

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*ECRAN NOIR POUR LA TELEVISION GRECQUE : LES LOIS DU SERVICE PUBLIC PAR-
DELA LA MEDITERRANEE*

MATHIEU TOUZEIL-DIVINA

Référence de publication : Touzeil-Divina, Mathieu et Vlachou, Charikleia (2013) [*Ecran noir pour la télévision grecque : continuité, mutabilité et invocation démocratique des « Lois » du service public par-delà la Méditerranée : \[Note sous CE, 20 juin 2013, ERT-AE, ordonnance 236/2013 \(comité du sursis à exécution du CE grec\)\]*](#). Actualité juridique. Droit administratif (AJDA) (n° 29). p. 1708.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

ECRAN NOIR POUR LA TELEVISION GRECQUE : LES LOIS DU SERVICE PUBLIC PAR-DELA LA MEDITERRANEE

L'ordonnance n° 236/2013 du comité du sursis à exécution du Conseil d'Etat grec ici commentée porte sur la mesure de suppression, par un arrêté interministériel du 11 juin dernier, de l'entreprise audiovisuelle ERT-AE, personne morale de droit privé créée par la loi n° 1730/1987 sous forme d'une société anonyme et assurant la télévision et la radiophonie publiques grecques. Cette mesure d'extrême rationalisation du secteur public matérialise la réaction de la République hellénique face à la crise économique. Elle a profondément secoué non seulement la société grecque mais encore l'ensemble des pays du bassin méditerranéen et la communauté internationale.

L'acte attaqué est concrètement l'arrêté n° OIK.02/11.06.2013 pris par différents ministres (dont celui de l'économie) et prévoyant, entre autres, la suppression de l'ERT-AE, la cessation de son fonctionnement et de celui de ses filiales, l'interruption de la transmission des émissions radiotélévisées et du fonctionnement de ses sites internet, l'inactivité de ses fréquences, et ce, avec un effet immédiat tout en anticipant et en annonçant cependant la mise en place d'un futur et nouvel organisme servant l'intérêt public (v. art. 1 § 1, 2 § 2 et 1 § 2 de l'arrêté). L'acte, contrairement à ce qui a parfois été écrit, ne prévoyait donc pas uniquement la suppression d'un service mais également (sans la mettre en oeuvre toutefois) l'annonce d'une future organisation. Du point de vue contentieux, la procédure ici examinée est très proche de celle pratiquée par le Conseil d'Etat français puisqu'il est ici question de l'examen en urgence par la haute juridiction administrative grecque d'un sursis à l'exécution d'un acte administratif (à l'instar de notre référé suspension). Cet examen intervient après qu'une première ordonnance (toujours en urgence) avait déjà été rendue non par une formation collégiale du Conseil d'Etat, mais par son seul président : ordonnance du 17 juin 2013 constatant l'incompatibilité des dispositions de l'arrêté interministériel avec les objectifs légaux de l'ERT-AE, à savoir : l'information, la culture et le divertissement du peuple et de la diaspora grecs (art. 2 § 1 de la loi instituant l'ERT-AE). On remarquera toutefois que le mécanisme contentieux ici employé dépasse le cadre français de la seule suspension et y mixe les effets d'un référé « toutes

mesures utiles ». Les requérants à la présente affaire sont une association de syndicats des fonctionnaires de l'ERT-AE ainsi que son président.

Au fond, l'ordonnance n° 236/2013 confirme la première suspension partielle (1) ordonnée trois jours auparavant par le président du Conseil d'Etat, tout en étant plus explicite quant au raisonnement juridique utilisé par le juge ainsi qu'en précisant les mesures utiles à prendre aux fins de sauvegarde du service public. La tentative grecque de suppression d'un service démocratique et constitutionnel trouve ainsi ses limites dans l'affirmation prétorienne des « lois » d'un service public méditerranéen.

I - La suppression d'un service public constitutionnel et démocratique

Voilà peut-être la raison principale de l'onde de choc phénoménale qui a atteint toutes les rives de la Méditerranée suite à l'annonce de la fermeture intempestive des écrans grecs de la télévision publique : celle-ci et le service public de l'audiovisuel de façon plus générale sont intrinsèquement liés, dans l'ensemble du monde occidental, aux valeurs démocratiques qu'ils incarnent, et ce, à l'instar du droit à l'information et du pluralisme d'opinions. Ce n'est du reste pas un hasard si - en France également - ce fut déjà à propos et grâce au service public de la radio-télévision que le Conseil constitutionnel a affirmé l'existence du principe constitutionnel de continuité des services publics (Cons. const. 25 juill. 1979, n° 79-105 DC) et le Conseil d'Etat, de façon solennelle, celui de sa mutabilité (CE, sect., 27 janv. 1961, Vannier). Il s'agit bien d'un service public fondamental pour la diffusion démocratique de toutes les opinions et en l'occurrence, même, d'un « service constitutionnel » puisque mentionné dans la Loi fondamentale grecque (art. 15 § 2). Cette dernière mentionne même l'existence de canaux de l'ERT-AE propres à la diffusion des travaux de la Chambre des députés (art. 15 in fine) à l'instar de nos chaînes parlementaires LCP-AN et Public Sénat (2).

A. Un service public démocratique entre les ordres juridiques

Assez aisément, le Conseil d'Etat a revendiqué sa compétence juridictionnelle quant à l'examen d'une mesure à caractère réglementaire qui, ce faisant, a supprimé un service public constitutionnellement reconnu et institué par la loi. En France, l'incompétence du gouvernement et le parallélisme des formes et des procédures seraient immédiatement invoqués mais à la

différence de la Constitution française, la Constitution grecque ne connaît pas la distinction entre les domaines de la loi et du règlement. Cela dit, la section du Conseil d'Etat s'est trouvée confrontée aux affres d'un pluralisme juridique des plus complexes. En témoigne l'invocation par les requérants de moyens et de fondements relevant tant du droit constitutionnel et administratif grecs que du droit de l'Union européenne et de la Convention EDH. Dans cette jungle normative, fut même invoquée (cons.id 10) sous forme vraisemblable de lapsus linguae l'hypothèse d'un « service universel » de l'audiovisuel et ce, alors que cette notion est a priori cantonnée aux secteurs régulés du droit de l'Union européenne parmi lesquels le service public télévisuel ne se trouve pas. Dans ce cadre, le moyen retenu par le juge sur la base du dommage irréparable provoqué et de l'intérêt général fut celui du non-respect de la continuité du service public, trouvant un double fondement juridique en droit national. En effet, hors le cadre législatif du « rôle spécifique que confie le législateur à la radiophonie et la télévision publiques », ce principe est relié aux « objectifs d'intérêt général qui sont visés dans l'article 15 § 2 de la Constitution » garantissant la radiophonie et la télévision et les plaçant sous le contrôle direct de l'Etat. La continuité du service public de l'audiovisuel s'est ainsi trouvée « constitutionnalisée ».

B. La mise à l'écart de nombreux arguments non « manifestement fondés »

A l'instar de son homologue français, le juge grec de l'urgence et de la suspension a évacué (consid. 9) de nombreux moyens, qui feront certes l'objet d'un examen systématique et plus approfondi par le juge du fond, estimés peu suffisamment sérieux au point d'entraîner à eux seuls une suspension (3). Il s'agit, par exemple, ce qui pourra étonner, du moyen invoquant l'inconstitutionnalité de l'acte au regard de l'article 15 § 2 précité ou encore du non respect du principe de proportionnalité, lui-même consacré à l'article 25 § 1 de la Loi fondamentale. Deux brèves remarques s'imposent alors. D'une part, la non-reconnaissance du caractère « manifestement fondé » de la violation du principe de proportionnalité, quoi que cohérente avec la jurisprudence relative du comité du sursis à exécution du CE grec, ne peut qu'étonner en présence d'une mesure administrative aussi radicale qu'une suppression d'antenne et de service public. Comment ne pas y voir une atteinte essentielle à la liberté lorsque l'on a appris de Corneille (concl. sur CE, sect., 10 août 1917, Baldy) en France comme en Grèce que la restriction de police devait être exceptionnelle, proportionnée et non, comme en l'espèce,

générale et absolue (pour un exemple français contemporain : CE 3 juin 2013, n° 352484 , JCP 2013. 1227, obs. M. Touzeil-Divina) ? D'autre part, il est curieux que n'aient pas été invoqués, par exemple, des moyens fondés sur la violation des articles 5A et 14 de la Constitution grecque consacrant, respectivement, le droit des citoyens à l'information et à la société de l'information ainsi qu'à la liberté d'expression. N'ont, de même, pas été considérés comme sérieux les arguments portant sur l'inconventionnalité de l'arrêté vis-à-vis de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (à propos de la liberté d'expression et d'information, art. 11), du protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres ou bien de l'article 10 de la Convention EDH. Selon les requérants (qui commettent au passage un autre lapsus en invoquant l'article 11 de la Charte sociale européenne confondue avec la Charte des droits fondamentaux précitée), ces normes internationales garantissaient « l'existence et le fonctionnement de l'ERT-AE en tant que prestataire de service public dans le domaine de l'audiovisuel ». Toutefois, même si ces textes peuvent effectivement servir de fondements à l'examen d'une inconventionnalité de l'arrêté litigieux, il est fort douteux qu'ils puissent également garantir l'existence et le fonctionnement de l'ERT-AE en tant que tels. De même, ont été a priori repoussés de nombreux autres moyens procéduraux (on parlerait en contentieux français de légalité externe) comme l'absence d'un contreseing ou celle d'une habilitation législative préalable.

II - L'affirmation des lois d'un service public méditerranéen

La présente ordonnance matérialise un exemple des plus intéressants pour la recherche en droit public - spécialement méditerranéen - comparé. En effet, semblent s'imposer du Maghreb au Machreq et depuis la Grèce jusqu'à la France des principes communs aux services publics de la plupart des Etats des vingt-deux pays du bassin méditerranéen. Parmi ceux-ci, des « lois » dégagées par celui qui fut aussi Algérois et né en Sarthe (Louis Rolland) semblent ravivées derrière les notions partagées d'égalité, de continuité et de mutabilité. Ainsi, c'est implicitement au nom de l'égalité d'accès au service public et à la contestation de son organisation que l'on a pu constater que le comité grec du sursis à exécution avait procédé à une interprétation maximaliste de l'intérêt à agir du second requérant à propos duquel il a été souligné qu'il était certes le président de l'organisme syndical précité mais également un usager du service public « spectateur du programme télévisé des chaînes de l'ERT-AE » et « auditeur de ses programmes radiodiffusés » (consid. 8). Cette acception libérale de l'intérêt à l'action

(qui n'est pas sans rappeler les « classiques » contentieux français issus des arrêts CE 21 déc. 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey - Tivoli ; et CE 14 févr. 1958, Abisset) permettra ainsi à tout usager d'un service public d'agir afin que soient respectés - comme en l'espèce - ses principes de continuité et de mutabilité.

A. Au nom de la continuité du service public matériel

Le moyen manifestement ici le plus important, aux yeux des juges grecs, a donc été le spectre d'un dommage irréparable dû à la cessation intempestive de la transmission des émissions radiotélévisées et du fonctionnement des sites internet de l'ERT-AE ainsi qu'à l'inactivité de ses fréquences. Partant, le service public audiovisuel cesse, fût-ce temporairement, d'être fourni (consid. 11). Alors, invoquant l'exigence du respect de la continuité du service public, le comité du sursis à exécution effectue une distinction fondamentale entre l'organisme prestataire du service public (ou le service public dans son acception organique) et l'activité d'intérêt général exercée ou service public « dans un sens matériel » (sic). Ainsi, il apparaît que le choix de la forme organique relève bien de la sphère politique et que, conséquemment, les questions de restructuration et/ou de création d'un nouvel organisme public reviennent bien à la seule discrétion du gouvernement. En revanche, lors de cette opération, les gouvernants (au sens duguiste du terme) demeurent liés par les principes d'action du service public matériel au premier rang desquels figurent la continuité mais aussi la mutabilité.

B. Mutation nécessaire ou mutabilité du service public sous le poids d'une crise économique

Il n'est aucun droit acquis au maintien de tout service public. Cette règle commune en France comme en Grèce implique, pour reprendre la belle image du doyen Foucart que « l'intérêt général constitue la demande et le service public sa réponse ». Or, si l'intérêt général évolue - notamment parce qu'une crise ou plusieurs se concrétisent -, le service public doit également évoluer, ce que traduit le principe de mutabilité. Précisément, la crise économique est une dure réalité pour de nombreux pays méditerranéens qui se sont trouvés dans la nécessité d'adopter des mesures d'austérité et de rationalisation de leurs secteurs et services publics. De

fait, l'ordonnance n° 236/2013 est-elle venue conforter (et non sanctionner comme certains l'ont exprimé) ce type de mesures gouvernementales au nom des mutations jugées nécessaires de l'action publique. On notera en ce sens, avant le jugement au fond, que la section du Conseil d'Etat n'a pas remis en question(s) la fermeture même de l'ERT-AE ni le licenciement de son personnel. Le juge du sursis n'a effectivement accordé qu'une suspension exclusivement limitée aux aspects liés à la continuité contemporaine du service public de l'audiovisuel. La rationalisation engagée se trouve donc confirmée même si une sévère appréciation contentieuse a déjà été émise quant à la méthode retenue par les gouvernants. Ceci ne pourra donc a priori que servir de guide aux futures actions de rationalisation du secteur public grec et peut-être d'exemple pour le reste de la zone méditerranéenne. Enfin, ce qui a pu constituer une sorte de « victoire à la Pyrrhus » aux yeux des requérants, soulignons que le juge grec n'a pas qu'accordé un sursis partiel à l'exécution de l'arrêté interministériel attaqué. En effet, face à l'absence récurrente d'exécution des décisions juridictionnelles par l'administration grecque (et ce, même s'il s'agit d'une exigence constitutionnelle aux termes de l'article 95 C), le Conseil d'Etat grec, à l'image d'autres juges administratifs méditerranéens, n'a pas hésité à endosser les habits d'un « juge - administrateur » en ordonnant dès maintenant plusieurs mesures organisatrices précises et spécifiques (4) comparables à celles qu'impliquerait en France un référé « mesures utiles ». Ainsi a-t-il exclu que l'ERT-AE soit purement et simplement rétablie et a-t-il ajouté que les ministres compétents ainsi que « le liquidateur spécial » de l'ERT-AE devaient au plus tôt prendre les mesures nécessaires (ce qui comprend le recrutement d'un personnel) afin de permettre le fonctionnement continu du service public et, concrètement, de « l'organisme public audiovisuel transitoire ». De surcroît, le juge, pour la première fois, a ordonné que « soient effectués tous les actes nécessaires pour la sauvegarde de tout type de droits et intérêts qui relèvent du cycle d'activités de l'ERT-AE supprimée ». Toujours plus loin, la section contentieuse s'est même expressément réservé la possibilité de « revenir sur la question de son propre droit en temps utile afin de constater si la mise en conformité avec ce qui a été jugé en l'espèce a bien eu lieu ».

(1) Parmi les membres de la juridiction, une opinion dissidente a toutefois été émise en faveur d'une suspension totale des effets de l'acte.

(2) En ce sens : Mathieu Touzeil-Divina (dir.), *Le Parlement aux écrans !*, Le Mans, l'Épitoge, à paraître, et spécialement : Charikleia Vlachou (à propos de la chaîne parlementaire grecque). On notera que depuis quelques jours la retransmission télévisuelle des travaux parlementaires

a repris suite à l'accord entre le secrétariat général des télécommunications, le « liquidateur spécial de l'ERT » et le ministère de l'économie.

(3) Il convient de noter que le comité du sursis à exécution du CE grec évite systématiquement de considérer des moyens portant sur l'inconstitutionnalité d'une mesure comme manifestement fondés, et ce, afin de minimiser le risque d'interprétations conflictuelles avec les juges du fond.

(4) Conformément à l'article 52 § 8 du décret présidentiel 18/1989, le comité du sursis à exécution a ainsi la possibilité d'ordonner, outre une suspension de l'acte attaqué, « toute autre mesure nécessaire », et ce, sans même être lié par les parties.