D.P.K.*, 2001, p. 78-82.

7. Elle a déjà donné lieu, en effet, à quelques décisions de jurisprudence qu'on examinera ci-après. Certains auteurs, et non des moindres, s'y étaient d'ailleurs déjà intéressés avant que les premiers litiges ne fussent portés devant les juridictions. Voy. : W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Het rechtsstelsel van radio en televisie en de grondwettelijke vrijheden", *R.W.*, 1961-1962, col. 2348-2349.

8. Voy., entre autres, Cour eur. D.H., Grande Chambre, arrêt Refah Partisi c. Turquie, du 13 février 2003, paragraphe 89.

9. P. MARTENS, "De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques", *Rev. Dr. ULB*, 1997/2, p. 292.



fuseurs publics, en contrepartie de leur mode de financement et de l'objectivité qu'on est en droit d'en attendre¹⁰, à ouvrir plus largement leurs portes à ces petits partis quasi méconnus ? C'est la question à laquelle répond par la négative l'arrêt commenté.

3. Après avoir brièvement rappelé les circonstances particulières de cette décision, nous nous proposons d'examiner les limites du droit d'accès aux antennes publiques des partis politiques démocratiques non pourvus d'élus. L'arrêt annoté refuse, à ce propos, de reconnaître que les membres du B.U.B. sont titulaires d'un droit subjectif à l'accès aux tribunes médiatiques. Il convient de vérifier la validité de cette solution tant au regard des dispositions pertinentes du droit interne, des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, que du principe de pluralisme.

I. Antécédents

4. Fin 2004, le B.U.B. avait demandé à la VRT à pouvoir être invité à l'une des émissions du magazine dominical « *De Zevende Dag* ». Le même parti s'était également adressé à la RTBF pour lui demander un accès bimensuel et raisonnable à la radio et à la télévision en dehors de toute période électorale, ainsi qu'un accès hebdomadaire durant cette période. Tant la VRT que la RTBF rejetèrent ces demandes. Le B.U.B. saisit alors respectivement le *Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie*¹¹ et le Conseil supérieur de l'audiovisuel¹². Le *Vlaamse Geschillenraad* déclara non fondée la plainte déposée par les membres du B.U.B. contre la décision de la VRT. Quant au CSA, il procéda au classement sans suite de la demande de ce parti.

5. Face à ces multiples refus, les membres du B.U.B. décidèrent de lancer citation tant à l'encontre de la VRT que de la RTBF devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Ils soutenaient que les refus opposés par les citées constituait une faute au regard de leur situation et du temps d'antenne auquel le B.U.B. devait normalement avoir droit. La RTBF et la VRT auraient, par leurs comportements, violé une série de dispositions de droit international et de droit interne qui leur imposeraient pourtant d'accorder à ce parti un accès déterminé à leurs émissions et tribunes radio-phoniques et télévisées. L'allocation d'un temps d'antenne approprié devait réparer le dommage ainsi causé.

Le tribunal de première instance de Bruxelles rejeta ces demandes.

Bien décidés à se faire entendre, les membres du B.U.B. interjetèrent appel de cette décision. Ils demandèrent à la cour d'appel de Bruxelles qu'elle condamne les intimées à inviter un des représentants du B.U.B. à participer à toute émission télévisi-

10. J. DE GROOF, " Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion ", *A.P.T.*, 1985, p. 268.

11. *Le Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie* statue sur toutes les contestations individuelles ayant trait à l'application des dispositions des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision qui traitent soit de la non-discrimination dans les émissions de radios et de télévisions flamandes, soit de la déontologie journalistique et de l'impartialité des émissions des journaux et des programmes informatifs de ces radios et télévisions, en ce compris les radios locales et la VRT (voy. l'article 174 des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005). Depuis le 10 janvier 2006, les compétences du *Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie* sont exercées par le *Vlaamse Regulator voor de Media* (article 17 du décret du 16 décembre 2005 portant création de l'agence autonomisée externe de droit public « *Vlaamse Regulator voor de Media* » et modifiant certaines dispositions des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005).

12. Le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel est notamment compétent, en vertu de l'article 133, paragraphe premier, 10°, du décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur la radiodiffusion pour constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion, ainsi que tout manquement aux obligations découlant du contrat de gestion de la RTBF. Sur les rôles et missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, voy. FR. JONGEN, " Les recours devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel ", in *L'administration contestée. Les recours administratifs internes*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 179-191.



suelle ou radiophonique où trois autres formations politiques seraient également conviées. La faute consistait, dès lors, à avoir refusé au B.U.B. de pouvoir bénéficier d'un temps d'antenne égal à celui des autres partis traditionnels.

6. La cour d'appel considère, pour les mêmes motifs que le tribunal de première instance, que la demande dirigée contre la VRT est irrecevable. Les demandes dirigées contre la RTBF et la VRT n'étant pas connexes au sens de l'article 30 du code judiciaire, seule la première des demandes formulées dans le même acte introductif d'instance pouvait être déclarée recevable, à l'exclusion de toutes les autres.

Sur le fond, elle décide, au regard des missions que fixent le décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF et du contrat de gestion conclu avec cette entreprise, que les membres du B.U.B.¹³ sont autorisés à exiger de la RTBF que leur courant d'idées soit « *reflété sans discrimination* », en toute période, même non électorale. La cour constate toutefois qu'aucune disposition de droit international ne crée en faveur des candidats aux élections le droit d'user des moyens d'expression qui dépendent des pouvoirs publics. Les juges d'appel considèrent néanmoins qu'« il serait contraire à l'essence du régime démocratique et aux articles 10 et 11 de la Constitution, que le B.U.B. soit *injustement* privé de la possibilité de participer à des débats électoraux dans les tribunes que la RTBF doit organiser en période électorale ». Pour la cour, « des formations politiques, mêmes minoritaires et nouvelles, doivent avoir la possibilité de se présenter *utilement* aux élections et de participer à des tribunes médiatiques en période électorale ».

La cour constate, cependant, tout comme le premier juge, que les appelants ne démontrent pas qu'ils se présenteront aux élections futures. A supposer même que cela soit le cas, ils ne rapportent pas la preuve que le dispositif électoral de la RTBF refusera au B.U.B. un droit d'accès à ses émissions dans des conditions contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination. En d'autres termes, la cour constate que les appelants, pas plus en degré d'appel que devant le premier juge, ne démontrent qu'ils disposent d'un intérêt né et actuel à leur action¹⁴. Leur demande est jugée prématurée.

Enfin, la cour d'appel juge disproportionnée la demande des membres du B.U.B. à pouvoir bénéficier en tout temps d'un accès à toute émission à laquelle participeraient trois autres formations politiques. Plus précisément, elle juge qu'au regard des résultats électoraux du B.U.B., du nombre de ses membres et de son absence dans les pouvoirs exécutifs et législatifs de l'Etat et des entités fédérées, ce parti n'est pas objectivement comparable à tout autre parti politique. La RTBF, en leur refusant l'accès demandé, ne porte pas d'atteinte manifeste au droit à l'égalité de traitement des membres du B.U.B. Ce faisant, elle ne commet aucun comportement répréhensible¹⁵.

13. La cour considéra que la demande des membres du B.U.B. n'était recevable que dans la mesure où ces derniers entendaient agir en leurs noms personnels, mais non en leur qualité de représentants du B.U.B. A juste titre la cour d'appel rappelle la règle selon laquelle, sauf exception légale, une association qui n'a pas de personnalité juridique n'a pas qualité pour exercer une action en justice (J. VAN COMPENOLLE et G. CLOSSET-MARCHAL, " Examen de jurisprudence – Droit judiciaire privé (1985-1996) ", *R.C.J.B.*, 1997, p. 518, n° 36 ; J. LAENENS, K. BROECKX et D. SCHEERS, *Handboek gerechtelijk recht*, Anvers, Intersentia, 2004, p. 80, n° 124). Une telle association peut néanmoins intervenir en justice à l'intervention de tous ses membres (G. DE LEVAL, *Eléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2005, 2^e édition, p. 27, n° 12). La cour, comme le premier juge, considère que les demandeurs ne démontraient pas qu'ils étaient ensemble *tous* les membres de ce parti.

14. Sur cette notion, voy. C. DE BOE, " Le défaut d'intérêt né et actuel ", *Ann. dr. Louvain*, 2006, p. 97-167.

15. La cour rejette également l'argument des appelants qui consistait à réclamer du pouvoir judiciaire, indépendamment de toute question de responsabilité, qu'il lui accorde un droit subjectif aux antennes de la RTBF. Elle constate qu'aucune disposition constitutionnelle ne lui permet de *créer* de tels droits.

II. Le droit d'accès aux antennes publiques.

Acte I : aperçu du droit interne

7. Contrairement au tribunal de première instance de Bruxelles, la cour d'appel refuse de reconnaître que les demandeurs disposent, en leur qualité de membres d'un parti politique, d'un « *droit subjectif à l'accès aux médias publics* ». Certes, les juges d'appel, tout comme le premier juge, sont d'avis que le parti politique auquel les appelants adhèrent constitue « *un courant d'idées de la société* ». Ils décident, toutefois, qu'à ce titre, l'article 3, alinéa 3, du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 leur permet seulement d'exiger de la RTBF que leur courant d'idées soit reflété dans le respect du principe d'égalité. En d'autres termes, et pour reprendre les mots de la décision du tribunal de première instance dans cette affaire, l'exigence prévue par cette disposition crée, dans le chef de ceux qui représentent un courant d'idées, « un droit subjectif à ce que leurs idées soient traitées sans discrimination par les programmes des médias publics ».

Cette lecture des normes applicables en l'espèce semble raisonnable et pertinente. L'article 3 du décret précité du 14 juillet 1997 ne crée pas, en effet, un droit subjectif, absolu et illimité, aux antennes publiques. Tout au plus permet-il d'exiger de la RTBF qu'elle respecte le principe d'égalité et de non-discrimination lorsque, dans les émissions qu'elle propose, elle permet à l'un ou l'autre courant d'idées de se manifester. Certes, l'article 9 du contrat de gestion de la RTBF prévoit également que, lors des élections européennes, fédérales, régionales et communautaires, provinciales et communales, celle-ci diffuse un dispositif qui, en radio et en télévision, comprend au moins « *des tribunes attribuées aux formations concernées* »¹⁶. Formellement, cette disposition ne permet toutefois pas aux formations politiques qui se présentent aux élections de pouvoir disposer de tribunes électorales. Ce n'est qu'à la lecture du dispositif arrêté par la RTBF que naît éventuellement un droit subjectif à pouvoir disposer d'un temps d'antenne déterminé. Or, le temps d'antenne réservé en radio comme en télévision lors des campagnes électorales dépend, en principe, de la présence d'élus au sein des formations politiques, ainsi que du dépôt de listes complètes de candidats pour ces élections. Le droit d'accès des petits partis politiques démocratiques dépourvus d'élus est donc très limité. Il est, en tout cas, très éloigné des prétentions que formulaient les appelants devant la cour d'appel de Bruxelles.

8. La solution n'est pas foncièrement différente en Flandre. Certes, l'article 23 des décrets coordonnés relatifs à la radiodiffusion et à la télévision du 4 mars 2005 interdit à la VRT d'opérer une discrimination entre tendances idéologiques et philosophiques dans sa programmation. L'on ne pourrait en déduire que toute formation politique dispose automatiquement d'un droit subjectif aux antennes de la VRT. Tout au plus, un parti politique pourra, sur cette base, demander à être traité dans le strict respect du principe d'égalité et de non-discrimination par rapport aux autres formations politiques. Les articles 29 et 30, paragraphe 6, des mêmes décrets coordonnés prévoient également que durant les deux mois qui précèdent les élections communales, provinciales, législatives ou européennes, la VRT ne doit attribuer un temps d'antenne en radio comme en télévision qu'aux partis politiques représentés par un groupe politique au Parlement flamand¹⁷. Ce dispositif exclut du temps d'antenne et de l'accès aux ondes les partis politiques dépourvus d'élus. Il ne leur accorde aucun droit subjectif à ce propos.

16. Contrat de gestion du 11 octobre 2001, *M.B.*, 5 mars 2002. Cette disposition a été reprise par le contrat de gestion du 13 octobre 2006, *M.B.*, 4 décembre 2006.

17. La répartition de ce temps d'antenne se fait pour moitié conformément à la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein du Parlement flamand, et pour l'autre moitié par partage égal.



9. Les législations spécifiques applicables en cette matière n'accordent donc qu'un droit subjectif limité aux tribunes publiques. Ce droit se fonde, en définitive, et comme l'indique à juste titre la cour d'appel de Bruxelles, sur le respect du principe d'égalité. Celui-ci interdit aux médias publics de réserver dans leur programmation un traitement discriminatoire à certains courants d'idées. C'est donc à l'aune de ce principe que l'étendue du droit des petits partis démocratiques aux tribunes médiatiques doit s'apprécier dans la législation interne.

III. Acte II : l'apport des droits de l'homme

10. Certains droits fondamentaux ne sont pas éloignés de la problématique abordée. L'on songe, par exemple, au *droit aux élections libres*, à la *liberté d'expression*, ainsi qu'au *droit à l'information* consacrés par différents instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Ces garanties permettent-elles aux formations politiques de pouvoir prétendre à un quelconque accès aux médias publics ? C'est la question à laquelle nous nous proposons de répondre.

A. Le droit aux élections libres

11. Les membres du B.U.B. avaient soutenu devant la cour d'appel de Bruxelles que l'attitude affichée tant par la VRT que par la RTBF violait l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, lequel garantit *le droit à des élections libres*.

Cette disposition¹⁸ accorde un droit à caractère individuel¹⁹ dont la violation peut être poursuivie par les électeurs²⁰, un candidat, voire aussi par un parti politique²¹. Les organes de la Convention reconnaissent ainsi que l'article 3 du Premier Protocole garantit des droits subjectifs dits de « participation », à savoir le droit de vote, ainsi que le droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif²².

Les droits découlant de l'article 3 du Premier Protocole ne sont toutefois pas absolus²³. Comme la majeure partie des libertés garanties par la Convention, le droit à des élections libres peut connaître des limitations. Il revient à la Cour européenne des droits de l'homme de vérifier en dernier ressort que l'ingérence des Etats dans cette matière respecte le contenu de la disposition au regard duquel le contrôle s'opère. Les organes de la Convention rappellent que les Etats disposent d'une très large marge d'appréciation pour juger dans quelles conditions peut se réaliser l'objectif

18. Qui s'énonce en ces termes : « Les Hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif ».

19. Cour eur. D. H., arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt, du 2 mars 1987, paragraphe 49 ; P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN et L. ZWAAK, *Theory and practise of the European convention on human rights*, Anvers, Intersentia, 2006, 4^e édition, p. 917 ; S. MARCUS-HELMONS, " Article 3 ", in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article* (sous la direction de L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT), Economica, Paris, 1999, p. 1014 ; M. MELCHIOR, " Le droit à des élections libres pour le choix du corps législatif dans la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme ", *Ann. dr. Liège*, 1985, p. 300.

20. *Contra*, mais à tort : Y. MARIQUE, *op. cit.*, p. 526, n° 36.

21. M. KAISER, " Le droit à des élections libres ... L'application timide d'une disposition ambitieuse ", in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 445.

22. CH. DESMECHT, " Le droit aux élections libres dans la Convention européenne des droits de l'homme ", *C.D.P.K.*, 2002, p. 475 ; G. GOEDERTIER et Y. HAECK, " Artikel 3 Eertse protocol. Recht op vrije en geheime verkiezingen ", in *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar*, (eds J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK), Anvers, Intersentia, 2004, Vol. II, p. 456, n° 11.

23. J. VELU et R. ERGEC, " La Convention européenne des droits de l'homme ", R.P.D.B., compl. VII, 1990, p. 386, n° 824 ; S. VAN DROOGHENBROECK, *La Convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (2002-2004)*, Bruxelles, Larcier, 2006, collection Les dossiers du J.T., n° 57, vol. 2, p. 177, n° 551.



poursuivi par l'article 3 du Premier Protocole²⁴. La Cour européenne des droits de l'homme s'assure toutefois que les conditions imposées par les Etats ne réduisent pas les droits que l'article 3 du Premier Protocole consacre « au point de les atteindre dans leur substance même et des les priver de toute effectivité »²⁵. Elle s'assure également que les conditions imposées par l'Etat poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés²⁶.

12. La mise à disposition de temps d'antenne pour les candidats à des élections dans des conditions différentes selon qu'ils appartiennent ou non à des partis qui sont déjà représentés au sein d'assemblées législatives, n'a, jusqu'à présent, pas été jugée contraire à l'article 3 du Premier Protocole. Dans des décisions Tête et Fournier, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré qu'une telle réglementation du temps d'antenne « ne semblait pas dépasser la marge d'appréciation accordée aux Etats contractants »²⁷.

Dans une affaire Antonopoulos / Grèce, la Cour européenne des droits de l'homme a validé un système électoral qui allouait aux formations politiques un temps d'antenne proportionné à leur représentativité. La Cour considère que, ce faisant, l'Etat peut, par sa législation électorale, vouloir canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes²⁸. Certes, la Cour admet que l'article 3 du Premier Protocole implique une égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter au suffrage²⁹. Elle ajoute cependant que les Etats peuvent, dans le cadre de l'exercice de leur marge d'appréciation et dans le souci d'assurer la stabilité du système politique et la crédibilité des groupes politiques qui seront amenés à siéger dans une assemblée parlementaire, fixer les conditions qui régissent un scrutin. Dans cette perspective, elle considère qu'« offrir un appui restreint aux formations politiques dont l'écho auprès des électeurs est très limité, ne saurait être considéré comme méconnaissant le principe d'égalité susmentionné dans une société démocratique. En effet, en favorisant les formations les plus représentatives – qui sont du reste parfois composées de courants idéologiques divers – la législation électorale permet à ces courants de s'exprimer sans pour autant mettre en péril la représentativité de ces courants »³⁰.

13. La jurisprudence actuelle des organes de la Convention ne permet donc pas de déduire de l'article 3 du Premier Protocole un droit subjectif absolu aux antennes des télévisions et radios publics³¹. Elle valide ainsi, faisant appel au principe d'égalité et de non-discrimination dans l'exercice du droit de vote et du droit de se présenter aux suffrages, un système électoral qui accorde davantage de temps d'antenne aux formations politiques déjà représentées. L'article 3 du Premier Protocole ne sera donc violé que dans l'hypothèse où aucun droit d'accès aux antennes publiques n'est garanti par la législation interne à une formation politique déterminée, alors que d'autres partis

24. Cour eur. D. H., arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt, du 2 mars 1987, paragraphe 52 ; Cour eur. D. H., Grande Chambre, arrêt Hirst / Royaume-Uni (n° 2), du 6 octobre 2005, paragraphes 60-61 ; CH. DESMECHT, " Le droit aux élections libres. Décisions et arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme ", *C.D.P.K.*, 2004, p. 350.

25. CH. DESMECHT, " Le droit aux élections libres dans la Convention européenne des droits de l'homme ", *op. cit.*, p. 475-476.

26. S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 178, n° 554.

27. Comm. eur. D. H., déc. Tête / France, du 9 décembre 1987 ; Comm. eur. D. H., déc. Tête / France, du 10 mars 1988 ; Comm. eur. D. H., déc. Fournier / France, du 10 mars 1988.

28. Cour eur. D. H., déc. Antonopoulos / Grèce, du 29 mars 2001.

29. G. GOEDERTIER et Y. HAECK, *op. cit.*, p. 476, n° 50.

30. Cour eur. D. H., déc. Antonopoulos / Grèce, du 29 mars 2001.

31. Dans ce sens également : C.E., arrêt Van De Cauter, n° 117. 851 du 1^{er} avril 2003, *A. & M.*, 2003, p. 298.



politiques disposent de ce droit. Dans cette situation, l'on peut craindre, en effet, que l'ingérence dans le droit au libre choix du corps législatif soit suffisamment grave pour que celui-ci soit atteint dans sa substance.

B. La liberté d'expression

14. La Commission a retenu une solution analogue dans différentes affaires où les requérants, qui n'avaient pas pu avoir accès aux médias télévisuels et/ou radiophoniques en période électorale, se plaignaient de la violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Commission a déclaré ces requêtes irrecevables en décidant que « l'article 10 de la Convention ne saurait être interprété comme comportant un droit général et illimité pour tout particulier ou pour toute organisation de bénéficier de temps d'antenne à la radio ou à la télévision, afin de promouvoir ses idées, sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si, en période d'élections, un parti politique se voit refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se voient accorder du temps d'antenne »^{32 33}.

La convergence des solutions retenues tant pour l'article 3 du Premier Protocole que pour l'article 10 de la Convention trouve son explication dans *le lien d'interdépendance* que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît entre le droit aux élections libres et la liberté d'expression³⁴. Toutefois, si la Cour admet qu'il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de pouvoir circuler librement³⁵, elle refuse de reconnaître à chacun le droit inconditionnel de pouvoir user de manière illimitée des différents canaux médiatiques publics.

15. La liberté d'expression garantie tant par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 19 de la Constitution, ne permet donc pas de pouvoir disposer, en principe, autrement que par ses propres moyens, d'un accès illimité et général aux moyens de communication en vue d'exprimer ses opinions³⁶.

Mais tout comme le droit aux élections libres avec laquelle elle se conjugue³⁷, la liberté d'expression est violée lorsque la législation interne d'un Etat partie à la Convention ne permet pas à une formation politique déterminée de pouvoir bénéficier d'un temps d'antenne quelconque – aussi minime soit-il –, alors que d'autres formations politiques bénéficient de ce droit d'accès. L'atteinte dans ces droits fonde-

32. Comm. eur. D. H., déc. De Angelis / Italie, du 17 janvier 1997, *R.U.D.H.*, 1997, p. 260. Dans ce sens également : Comm. eur. D. H., déc. Association X / Suède, du 1^{er} mars 1982 ; Comm. eur. D. H., déc. Association mondiale pour l'Ecole Instrument de Paix / Suisse, du 24 février 1995 ; Comm. eur. D. H., déc. Jörg Haider / Autriche, du 18 octobre 1995. *Adde* : Civ. Bruxelles (réf.), 4 octobre 2000, *A. & M.*, 2002, p. 175 ; D. VOORHOOF, " Artikel 10. Vrijheid van meningsuiting ", in *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, (eds J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK), Anvers, Intersentia, 2004, vol. II, p. 965, n° 165.

33. Dans un arrêt du 13 février 2003, la Cour européenne des droits de l'homme a expressément affirmé que la liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, bénéficie également aux formations politiques (Cour eur.D.H., Grande Chambre, arrêt Refah Partisi / Turquie, du 13 février 2003, paragraphe 89).

34. Par exemple, Cour eur. D. H., arrêt Kwiczen / Pologne, du 9 janvier 2007, paragraphe 48.

35. Cour eur. D.H., arrêt Bowman / Royaume-Uni, du 19 février 1998, paragraphe 42.

36. Civ. Bruxelles (réf.), 4 juin 1999, *A. & M.*, 1999, p. 466 ; *C.D.P.K.*, 2001, p. 105, avec la note de C. DOUTRELEPONT ; C.E., arrêt Van De Cauter, n° 117. 851 du 1^{er} avril 2003, *A. & M.*, 2003, p. 298 ; S. HOEBEKE et B. MOUFFE, *Le droit de la presse*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2005, 2^e édition, p. 78, n° 166 ; D. VOORHOOF, " Artikel 10. Vrijheid van meningsuiting ", *op. cit.*, n° 165. A propos de l'article 19 de la Constitution, alors 14, voy. : C. E., arrêt Moulin et De Coninck, n° 11.749 du 6 avril 1966, *R.A.C.E.*, 1966, p. 332 ; *J.T.*, 1967, p. 405, avec les obs. de J. GOL ; K. RIMANQUE, " De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie ", *R.W.*, 1969-1970, col. 1633 ; J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Anvers, Maklu, 1991, p. 513 ; P. MARTENS, " Le contrôle juridictionnel de l'audiovisuel ", in *Médias et service public*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 260 ; A. LEFÈVRE, " La compétence du juge des référés en matière administrative : peut-on se prévaloir d'un droit subjectif à passer sur les antennes de la RTBF ? ", obs. sous Bruxelles, 8 juin 1994, *J.T.*, p. 745 ; Civ. Verviers (réf.), 26 septembre 1994, cette revue, 1995, p. 91.

37. P. MARTENS, " De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques ", *op. cit.*, p. 293.



taux s'évaluera donc au regard du principe d'égalité et de non-discrimination et du principe de proportionnalité qu'il met en œuvre.

C. L'arrêt VgT : amorce d'un changement de jurisprudence ?

16. Dans un arrêt VgT Verein Gegen Tierfabriken / Suisse³⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a pu sembler, de prime abord, vouloir revenir sur la jurisprudence classique des organes de la Convention en cette matière.

Dans cette affaire, la Verein Gegen Tierfabriken souhaitait que la société suisse de radiodiffusion et de télévision diffuse un spot réalisé par elle, dans lequel elle dénonçait l'élevage industriel des animaux et incitait à une consommation moins importante de viande. Elle entendait ainsi réagir à diverses publicités télévisées produites par l'industrie de la viande. La télévision suisse lui refusa cet accès, prétextant que la législation interne interdisait la publicité à « caractère politique ». L'association requérante n'obtint pas davantage de satisfaction devant les juridictions internes. Elle saisit alors la Cour de Strasbourg en invoquant la violation de l'article 10 de la Convention, combiné, le cas échéant, avec son article 14.

La Cour considère, tout d'abord, que la publicité litigieuse échappe au contexte commercial normal. Il s'agissait, en réalité, d'une opinion qui participe du débat politique. L'ingérence dans la liberté d'expression de l'association requérante était donc bien prévue par la loi. Cette ingérence poursuivait également un but légitime puisque le refus de diffuser la publicité litigieuse visait à permettre la formation d'une opinion publique préservée des pressions de puissants groupes financiers et, en même temps, à favoriser l'égalité des chances entre les différentes composantes de la société. La Cour procède alors à un examen attentif³⁹ de la proportionnalité des mesures litigieuses au but poursuivi. Elle considère, à ce propos, qu'il y a lieu, en l'espèce, de relativiser l'ampleur de la marge d'appréciation de l'Etat défendeur, puisque l'enjeu portait non pas sur les intérêts strictement « commerciaux » de tel individu mais sur sa participation à un débat touchant à l'intérêt général.

La Cour remarque que l'interdiction de la publicité à caractère politique ne s'applique qu'à certains médias et non à d'autres. Par conséquent, l'interdiction de toute publicité ne peut être considérée comme procédant d'un « besoin social particulièrement impérieux ». La Cour relève également que l'association requérante ne constituait pas un puissant groupe financier qui visait à restreindre l'indépendance du diffuseur, influencer l'opinion publique ou compromettre l'égalité des chances entre les différentes forces sociales. L'association requérante souhaitait seulement participer au débat général en cours sur la protection et l'élevage des animaux. Au regard de ces différents éléments, la Cour décide que les autorités nationales suisses ne démontrent pas de manière « pertinente et suffisante »⁴⁰ en quoi les motifs généralement avancés pour légitimer l'interdiction de la publicité à caractère politique peuvent également servir à justifier l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression de l'association requérante.

17. Consciente de l'originalité de la solution proposée⁴¹, la Cour refuse d'en faire un arrêt de principe⁴². Il n'est donc nullement certain qu'elle appliquera également cette jurisprudence en matière d'accès des partis politiques aux tribunes médiatiques.

38. Cour eur. D. H., arrêt VGT Verein Gegen Tierfabriken / Suisse, du 28 juin 2001, *R.T.D.H.*, p. 1035, avec les obs. de P.-F. DOCQUIR.

39. *Ibidem*, paragraphe 72.

40. *Ibidem*, paragraphe 75.

41. Voy., à ce propos, les critiques de S. VAN DROOGHENBROECK, *La Convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (1999-2001)*, Bruxelles, Larcier, 2003, collection Les dossiers du *J.T.*, vol. 39, p. 175-177, n° 240-241.

42. Cour eur. D. H., arrêt VGT Verein Gegen Tierfabriken / Suisse, du 28 juin 2001, paragraphe 78.



La situation débattue dans cet arrêt n'est, toutefois, pas si éloignée de celle que l'on rencontre dans la matière qui nous intéresse. Il est clair, en effet, que la VgT souhaitait, par la diffusion de son spot publicitaire, pouvoir participer au débat d'intérêt général qui avait lieu en cette matière. Les choses ne sont pas radicalement différentes lorsqu'une formation politique souhaite avoir accès à la tribune médiatique pour pouvoir faire part de ses idées sur l'un ou l'autre sujet.

Comme la Cour a eu l'occasion de le préciser dans l'un de ses arrêts subséquents⁴³, l'arrêt VgT doit sa solution à la faible marge d'appréciation dont les Etats bénéficient dans cette matière. C'est donc cette marge d'appréciation des Etats qui déterminera la solution à adopter dans des affaires semblables. Or, on l'a déjà dit, la marge d'appréciation des Etats est relativement large en matière d'élections libres.

La Cour pourra toujours considérer que la limitation du temps d'antenne aux seules formations politiques déjà représentées apparaît nécessaire à certains objectifs légitimes. Elle a déjà décidé, par exemple, que lorsque le droit à la liberté d'expression et le droit aux élections libres étaient susceptibles d'entrer en conflit, il pouvait apparaître nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles⁴⁴. La Cour reconnaît que les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation pour ménager un équilibre entre ces deux droits, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral. Les Etats pourront ainsi justifier la restriction du temps d'antenne des formations politiques dépourvues d'élus par le souci d'assurer la stabilité du système politique, la lisibilité des élections, ainsi que par la volonté de garantir la crédibilité des groupes politiques qui seront amenés à siéger dans une assemblée parlementaire⁴⁵.

18. L'arrêt VgT ne permet donc pas, nous semble-t-il, de pouvoir s'écarter de la jurisprudence antérieure. Ce n'est donc que dans l'hypothèse déjà évoquée, où aucun droit d'accès n'est accordé à un parti politique alors qu'un temps d'antenne est réservé à d'autres, qu'une violation du droit à la liberté d'expression pourra être constatée.

D. Le droit à l'information

19. Pas plus qu'il ne donne le droit de pouvoir manifester de manière illimitée ses opinions par n'importe quel canal médiatique, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ne permet aux citoyens de pouvoir revendiquer un quelconque droit subjectif à recevoir des informations⁴⁶. Certes, une jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme affirme qu'au droit de la presse de communiquer des informations au public, s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir⁴⁷. S'il s'impose en toile de fond⁴⁸ du droit à la liberté d'expression, le droit à l'information n'est toutefois qu'un « idéal inaccessible »⁴⁹, un « leurre »⁵⁰,

43. Cour eur. D. H., arrêt Murphy / Irlande, du 10 juillet 2003, paragraphe 67, où la Cour considère que les Etats contractants ont généralement une plus grande marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou, plus particulièrement, de la religion.

44. Cour eur. D.H., arrêt Bowman / Royaume-Uni, du 19 février 1998, paragraphe 43.

45. Cour eur. D. H., déc. Antonopoulos / Grèce, du 29 mars 2001.

46. Y. MARIQUE, *op. cit.*, p. 526, n° 36.

47. Cour eur. D. H., arrêt Sunday Times / Royaume-Uni, du 26 avril 1979, paragraphes 65-66. Jurisprudence constante. Voy, par exemple : Cour eur. D. H., arrêt Tourancheau et July / France, du 24 novembre 2005, paragraphe 66.

48. Sur cette notion relativement récente, voy. M. HANOTIAU, " Le droit à l'information ", *R.T.D.H.*, 1993, n° spécial, p. 23- 56.

49. FR. JONGEN, " Y a-t-il un droit de savoir ? ", *Juger*, 1995, n°8-9-10, p. 20, n° 11.

50. *Ibidem*, p. 21, n° 13.



qui ne pourrait constituer le fondement d'éventuelles actions en justice⁵¹. Les citoyens ne peuvent donc invoquer ce droit afin de pouvoir exiger des médias publics qu'ils accordent un temps d'antenne déterminé à toutes les formations politiques existantes⁵². Pas plus d'ailleurs que les hommes politiques, qui n'ont pas qualité pour réclamer, pour les citoyens, le droit à être informés par la radio et la télévision de toutes les idéologies et formations politiques existantes⁵³.

20. Il apparaît ainsi clairement, à l'aune des considérations qui précèdent, que les membres du B.U.B. ne pouvaient prétendre à un accès aux antennes radios et télé de la VRT et de la RTBF identique à celui des autres partis démocratiques traditionnels, même si toute participation aux tribunes médiatiques ne pouvait lui être interdite.

IV. Le principe d'égalité : étrange miroir du pluralisme

A. Débats autour de l'objectivité du critère de distinction

21. En définitive, on ne peut que constater que ni la législation interne, ni les instruments internationaux n'accordaient au B.U.B., pendant ou en dehors de la campagne électorale, le droit subjectif aux tribunes médiatiques qu'il prétendait violé. La participation de ce parti politique à la vie médiatique n'est toutefois pas exclue. Elle repose sur le devoir d'objectivité qui incombe aux médias, ainsi que sur le respect du principe d'égalité et de non-discrimination. C'est la solution qu'adopte, à juste titre, la cour d'appel de Bruxelles dans l'arrêt commenté.

Cette juridiction rappelle, toutefois, que les règles constitutionnelles d'égalité et de 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. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier au regard du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause⁵⁴.

La cour d'appel considère que ce principe n'est pas manifestement violé lorsque la RTBF refuse de faire droit à la demande des membres du B.U.B. de leur accorder un accès à toute émission à laquelle participeraient trois autres formations politiques. Puisqu'en effet, ce parti se situerait dans une situation qui n'est pas objectivement comparable à tout autre parti politique. Les juges d'appel fondent cette opinion sur les maigres résultats électoraux du B.U.B., sur le nombre de ses membres, ainsi que sur son absence des pouvoirs exécutifs et législatifs de l'Etat et des entités fédérées.

22. Ce faisant, la cour d'appel retient le critère qui est généralement utilisé par le législateur lui-même ou dans les dispositifs électoraux des médias publics pour répartir, tant en période électorale qu'en dehors, le temps d'antenne offerts aux formations

51. K. LEMMENS, *La presse et la protection juridique de l'individu. Attention aux chiens de garde !*, Bruxelles, Larcier, 2004, p. 90, n° 88.

52. Dans le même ordre d'idées, la Commission a considéré que l'article 3 du Premier Protocole ne donnait pas aux citoyens le droit de demander que tous les partis politiques participant à une élection bénéficient de la même couverture médiatique. La Commission avait toutefois considéré que la législation irlandaise qui interdisait aux journalistes des télévisions publiques d'interviewer les membres du *Sinn Féinn* constituait une ingérence dans leur droit tiré de l'article 10 de la Convention de recevoir et de communiquer des informations et des idées. La Commission considéra cependant que cette ingérence était nécessaire dans une société démocratique (Comm. eur. D. H., déc. Purcell et autres / Irlande, du 16 avril 1991).

53. Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, *A. & M.*, 1996, p. 70, note de FR. JONGEN ; *Jour. Proc.*, 26 mai 1995, n° 284, p. 29, commentaire d'O. DE SCHUTTER.

54. Sur ce principe, voy., entre autres, N. BANNEUX, "L'égalité : clé du contentieux constitutionnel ?", in *L'égalité : nouvelle(s) clé(s) du droit ?*, Bruxelles, Larcier, 2004, Formation permanente CUP, vol. 73, p. 5-74 ; M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 377-398.



politiques. Ce critère mêle les principes de « représentativité » et de « proportionnalité » comme conditions d'accès des partis politiques aux tribunes médiatiques.

La jurisprudence a eu l'occasion de confronter ce type de critère aux exigences du principe d'égalité et de non-discrimination. Certaines juridictions ont ainsi considéré qu'il s'agissait d'un critère objectif qui pouvait fonder une différence de traitement entre les partis démocratiques dotés d'élus et ceux qui en sont dépourvus⁵⁵. D'autres, par contre, sont d'avis qu'un tel critère doit être exclu puisqu'il « sclérose la vie politique et ne favorise pas le changement par l'apparition de nouveaux venus sur la scène politique »⁵⁶. La doctrine souligne, quant à elle, qu'en période électorale, les médias publics ne peuvent réserver un accès aux ondes aux seuls partis déjà représentés, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination⁵⁷. C'est la raison pour laquelle, certains auteurs considèrent également que les médias publics ne pourraient, en période électorale, se retrancher derrière l'article 18 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques pour réserver l'accès des tribunes médiatiques aux seules formations politiques représentées au sein des parlements de communauté⁵⁸.

Comme l'indiquent messieurs DUMONT et TULKENS, « en période électorale, (l'article 18) ne se concilie avec les articles 10 et 11 de la Constitution que si d'autres formations politiques s'ajoutent à la liste des bénéficiaires de ce droit d'accès »⁵⁹. Il serait, toutefois, inexact de soutenir que cette disposition accorde, de manière inconditionnée, un droit subjectif à passer sur les antennes de la RTBF et de la VRT. Faisant usage de leur liberté d'appréciation dans cette matière, la RTBF et la VRT pourront encore considérer que toutes les formations politiques ne disposeront pas d'un temps d'antenne identique, pour autant qu'elles fondent cette différence de traitement sur un critère objectif⁶⁰. Ceci démontre encore une fois que le droit d'accès aux tribunes médiatiques trouve sa limite dans le respect du principe d'égalité.

23. Malgré ces prises de position, l'on ne peut que constater que la validité du critère de représentativité, toujours employé en pratique⁶¹, reste controversée. Quant à la Cour d'arbitrage, il faut bien reconnaître que, sans s'être expressément prononcée sur la question, elle a, en quelque sorte, dans son arrêt n°40/90, donné un signal duquel il se déduit que le critère retenu n'est pas illégitime⁶².

55. C.E., arrêt Moulin et De Coninck, n° 11.749 du 6 avril 1966, *J.T.*, 1967, p. 401, avec les obs. de J. GOL (sur cet arrêt voy. les réflexions d'A. RASSON-ROLAND, " La radio et la télévision face au juge administratif ", *Ann. dr. Louvain.*, 1987, p. 106-109) ; Civ. Verviers (réf.), 26 septembre 1994, cette revue, 1995, p. 91 ; Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, *A. & M.*, 1996, p. 70, note de FR. JONGEN ; *Jour. Proc.*, 26 mai 1995, n° 284, p. 29, commentaire d'O. DE SCHUTTER ; Civ. Bruxelles (réf.), 4 juin 1999, *A. & M.*, 1999, p. 466 ; *C.D.P.K.*, 2001, p. 105, avec la note de C. DOUTRELEPONT ; Civ. Bruxelles (réf.), 4 octobre 2000, *A. & M.*, 2002, p. 175 ; C.E., arrêt Van De Caeter, n°117. 851 du 1^{er} avril 2003, *A. & M.*, 2003, p. 298.

56. Civ. Mons (réf.), 30 septembre 1994, cette revue, 1995, p. 92. Dans le même sens : C.E., arrêt Dubrulle et Versteyleen, n° 34.803 du 24 avril 1990, *A.P.M.*, p. 67 ; C.E., arrêt Dumont, n° 53.249 du 16 mai 1995, *Jour. Proc.*, 9 juin 1995, n° 285, p. 24, note de H. DUMONT ; *A. & M.*, 1996, p. 65 ; *T. B. P.*, 1996, p. 43 ; *Mensenrechten. Jaarboek 1995/96 van het Interuniversitaire Centrum Mensenrechten*, Anvers, Maklu, 1996, p. 465, note.

57. H. DUMONT et FR. TULKENS, *op. cit.*, p. 281, n° 110 ; Y. MARIQUE, *op. cit.*, p. 529-530, n° 41 ; H. DUMONT, " Intervention à la table ronde scientifique ", in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 584-585.

58. H. DUMONT, " L'accès à l'antenne des partis politiques lors des campagnes électorales ", note sous C.E., arrêt Dumont, n° 53.249 du 16 mai 1995, *Jour. Proc.*, 9 juin 1995, n° 285, p. 29 ; E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, *op. cit.*, p. 208 ; H. DUMONT et FR. TULKENS, *op. cit.*, p. 281, n° 110 ; *Contra* : A. LEFÈVRE, *op. cit.*, p. 746, n° 5.

59. H. DUMONT et FR. TULKENS, *op. cit.*, p. 286, n° 116.

60. E. BRIBOSIA et M. JURAMIE, *op. cit.*, p. 208-209.

61. Voy. le dispositif électoral de la RTBF adopté en vue des élections du 10 juin 2007, p. 7, accessible sur http://www.rtbfb.be/stellent/groups/public/documents/doc_generique/079539.pdf.

62. Voy., toutefois, H. DUMONT, " Intervention à la table ronde scientifique ", *op. cit.*, p. 585-586, lequel considère que cet arrêt n'est pas pertinent en l'espèce, puisque la problématique tranchée y serait différente.



Dans cet arrêt du 21 décembre 1990⁶³, la Cour constitutionnelle a, en effet, validé le dispositif mis en place par le législateur en matière de financement public des partis politiques⁶⁴. Elle considère que, lorsque le législateur fait dépendre le financement des partis politiques de la preuve d'une certaine représentativité, il respecte un critère objectif puisque les différences dans le soutien apporté par les électeurs justifient les différences de traitement entre les partis politiques⁶⁵. Et la Cour d'ajouter que « la loi attaquée n'aboutit pas à un *statu quo* (...). En effet, après chaque élection législative, il doit être éventuellement procédé à une adaptation aux nouveaux rapports de force »⁶⁶.

B. Une pluralité de pluralismes

24. S'il apparaît si difficile de pouvoir apporter une réponse unanime au problème traité c'est peut-être, et surtout, parce que la problématique abordée oppose deux conceptions du pluralisme⁶⁷. Dans sa première acception, ce principe doit permettre d'assurer la représentation la plus complète des opinions en présence⁶⁸. Pour d'autres, par contre, le pluralisme trouve son expression dans le critère de représentativité employé puisqu'il permet d'éviter la prolifération des listes en compétition⁶⁹, listes qui n'apportent aucune utilité au débat démocratique.

Personnellement, nous sommes d'avis que, durant la période électorale, un tel critère de représentativité doit être exclu. Il s'oppose, en effet, à la vision du pluralisme à laquelle nous adhérons. Les médias sont aujourd'hui devenus « l'intermédiaire indispensable entre le public et les hommes politiques »⁷⁰. A ce titre, l'électeur, qui, dans un régime représentatif, quitte, le jour des élections, son rôle de simple consommateur pour endosser celui de citoyen⁷¹, doit pouvoir prétendre à l'information la plus complète sur les vues et opinions de tous ceux qui désirent le représenter dans nos organes démocratiques. Sans cela, les élections elles-mêmes perdent tout leur sens.

Certes, l'on n'ignore pas que le nombre de partis politiques existant peut rapidement poser des problèmes techniques à l'organe de radiodiffusion qui sera contraint de donner à chacun d'eux un temps d'antenne déterminé. Le cas échéant, des solutions existent toutefois et d'autres différences de traitement entre les formations politiques – que nous n'excluons pas par principe ou de manière absolue – pourraient être imaginées, à condition qu'elles reposent sur des critères objectifs et soient proportionnées. Il pourrait s'agir, par exemple et comme suggéré par certains, du dépôt de listes complètes dans un certain nombre d'arrondissements⁷². Dans tous les cas, le critère à retenir devrait nécessairement tenir compte du système électoral en vigueur. Il est assez révélateur à ce propos que les conditions d'accès aux tribunes médiati-

63. *J.T.*, 1991, p. 406, avec les obs. de M. VERDUSSEN.

64. L'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement des partis politiques prévoyait en effet, à l'époque, que la dotation visée en son article 22 n'était allouée qu'aux partis politiques représentés au Sénat et à la Chambre. Cette disposition a été modifiée par une loi du 17 février 2005 (*M.B.*, 21 avril 2005), laquelle prévoit dorénavant que la représentation d'un parti politique au sein d'une seule assemblée suffit pour ouvrir le droit à la dotation.

65. *Ibidem*, 4.B.4.2.

66. *Ibidem*.

67. P. MARTENS, " De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques ", *op. cit.*, p. 296.

68. Comparez avec la définition proposée par H. DUMONT, " Le pluralisme ' à la belge ' : un modèle à revoir ", *R.B.D.C.*, 1999, p. 24.

69. O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 30.

70. K. LEMMENS, *op. cit.*, p. 95-96.

71. Comparez Y. MARIQUE, *op. cit.*, p. 517.

72. H. DUMONT, " Intervention à la table ronde scientifique ", *op. cit.*, p. 586. Voy. également C.E., arrêt Du-brulle et Versteyle, n° 34.803 du 24 avril 1990, *A.P.M.*, p. 67.



ques sont restées inchangées alors que l'imposition d'un seuil électoral pour les élections législatives⁷³ rend nécessairement plus difficile l'élection de candidats de formations politiques plus modestes⁷⁴.

25. En dehors de la période électorale, seuls les partis politiques représentés aux parlements des Communautés ont un droit d'accès aux tribunes politiques et aux émissions de doctrine sociale et politique sur la base de l'article 18 de la loi du 16 juillet 1973 sur la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Il convient, toutefois, de tenir compte également de l'obligation d'objectivité et de non-discrimination à laquelle sont tenus les radiodiffuseurs publics en vertu des législations spécifiques qui s'appliquent à eux. Or, la notion d'objectivité « doit être mise en relation avec celle de pluralisme, qui l'éclaire et la complète »⁷⁵.

Il peut certes être plus facilement admis qu'une fois les élections passées, les candidats non retenus se trouvent évincés des débats médiatiques. Les médias représentent en effet, dans un système représentatif, le seul canal de participation du citoyen au processus politique. A ce titre, il paraît légitime de ne permettre qu'aux hommes politiques plébiscités par les électeurs de s'affronter sur le petit écran et sur les ondes. Force est de constater cependant que ces dernières années, la vie politique s'est marquée par une succession d'échéances électorales. Dans ces conditions, marquées par un climat permanent de campagnes, on peut légitimement se demander s'il ne faudrait pas ouvrir plus largement et plus tôt les portes des plateaux de télévision ou des studios de radio aux partis politiques dépourvus d'élus.

Conclusions

26. L'actualité récente illustre à quel point la problématique abordée est d'importance. On a ainsi pu voir récemment le président du Mouvement Réformateur s'offusquer de ne pas avoir été invité à l'émission « Débat à la Une », organisée par la RTBF le 18 avril dernier en pleine période de prudence⁷⁶, alors que son collègue, le Ministre-président du Gouvernement wallon mais également président du PS et tête de liste à la Chambre pour la circonscription du Hainaut y avait été convié⁷⁷. Les élections approchent à grands pas, et il est fort à parier que l'appareil judiciaire sera encore mis à contribution pour arbitrer les prétentions pas nécessairement contradictoires des formations politiques et des médias publics⁷⁸.

73. Article 165bis du code électoral, disposition annulée par la Cour d'arbitrage en ce qu'il concerne les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles (C.A., arrêt n° 73/2003, du 27 mai 2003, B.20.2).

74. H. VUYE, CH. DESMECHT et K. STANGHERLIN, " La réforme électorale de 2002 : la Cour d'arbitrage annule le passé et impose le futur ! ", *C.D.P.K.*, 2004, p. 396 ; FR. DELPERÉE, " Actualités électorales ", *J.T.*, 2003, p. 184, n°12. Voy., également P. BLAISE et V. DE COOREBYTER, " Les résultats des élections fédérales du 18 mai 2003 ", *C.H.-C.R.I.S.P.*, 2003, n° 1799-1800, p. 18.

75. M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, " La liberté d'expression et ses limitations. La communication audiovisuelle ", *A.P.T.*, 1978, p. 122.

76. Le CSA a adressé aux éditeurs de services radiophoniques et télévisuels une série de recommandations à respecter plus particulièrement durant une période de prudence de trois mois précédant les élections. Ces recommandations rappellent un certain nombre de principes généraux, ainsi que les pratiques et usages des éditeurs. On y lit, notamment, que « les éditeurs de services veilleront à limiter aux seules nécessités de l'information l'intervention des candidats dans d'autres rôles ou fonctions que celle de candidat » (p. 4, n° 2.6.). Voy. C.S.A., avis n° 02/2007 du 16 janvier 2007, accessible sur www.csa.be.

77. *La Libre*, 20 avril 2007, " N'y a-t-il qu'un seul parti ? " ; *Le Soir*, 19 avril 2007. Le président du Mouvement Réformateur a porté l'affaire devant le CSA. Le même parti a également saisi le CSA en reprochant à la chaîne privée RTL-TVI de ne pas avoir respecté son règlement d'ordre intérieur relatif à l'objectivité dans l'information en organisant un débat uniquement entre messieurs DI-RUPO (PS) et LETERME (CD&V) (*La Libre*, 27 avril 2007).

78. La VRT a annoncé le 27 avril dernier que la N-VA l'avait citée en référé devant le tribunal de première instance de Bruxelles pour obtenir un temps d'accès supplémentaire à celui octroyé.



On a vu, à ce propos, qu'en l'état actuel des textes, les formations politiques dépourvues d'élus ne peuvent prétendre à un quelconque droit d'accès aux tribunes médiatiques que dans les limites du principe d'égalité. Celui-ci canalise, au travers des techniques qu'il emploie, l'idée que chacun peut se faire du pluralisme. Les critères employés en cette matière pour répondre aux prétentions légitimes des différentes formations politiques en témoignent. Ce principe laisse également la part belle aux juges qui participent ainsi à la définition du pluralisme⁷⁹. C'est à eux que revient, en définitive, la tâche de préciser si la conception retenue permet à la démocratie de se réaliser.

27. Dans cette perspective, les quelques lignes qui précèdent avaient seulement pour prétention de rappeler que quelques principes fondamentaux de notre démocratie pouvaient se placer, sans foncièrement le bousculer, dans l'orbite du droit d'accès aux antennes publiques des partis politiques démocratiques.

A ce titre, nous ne pouvons que mettre en garde contre la menace supplémentaire pour la promotion du débat d'idées que constitue une limitation du droit d'accès aux antennes publiques fondée sur un critère qui, sous couvert d'une objectivité feinte, heurterait de plein front ces garanties fondamentales. Toute limitation de ce genre constitue un nouvel échec dans la tentative des pouvoirs publics d'objectiver et d'égaliser⁸⁰ les rapports qu'entretiennent les candidats lorsqu'ils s'affrontent entre eux. Comme la limitation du financement des partis politiques⁸¹ et l'instauration d'un seuil électoral, pareille solution aboutit à conforter les détenteurs du pouvoir dans leur position⁸².

Certes, l'on trouvera toujours des formations politiques qui auront réussi à émerger malgré l'absence quasi-totale d'accès aux médias publics⁸³. Il faut s'en réjouir. Mais la nécessité d'élargir le débat médiatique aux petites formations politiques n'est pas là. Elle réside surtout dans la promotion du débat d'idées. Comme le soulignent, à ce propos, messieurs DESTHEXE, ERALY et GILLET, « les nouveaux partis, même s'ils n'arrivent pas à passer le cap de l'élection, sont cependant nécessaires à la vitalité du débat démocratique car ils structurent les demandes des citoyens de façon nouvelle, apportent des idées originales au débat public et obligent les partis traditionnels à en tenir compte, comme ce fut le cas à propos de l'écologie ou de revendications communautaires. Les petites formations politiques permettent de relayer des revendications essentielles aux yeux d'une partie de la population et, éventuellement, aux partis traditionnels de les intégrer dans leur programme. Particulièrement dans un système proportionnel où n'existe pas de véritable alternance, les nouveaux mouvements politiques sont pour les partis traditionnels un *stimulus* utile à la vitalité du débat démocratique. L'histoire du pays montre que les premiers ne sont jamais une menace sérieuse pour les seconds, mais qu'ils contribuent à éviter une trop grande connivence entre les partis traditionnels associés – pour le meilleur et pour le pire – à l'exercice du pouvoir »⁸⁴.

Il nous a paru utile de le rappeler.

AURÉLIEN VANDEBURIE
Assistant aux FUNDP – Académie Louvain
Projucit

79. P. MARTENS, " De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques " *op. cit.*, p. 296.

80. Y. MARIQUE, *op. cit.*, p. 533, n° 45.

81. Voy. FR. TULKENS, " Statut juridique et financier des partis politiques. Vers la fin du non-droit ? ", *Rev. dr. ULB*, 1997/2, p. 31, qui se demande si « le financement public n'a pas eu pour effet (pervers) d'empêcher les petits partis d'accéder, à armes égales, à la vie politique ».

82. Y. MARIQUE, *op. cit.*, p. 532, n° 44. Voy. également A. DESTHEXE, A. ERALY et E. GILLET, *Démocratie ou particratie ?*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 144.

83. S.-P. DE COSTER, *op. cit.*, p. 12, note 12.

84. A. DESTHEXE, A. ERALY et E. GILLET, *op. cit.*, p. 144- 145.

