

Constitutionnalité du Décret Législatif n°516 de 2020

Colombie, Amérique Latine et Caraïbes

Affaire Résolue

Élargir la liberté d'expression

MODE D'EXPRESSION

Diffusion audiovisuelle

DATE DE DECISION

17 juin 2020

ISSUE

Loi ou Action en justice rejetée ou jugée anticonstitutionnelle

NUMERO DE L'AFFAIRE

C-184/20

ORGANE JUDICIAIRE

Cour constitutionnelle

TYPE DE DROIT

Droit constitutionnel, Droit humanitaire international/régional

MOTS CLES

Pluralisme des médias, État d'urgence, Réglementation des médias, Réseaux de diffusion audiovisuelle, COVID-19

THEMES

Licences/ Règlements des médias

L'examen comprend :

- Analyse de l'affaire
- Sens de la décision
- Perspective globale
- Importance de l'affaire



ANALYSE DE L'AFFAIRE

Résumé de l'affaire et issue

Le 17 juin 2020, la Cour constitutionnelle de Colombie a rendu un avis sur la constitutionnalité du décret législatif n° 516 signé par le Président et promulgué en vertu des pouvoirs découlant de la précédente déclaration de l'état d'urgence dans le contexte de la pandémie COVID-19.

L'article 1^{er}, qui prévoit la réduction du quota national de diffusion lors de l'état d'urgence économique, social et écologique, a été jugé inconstitutionnel. Le quota national est un instrument qui oblige les opérateurs de télévision qui diffusent sur les chaînes nationales, régionales et locales à inclure des productions nationales dans leur grille de programmation à certains horaires et avec des pourcentages fixes.

La Cour a conclu que la réduction du quota national peut affecter de manière disproportionnée le droit à la culture, étant donné que le service public essentiel assuré par la télévision contribue au développement de la culture.

Les circonstances de l'espèce

Le 17 mars 2020, le Président colombien a pris le décret n° 417 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 "par lequel un état d'urgence économique, sociale et écologique est déclaré sur l'ensemble du territoire national." Le décret confère à la présidence le pouvoir de prendre des décrets législatifs dans les conditions énoncées à l'article 215 de la Constitution. Sur la base de la déclaration de l'état d'urgence, le président a publié, entre autres, le décret législatif n°516 de 2020 "en vertu duquel des mesures sont adoptées pour assurer un service de télédiffusion ouvert dans le contexte de l'état d'urgence économique, sociale et écologique", qui a été déféré à la Cour constitutionnelle pour contrôle. De manière générale, le quota de diffusion est un instrument qui oblige les opérateurs de télévision qui diffusent sur les chaînes nationales, régionales et locales à inclure des productions nationales dans leur grille de programmation à certains horaires et avec des pourcentages fixes.

La mesure adoptée a considérablement réduit la part de diffusion nationale étant donné que les pourcentages initialement établis à soixante-dix ou cinquante pour cent (70% ou 50%), selon l'horaire de diffusion, ont été rapportés à vingt (20%), c'est-à-dire une réduction comprise entre trente et cinquante pour cent (30% à 50%).

Par ordonnance du 22 avril 2020, la Cour a demandé au Ministère de l'information, de la technologie et de la communication, au Ministère de la culture, à la Direction nationale des droits d'auteur et à différentes sociétés qui représentent les acteurs, les écrivains et autres travailleurs de l'audiovisuel de répondre à certaines questions afin d'obtenir une vue d'ensemble des décisions prises par le Gouvernement national dans le décret n° 516 de 2020.

Le Ministère de l'information, de la technologie et des communications a déclaré que la raison d'être du règlement était que les productions nationales, tels que les documentaires, les séries, les feuilletons et les émissions en direct, nécessitaient la contribution de plus de 50 personnes, ce qui était impossible compte tenu des conditions sanitaires causées par la pandémie. En outre, le règlement visait à éviter une pression économique accrue sur ces opérateurs ce qui affecterait à terme la création d'emplois dans le secteur de la télédiffusion et également sur le marché des producteurs et des artistes.

Les groupes représentant les travailleurs culturels ont précisé que la diffusion et la production de programmes nationaux sont des choses différentes, car le quota de diffusion garantit le pluralisme, la concurrence, le droit à la culture, la liberté d'expression artistique et culturelle, le droit au travail, etc. Ils ont souligné que la mesure adoptée affecte de manière disproportionnée le processus de diffusion des programmes télévisés, alors que ce qui est réellement limité en conséquence ce sont les



processus de production de nouveaux contenus. La mesure affecte injustement et de manière disproportionnée les artistes créatifs, les acteurs, les producteurs audiovisuels, les travailleurs culturels, dont certains sont titulaires de droits à rémunération au titre des droits d'auteur.

Le bureau du procureur général a été appelé à déclarer l'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} du décret n° 516 de 2020 et la constitutionnalité des articles 2 et 3. Il a conclu que les exigences relatives à la finalité, à la motivation suffisante, à la nécessité et à l'incompatibilité n'étaient pas remplies.

La Constitution colombienne prévoit un contrôle judiciaire constitutionnel automatique des décrets législatifs pris dans le cadre d'un état d'urgence, conformément aux articles 212 à 215 de la Constitution.

Appréciation de la cour

La principale question devant la Cour constitutionnelle de Colombie était la constitutionnalité du décret législatif n° 516 de 2020 et notamment son article 1^{er} qui prévoit la réduction du quota national de diffusion lors de l'état d'urgence économique, sociale et écologique

De manière générale, le quota de diffusion est un instrument qui oblige les opérateurs de télévision qui diffusent sur les chaînes nationales, régionales et locales à inclure des productions nationales dans leur grille de programmation à certains horaires et avec des pourcentages fixes.

D'abord, la Cour a estimé que l'article 365 de la Constitution dispose que "les services publics sont inhérents à la finalité sociale de l'État" et qu'il a donc le devoir "d'assurer leur mise à disposition." En outre, les articles 75 et 77 de la Constitution sont étroitement liés au service public de télévision, puisque le premier de ces deux articles stipule que "le spectre électromagnétique est un bien public inaliénable et imprescriptible soumis à la gestion et au contrôle de l'État", alors que le deuxième impose au Congrès de la République le devoir de publier "la loi qui fixera la politique en matière de télévision." Par conséquent, l'article 1^{er} de la loi 182 de 1995 stipule que la télévision "est un service public soumis à la propriété, à la réserve, au contrôle et à la réglementation de l'État."

La Cour a déclaré que la télévision est un service public essentiel doté d'une grande capacité pour influencer la société et, par conséquent, d'un pouvoir étendu sur l'exercice de la liberté d'expression, du droit d'informer et d'être informé, du droit à la communication et de la garantie de la participation démocratique. En outre, la Cour a précisé que la télévision publique a un impact direct sur la protection de la culture et de l'identité nationale.

La Cour a estimé que le droit à la culture impose à l'État l'obligation de respecter, protéger, promouvoir et garantir l'accès, la participation et la contribution de tous à la culture dans le cadre de la reconnaissance et du respect de la diversité ethnique et culturelle. Ce droit est fondé sur les mandats constitutionnels et les instruments internationaux et notamment les articles 2, 7 et 70 de la Constitution et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 14 du Protocole de San Salvador.

En outre, la Cour s'est appuyée sur l'Observation générale n° 21 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels selon laquelle les obligations suivantes de l'État découlent du droit de chacun de participer à la vie culturelle: i) ne pas faire obstacle à la participation, ii) assurer les conditions nécessaires à la participation, iii) faciliter une telle participation, et iv) promouvoir la vie culturelle et l'accès aux biens culturels ainsi que leur préservation.

Dans son jugement C-654 de 2003, la Cour a souligné le lien intrinsèque entre la télévision, l'opinion publique et la culture. Parmi ses objectifs, la Cour a souligné la fourniture des informations, l'éducation, le divertissement, la promotion des mandats constitutionnels et la diffusion des valeurs



et expressions culturelles nationales, régionales et locales.

La Cour a estimé que le Gouvernement national partait d'une prémisse erronée. Le quota national de diffusion garantit une programmation produite à l'échelle nationale, ce qui ne nécessite pas de production immédiate. La motivation du décret législatif confond deux concepts différents, à savoir la production et la diffusion (quota de diffusion). Alors que les mesures de confinement visent à préserver la santé et la vie des personnes sur le territoire national dans le contexte de la pandémie, la Cour a constaté que la réduction du pourcentage de diffusion nationale n'est pas directement liée à cet objectif. Le règlement peut être respecté sans exposer les travailleurs de l'audiovisuel à des risques, par exemple, en rediffusant des programmes déjà diffusés, car le règlement n'exige pas la diffusion de nouvelles productions.

La Cour a également constaté que le gouvernement national n'a pas techniquement fait valoir la nécessité de réduire le quota de diffusion d'un pourcentage aussi important.

La Cour a conclu que malgré le fait que le gouvernement national ait reconnu dans le décret n° 516 de 2020 que le secteur de télédiffusion ne pouvait développer ses activités normalement en raison des mesures de confinement adoptées, il a décidé d'opter pour le choix le plus drastique en supprimant la limite à la diffusion des productions étrangères. Le gouvernement l'a fait sans même envisager d'autres options évidentes qui permettraient aux travailleurs culturels de mieux faire face à la baisse des revenus dans ce secteur.

En résumé, la Cour a estimé que la mesure visant à réduire le quota national de diffusion était inconstitutionnelle non seulement en raison du non-respect des exigences relatives à la finalité, au lien externe, à la nécessité factuelle et à la motivation suffisante, mais aussi en raison du caractère manifestement disproportionné de la restriction du droit à la culture.

Pour ces motifs, la Cour a déclaré inconstitutionnel l'article 1^{er} du décret législatif n° 516 de 2020.

SENS DE LA DÉCISION

Élargir la liberté d'expression

La décision élargit l'expression dans la mesure où elle reconnaît le lien intrinsèque entre la télévision et le droit à la liberté d'opinion et d'expression en tant qu'instrument important pour la réalisation du droit à la culture.

PERSPECTIVE GLOBALE

Lois internationales et/ou régionales connexes

- OAS, Protocole additionnel à la Convention Américaine Relative aux Droits de l'Homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (« Protocole de San Salvador »)(1999)
- ICESCR, Article 15
- CESCR, Observation générale n°21



Normes, loi ou jurisprudence nationales

- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 2
- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 365
- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 75
- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 77
- Colom., Court Constitutionnelle, C-654/03
- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 7
- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 215
- Colom., Constitution de la Colombie (1991), art. 70
- Colom., Loi 182, 1995

IMPORTANCE DE L'AFFAIRE

La décision établit un précédent d'application obligatoire ou faisant autorité dans sa juridiction

DOCUMENTS OFFICIELS DE L'AFFAIRE

Documents officiels de l'affaire

- Décision de la Cour Constitutionnelle (en espagnol)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-184-20.htm>

