

Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Avis n°3/2002

Arrêté royal réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5 MHz - 108 MHz

INTRODUCTION

Le Gouvernement de la Communauté française a demandé en date du 8 novembre 2002 au Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel de lui remettre un avis, dans un délai d'extrême urgence, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5 - 107.9 MHz.

Malgré les très faibles moyens actuellement à sa disposition, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient à répondre à la demande du Gouvernement en raison de l'importance du projet pour l'avenir du patrimoine radiophonique en Communauté française, outre la demande de l'ensemble du secteur de la radiodiffusion sonore de stabilité et de sécurité juridiques dans l'attribution et l'exploitation des fréquences.

Le Collège n'ignore pas que le projet d'arrêté royal ne constitue qu'un élément du protocole d'accord qui devrait être conclu au sein du Comité de concertation entre l'Etat fédéral et les Communautés.

La mise en œuvre de cet arrêté royal entraînera nécessairement la révision du décret du 20 décembre 2001 ¹ et des textes ayant le même objet en Communautés flamande et germanophone en même temps que l'abandon de tous les recours introduits par les Communautés à leur encontre.

Enfin, le Collège se borne à réagir aux termes de l'arrêté royal tel qu'il lui a été communiqué, à savoir sans les annexes 3 et 5, qui constituent pourtant la pierre angulaire de tout l'édifice.

¹ Fixant le cadastre initial de référence de la Communauté française pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5 - 108 MHz et modifiant le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services de radiodiffusion sonore de la Communauté française.

AVIS DU COLLEGE D'AVIS

Le Collège d'avis a eu l'occasion à deux reprises déjà de réagir, d'initiative, à des avant-projets de révision de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 ². Un certain nombre de remarques et suggestions développées dans ces avis gardent toute leur pertinence.

L'actuel projet d'arrêté royal traite de quatre aspects relatifs à la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence, à savoir la coordination des fréquences, les normes techniques générales, les autorisations et changements et le contrôle technique des stations de radiodiffusion sonore.

Le Collège organise son avis en suivant la logique du projet d'arrêté royal, chapitre par chapitre.

Toutefois, le Collège tient d'abord à rappeler que le projet d'arrêté doit s'inscrire dans la répartition des compétences entre l'État fédéral et les Communautés telle qu'elle est définie actuellement.

De plus, il convient également de rappeler que la Commission européenne, dans son avis motivé SG(99)D/6615 - 98/0102 du 11 août 1999, a souligné la nécessité pour la Belgique de respecter les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8 de la directive 83/189/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (codifiées par la directive 98/34/CE). Il s'impose donc, pour éviter la reproduction des contestations et des actes posés par les autorités en exécution de cet arrêté royal, d'impérativement le notifier à la Commission européenne avant son adoption. De plus, ce texte devrait également être notifié à l'OMC.

L'actuelle répartition des compétences

La compétence de l'autorité fédérale, précisée par des arrêts de la Cour d'arbitrage en 1990-1991, est définie comme la « *compétence d'élaborer les normes techniques relatives à l'attribution de fréquences et à la puissance des émetteurs qui doivent rester communes pour l'ensemble des radiocommunications quelle que soit leur destination* » - et donc non spécifiques à la radiodiffusion - « *ainsi que la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer par la voie répressive le respect desdites normes* ». L'exercice de cette compétence doit être réglée de façon telle qu'il ne porte pas atteinte à la compétence des Communautés auxquelles est confiée la matière de la radiodiffusion. La compétence des Communautés inclut, dans le respect des normes techniques nationales, celle de régler les aspects techniques qui sont spécifiques à la matière de la radiodiffusion et d'attribuer les fréquences. Elle comprend aussi l'application de toutes les normes techniques, y compris les normes nationales, dans l'exercice des compétences d'autorisation ou d'agrément dont disposent les Communautés.

² Avis n°2/2000 du 9 février 2000 et avis n°8/2000 du 11 octobre 2000.

Le projet d'arrêté royal donne au pouvoir fédéral seul un pouvoir de décision en cas de désaccord entre les Communautés (article 2 § 6 et article 4 § 6) ou d'abstention de celles-ci (article 2 § 7 et article 4 § 7) en ce qui concerne les demandes de modification du plan de fréquences et un pouvoir coercitif en matière de contrôle technique des stations de radiodiffusion et de conformité de leurs matériels (articles 12 et 15).

Ceci est en contravention avec l'interprétation donnée par une jurisprudence constante depuis 1991 sur la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les Communautés en ces matières.

Par ailleurs, le Collège a pris connaissance du projet de loi fédéral relatif au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (doc 50 1937/001) qui sera le cadre structurel dans lequel l'IBPT exercera ses compétences, notamment en matière de gestion du spectre radioélectrique.

A la lecture du projet modifié à la suite de l'avis du Conseil d'Etat, il apparaît que, en son article 17, la composition de l'IBPT sera la suivante : « *Le Conseil est composé de trois membres, à savoir un président-administrateur délégué et deux membres ordinaires. Un des membres ordinaires appartient au rôle linguistique néerlandophone et un autre appartient au rôle linguistique francophone. Le président-administrateur délégué a voix décisionnelle* ». Cette disposition constitue une modification substantielle du projet initial, où la parité linguistique francophone et néerlandophone était garantie (article 16 du projet initial).

Chapitre premier : Définitions

La définition de l'autorisation (article 1^{er} 5^o) se réfère au « *document délivré par ou au nom d'une Communauté* ». Le commentaire de l'article devrait préciser que cette disposition vise la compétence actuelle du Vlaams Commissariaat voor de Media et celle qui sera octroyée au Conseil supérieur de l'audiovisuel aux lendemains du vote du projet de décret sur la radiodiffusion en matière d'octroi d'agrément et d'autorisation d'émission.

Le Collège propose la suppression de la définition de la notion de « *puissance de sortie* » (article 1^{er} 8^o) en raison du caractère restrictif de son utilisation (voir notamment le cas des installations de secours en cas de panne).

Le Collège demande que soit ajoutée la définition de la notion de « *perturbations nuisibles* », terme utilisé en divers endroits du projet d'arrêté royal, notamment en son article 12.

Chapitre II : Coordination des fréquences

Le Collège s'interroge sur le contenu juridique de la notion de « *concertation commune* » qui figure à l'article 2 § 1^{er}. Cette notion prise au sens littéral est en contradiction avec la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage qui octroie aux Communautés la

plénitude de la compétence de l'élaboration de leur propre plan. Elle ne règle pas davantage toute situation de désaccord entre les Communautés.

Ces termes pourraient toutefois être compris comme se référant à un accord qui serait issu des négociations actuellement menées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Communautés.

Le projet d'arrêté royal institue une procédure d'examen des demandes de modification du plan initial de fréquences par une Communauté, d'examen des déplacements des points d'émission provoquant des brouillages supplémentaires et d'examen de constat de perturbations nuisibles à des radiocommunications autres que la radiodiffusion sonore.

Il institue pour ce faire une commission de coordination, composée d'un expert désigné par le ministre compétent de chaque Communauté, dont le secrétariat est assuré par l'IBPT.

Cette commission doit établir (article 3 § 1^{er} 4^o) un règlement d'ordre intérieur. Le projet spécifie que celui-ci est soumis au ministre (fédéral des Communications) pour approbation. Il y aurait lieu à tout le moins que chacun des ministres communautaires compétents concernés l'approuve. Ce R.O.I. devrait, de plus, être rendu public et être établi dans un délai raisonnable (3 mois ?) après la publication de l'arrêté royal.

La commission dispose d'un pouvoir de proposition qui lie l'IBPT dans le seul cas de l'unanimité de ses membres (article 3 § 6). Dans l'hypothèse où la proposition de la commission n'est pas unanime ou qu'elle n'est pas communiquée dans un délai de 30 jours prévu au § 5, l'IBPT décide.

La procédure prévue à l'article 3 § 5 à 9 ne tient pas compte d'un juste équilibre entre les intérêts divergents des parties en cas de décision non unanime. La notion de « communauté concernée » devrait être celle figurant dans l'accord de Genève de 1984 telle que définie en son annexe 4. De plus, ces dispositions doivent être mises en concordance avec la disposition figurant à l'article 3 § 1^{er} 3 selon laquelle l'IBPT n'a pas de droit de vote.

Pour le Collège, les compétences des Communautés seraient mieux respectées en disposant qu'en cas d'absence de proposition de la Commission de coordination dans les délais impartis et à l'instar des règlements internationaux, l'avis de la Commission est présumé favorable.

Il convient que les délais prescrits au chapitre II articles 3 à 6 inclus soient, dans tous les cas, des délais de rigueur et que les décisions soient, dans tous les cas, motivées en droit et en fait. Les délais de réception devraient être remplacés par des délais d'envoi par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception.

L'avis de la Commission – qui doit être motivé en droit et en fait – est lié par celui de Belgocontrol ; ce principe constitue un facteur important de blocage au vu des réactions de cet organisme aux précédentes demandes de coordination.

La procédure de coordination prévue à l'article 4 § 6 à 8 est similaire à celle prévue à l'article 3 § 5 à 9 et souffre donc du même excès de compétence.

Chapitre III : Normes techniques générales

Le Collège s'interroge sur les « *méthodes de calcul admises sur le plan international* » visées à l'article 7 § 2.

Chapitre IV : Autorisations et changements

Il convient de noter qu'il y aurait lieu d'ajouter, à l'article 9 § 3, les mots « *et à l'IBPT* » après les mots « *à chaque Communauté* ». En effet, des suspensions temporaires ou définitives d'autorisation peuvent être décidées en tant que sanction par les instances de régulation flamande et francophone sans qu'il s'agisse d'un problème technique visé aux articles 12 et suivants.

Chapitre V : Contrôle technique des stations de radiodiffusion sonore

L'IBPT doit, en vertu de l'article 10 § 2, effectuer le contrôle technique « *en veillant pour autant que possible à ne pas interrompre la diffusion* ». Cette précaution doit s'entendre largement ; en effet, il faut rappeler que les opérateurs ont des obligations dans leur cahier de charges notamment en matière d'information et que les interruptions d'émissions à certains moments de la journée peuvent leur être particulièrement préjudiciables. Il est donc proposé de modifier ce texte de la manière suivante : « *en veillant pour autant que possible à ne pas interrompre la diffusion ni perturber la diffusion des programmes* ».

Selon le projet d'arrêté royal, le contrôle technique est effectué soit d'initiative, soit à la demande d'une Communauté, d'un Procureur du Roi ou de Belgocontrol. Le Collège propose de supprimer le pouvoir d'initiative de l'IBPT et de Belgocontrol pour des raisons évoquées ci-dessus. L'IBPT doit être tenu d'intervenir sur demande d'une Communauté ou du Procureur du Roi afin d'effectuer les contrôles. Les modalités de l'intervention de l'IBPT doivent être concertées avec les opérateurs pour les raisons précisées au paragraphe précédent et non effectuées « *à tout moment* » comme le propose le projet. Il conviendrait de plus de préciser dans les commentaires des articles que la saisine par une Communauté inclut celle par l'organe de régulation chargé du contrôle des opérateurs.

Le Collège propose de préciser que l'intervention de l'IBPT soit consécutive d'une décision d'une Communauté. L'article 12 § 1 doit dès lors être modifié de la manière suivante : « *S'il s'avère qu'une station de radiodiffusion sonore n'est pas couverte par une autorisation de la Communauté concernée ou que son autorisation a été suspendue par une décision de la Communauté concernée (...)* ».

Dans le même ordre d'idées, à l'article 12 § 2 deuxième alinéa, il convient de préciser que l'IBPT prend des mesures « *après avis conforme de la Communauté concernée* ».

Il appartient à l'opérateur et non à l'IBPT de procéder aux réglages nécessaires. Dès lors, la première partie de la première phrase de l'alinéa 3 doit être supprimée (« *Lorsque l'Institut ne peut procéder immédiatement aux réglages nécessaires* »). De manière générale, les délais exprimés en jours doivent s'entendre comme étant des jours ouvrables.

Toujours à l'alinéa 3 du § 2 de l'article 12, l'IBPT ne devrait pouvoir procéder à la saisie d'un émetteur que sur demande de la Communauté qui a délivré l'autorisation. De plus, le texte devrait prévoir des mécanismes de levée de cette saisie ou de durée dans le temps de celle-ci.

Le § 4 de cet article doit également être supprimé. Il octroie un pouvoir exorbitant à l'IBPT par le biais d'un contrôle sur l'ensemble du spectre.

Le Collège s'interroge sur la notion de « *mesures nécessaires et équitables* » de réparation prévue à l'article 12 § 3 alinéa 3. Pour éviter des risques d'interprétation abusive, il convient que les interventions éventuelles de l'IBPT dans ce cadre soient motivées.

L'octroi à l'IBPT de la capacité d'intervention et de décision figurant à l'article 12 § 3 alinéa 3 et § 4 est de nature à vider de son contenu le projet d'accord en cours de négociations entre le pouvoir fédéral et les Communautés en particulier en ce qui concerne les fréquences « sensibles » reprises à l'annexe 4. Il doit dès lors être supprimé.

De manière générale, il n'y a pas lieu d'inscrire dans cet arrêté royal les dispositions du § 4 de l'article 12 qui visent la résolution de manière provisoire dans le temps de situations particulières. Ce texte semble être en contradiction avec les négociations en cours entre le gouvernement fédéral et de Communauté et obère de manière importante la capacité de la Communauté française de déterminer elle-même son cadastre de fréquences, en particulier dans des zones telles Bruxelles, le Hainaut et Liège.

Chapitres VI, VII et VIII : Dispositions abrogatoires, transitoires et entrée en vigueur

Le Collège propose de supprimer l'article 15 qui est redondant par rapport à l'article 12 § 3 alinéa 1, la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal permettant une saisine pleine et entière sur base de ce dernier article.

Annexes

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose la suppression à l'annexe 2 de la référence aux notions de puissance de sortie maximale autorisée à l'émetteur (8°), de type et de la longueur du câble (10°).

L'annexe 4 est à supprimer en relation avec la proposition de suppression de l'article 12 § 4.

Enfin, la validité même de l'arrêté royal en projet dépend de l'adoption concomitante :

- du plan de fréquences complet qui doit figurer à l'annexe 3 avec l'ensemble des coordonnées géographiques, puissance apparente rayonnée, hauteur d'antenne au-dessus du niveau du sol et atténuations directives de l'ensemble des fréquences des opérateurs tant privés que publics (et des organisations internationales) ;
- de l'annexe 5 relative aux normes techniques des émetteurs qui doivent notamment respecter l'article 86 du traité sur l'Union européenne comme l'a rappelé un des recours antérieurs.

Le Collège considère que l'absence de ces deux annexes vide l'examen du projet d'arrêté royal de tout sens.

Bruxelles, le 13 novembre 2002