

Numéro du rôle : 136

Arrêt n° 7/90
du 25 janvier 1990

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance séant à Verviers par jugement du 22 mars 1989 en cause du Ministère public contre Counasse et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Sarot et J. Delva et des juges F. Debaedts, K. Blanckaert, L.P. Suetens, D. André et I. Pétry, assistée du greffier H. Van Der Zwalmen, présidée par le président J. Sarot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

Par jugement du 22 mars 1989, le tribunal de première instance séant à Verviers (3ème chambre siégeant en matière correctionnelle) a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

« Les règles établies par l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution, par l'article 2, 6°, de la loi spéciale du 21 juillet 1971 et par les articles 4, 6° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, sont-elles violées par les articles 3, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications et par l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale ? »

Par ordonnance du 18 octobre 1989, la Cour a reformulé la question comme suit :

« Les articles 3, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications violent-ils les règles qui ont été établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

1. Monsieur Counasse et vingt-huit autres prévenus sont inculpés d'avoir enfreint la loi du 30 juillet 1979 relative aux télécommunications et l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion locale et, plus précisément, d'avoir détenu un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication ou d'avoir fait fonctionner une station de radiocommunication locale sans avoir obtenu l'autorisation écrite du ministre ayant la télégraphie et la

téléphonie dans ses attributions ou en infraction aux conditions prévues dans l'arrêté royal du 20 août 1981 ou dans l'autorisation.

2. Devant le tribunal correctionnel, plusieurs prévenus ont souhaité qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour, estimant que les articles 3, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1979 ainsi que l'arrêté royal du 20 août 1981 empiétaient sur les compétences à présent dévolues aux Communautés par l'article 59*bis*, § 2, 1°, de la Constitution, par l'article 2, 6°, de la loi spéciale du 21 juillet 1971 et par les articles 4, 6° et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. C'est sur base de l'article 15 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage que le tribunal saisit alors la Cour d'arbitrage de la question mentionnée ci-dessus, ayant décidé de surseoir à statuer sur la cause jusqu'à ce qu'il reçoive sa réponse.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi reçue au greffe le 19 avril 1989.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé en date du 27 avril 1989 n'y avoir lieu en l'espèce à application des articles 71 et 72 de la loi organique précitée.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique par lettres recommandées à

la poste le 8 mai 1989 remises aux destinataires les 9, 10, 16, 17 et 22 mai 1989, à l'exception des plis adressés à Philippe Counasse et à Jean-Marie Wynants, non réclamés.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 mai 1989.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 23 juin 1989 reçue au greffe le 26 juin 1989.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 6 juillet 1989 reçue au greffe le 7 juillet 1989.

Une copie de chacun des mémoires a été transmise à la partie ayant introduit l'autre mémoire, conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 juillet 1989 et remises aux destinataires le 12 juillet 1989.

Aucun mémoire en réponse n'a été introduit.

Par ordonnance du 18 octobre 1989, la Cour a reformulé la question, a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 14 novembre 1989.

A cette audience :

- ont comparu :

. Me P. Legros, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 A-D, 1040 Bruxelles;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

- les juges D. André et F. Debaedts ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

Sur la question préjudicielle

1.A.1. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand fait observer que la loi organique du 28 juin 1983 sur base de laquelle le tribunal correctionnel de Verviers a posé la question préjudicielle a été abrogée et remplacée, à partir du 17 janvier 1989, par la loi du 6 janvier 1989. Cependant, étant donné que l'article 26, § 1er, 1^o, de cette dernière a le même contenu que l'article 15, § 1er, a), de l'ancienne loi du 28 juin 1983, l'Exécutif flamand estime qu'il ne faut pas attacher de conséquences juridiques à cette erreur matérielle.

1.A.2. L'Exécutif flamand constate ensuite que la question préjudicielle posée se rapporte à une loi, d'une part, et à un arrêté royal, d'autre part. Si, selon l'Exécutif, la Cour s'estime liée par la question préjudicielle pour ce qui est des dispositions que le juge du fond désigne comme applicables au litige porté devant lui, la Cour, poursuit le mémoire, est seulement compétente pour répondre aux questions préjudicielles relatives à des lois, décrets ou ordonnances c'est-à-dire à des actes d'un

pouvoir législatif. Dans cette mesure, conclut l'Exécutif, la question préjudicielle n'est recevable qu'en ce qu'elle concerne les articles 3, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1979, à l'exclusion de l'arrêté royal du 20 août 1981.

1.A.3. L'Exécutif de la Communauté française s'interroge lui aussi sur la compétence de la Cour à connaître de la question préjudicielle qui lui est posée. Rappelant les règles constitutionnelles et légales, il constate que la Cour est incompétente pour contrôler la constitutionnalité d'un arrêté royal, l'examen de cette conformité relevant, selon lui, de la compétence du juge saisi du fond du litige.

1.B.1. La question préjudicielle ayant été posée dans un jugement du 22 mars 1989, il faut considérer que c'est sur la base de l'article 26, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage que la Cour est saisie et non sur celle de l'article 15, § 1er, a, de la loi organique du 28 juin 1983 portant l'organisation, le fonctionnement et la procédure devant la Cour d'arbitrage. La loi spéciale du 6 janvier 1989 a abrogé et remplacé, à compter du 17 janvier 1989, la loi du 28 juin 1983 précitée, l'article 26, § 1er, 1°, de la loi nouvelle se substituant ainsi - tout en le reprenant - à l'article 15, § 1er, a, de la loi ancienne.

1.B.2. L'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose :

« La Cour d'arbitrage statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à :

1° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des

Communautés et des Régions;

2° sans préjudice du 1°, tout conflit entre décrets ou entre règles visées à l'article 26*bis* de la Constitution émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution, des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution. »

Ni cet article, ni une quelconque disposition constitutionnelle ou légale ne confèrent à la Cour la compétence de statuer, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur une question relative à la violation par une autorité administrative des règles constitutionnelles de compétence.

La Cour n'est donc pas compétente pour répondre à la question relative à l'arrêté royal du 20 août 1981 posée par le tribunal de première instance de Verviers dans son jugement du 22 mars 1989.

Quant au fond

2.A.1.a. L'Exécutif flamand rappelle d'abord que les articles 59*bis* et 59*ter* de la Constitution, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 ont transféré aux Communautés l'ensemble de la matière « radiodiffusion et télévision », à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national. Toutefois, insiste l'Exécutif flamand, il ne faut pas perdre de vue que la radiodiffusion au sens de l'article 4, 6°, de la loi spéciale constitue une matière culturelle. Cela a pour conséquence que les Communautés sont en principe exclusivement compétentes pour ce qui relève du contenu de la radio et de la télévision, le côté technique de cette matière (la « police » des communications sur les

ondes) étant demeuré de la compétence de l'autorité nationale. Ce n'est que dans la mesure où ces aspects techniques sont inséparablement liés au contenu culturel de la matière qui relève de la compétence des Communautés que celles-ci peuvent agir.

b. L'Exécutif flamand décrit alors les articles 3, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1979 et analyse ceux-ci comme instituant un régime d'autorisation. Celui-ci tend seulement à établir un certain ordre matériel sur les ondes sans toucher à la radiodiffusion. Seuls sont donc réglés dans la loi des aspects techniques, loi qui habilite l'Exécutif national à édicter des règles plus précises de cette seule nature seulement. Ainsi, conclut l'Exécutif flamand, le législateur national n'a-t-il pas excédé les limites de sa compétence, pas plus qu'il n'a empêché, en édictant ces dispositions que les Communautés exercent pleinement la leur.

c. Quant au point de savoir si l'arrêté royal pris en application de la loi querellée a respecté les règles répartitrices de compétence, l'Exécutif flamand rappelle qu'il s'agit là d'une question qui échappe à la compétence de la Cour.

2.A.2.a. L'Exécutif de la Communauté française décrit d'abord la portée de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications. Il examine ensuite quelle est la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion. C'est au titre d'une matière culturelle que les Communautés règlent la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national. S'appuyant sur l'arrêt de la Cour du 20 janvier 1987, l'Exécutif de la Communauté française tient à rappeler que les Communautés détiennent toute la compétence d'édicter les règles propres à la matière attribuée et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi

spéciale du 8 août 1980. Bien que le Conseil d'Etat ait, dans un avis, considéré que les aspects techniques de la radiodiffusion ne relevaient pas de la compétence des Communautés et restaient attribués à l'Etat, l'Exécutif de la Communauté française rejette la distinction ainsi opérée. Il estime qu'il aurait fallu, compte tenu de ce que la matière est classée parmi les matières culturelles, distinguer les moyens de communication qui n'impliquent pas une diffusion générale à caractère culturel de ceux qui l'impliquent. Ainsi les formes de radiocommunication telles que la radiotélégraphie, la radiotéléphonie, le télex, les télécopieurs et les radio-amateurs, relèvent-ils, selon le mémoire examiné, de l'Etat central parce que ces moyens de communication n'ont pas d'implication culturelle.

Dans ce sens il faut donc, selon l'Exécutif, retenir cette conception qui aboutit à considérer que l'Etat est compétent seulement pour les moyens de communication privés, en ce sens qu'il s'agit de moyens de communication qui ne touchent pas un public, et que les Communautés sont compétentes pour les moyens de communication à large diffusion. Mais il faut admettre alors, à peine de créer un système impraticable, que l'Etat et les Communautés sont compétents, chacun dans le domaine ainsi conféré, pour les aspects techniques. Pour étayer cette conception, l'Exécutif de la Communauté française s'appuie sur une série de références doctrinales, discute plusieurs avis du Conseil d'Etat, confronte enfin divers extraits des travaux préparatoires.

b. Cette démonstration permet à l'Exécutif de la Communauté française de développer en quoi la loi du 30 juillet 1979 révèle un excès de compétence. Celui-ci tient dans la portée très large que, selon lui, le législateur national a voulu conférer à son texte, en l'appliquant aussi bien aux aspects techniques des moyens de radiocommunication qui n'ont qu'un seul destinataire et qui

échappent à la compétence des Communautés, qu'à ceux qui sont destinés au public.

c. Quant à la question particulière de l'antériorité de la loi du 30 juillet 1979 à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Exécutif de la Communauté française tient à rappeler qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1989 semble avoir exclu qu'une loi antérieure à la réforme de l'Etat puisse violer une règle répartitrice de compétence. L'Exécutif réfute l'argumentation de la haute juridiction administrative en montrant d'abord les différences entre les deux espèces à trancher et en renvoyant ensuite à un arrêt de la Cour d'arbitrage (n° 38 du 30 juin 1987) lequel a considéré que les règles répartitrices de compétence pouvaient être violées par le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture.

d. En conclusion, l'Exécutif de la Communauté française soutient qu'il faut répondre par l'affirmative à la question préjudicielle posée. A titre infiniment subsidiaire, cependant, il postule que si la Cour devait répondre par la négative à la question posée au motif que la loi du 30 juillet 1979 serait antérieure à la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour devrait alors considérer que les aspects de la loi du 30 juillet 1979 qui relèvent des compétences des Communautés n'ont plus valeur légale. Par ailleurs, si elle admettait, quod non, que les aspects techniques de la radiodiffusion ne sont pas visés par l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, la Cour devrait, selon l'Exécutif de la Communauté française, considérer que l'article 10 de cette même loi fonde alors la compétence des Communautés parce que le règlement des aspects techniques est indispensable à l'exercice de la matière attribuée.

2.B.1. Aux termes de l'article 59*bis*, § 2, de la Constitution, les Conseils de Communautés, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret les matières culturelles. L'article 59*ter* de la Constitution dispose de même pour ce qui concerne le Conseil de la Communauté germanophone.

La matière de la radiodiffusion et de la télévision a été transférée aux Communautés - à l'époque toujours « culturelles » - par la loi du 21 juillet 1971. La Cour d'arbitrage est donc en tout état de cause compétente pour contrôler la compatibilité de la loi du 30 juillet 1979 avec cette règle répartitrice de compétence.

2.B.2. Tout comme la loi du 21 juillet 1971, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 énumère en son article 4 les matières culturelles visées à l'article 59*bis* de la Constitution et mentionne, parmi elles, au 6°, la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission des communications du gouvernement national.

L'article 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles dispose quant à lui : « Les matières culturelles visées à l'article 59*ter*, § 2, 1°, de la Constitution sont les matières énoncées à l'article 4 de la loi spéciale ».

2.B.3. Les dispositions précitées ont transféré aux Communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision, sous réserve de l'exception prévue par le législateur spécial.

Cependant, pour permettre l'intégration de chacune des ondes radioélectriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et afin d'éviter les perturbations mutuelles, il revient à l'autorité nationale

d'assurer la police générale des ondes radioélectriques.

Cette mission inclut la compétence d'élaborer les normes techniques relatives, et à l'attribution des fréquences, et à la puissance des émetteurs qui doivent rester communes pour l'ensemble des radiocommunications quelle que soit leur destination, ainsi que la compétence d'assurer le respect de ces normes.

Toutefois, l'exercice de cette compétence doit être réglé de façon telle qu'il ne porte pas atteinte à la compétence des Communautés auxquelles est en principe confiée - comme il est établi ci-dessus - la matière de la radiodiffusion.

Quant à l'article 3 de la loi du 30 juillet 1979

2.B.4. L'article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radio-communications dispose comme suit :

« § 1er. Nul ne peut, dans le Royaume ou à bord d'un navire, d'un bateau, d'un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge, détenir un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication, ni établir ou faire fonctionner une station ou un réseau de radiocommunication sans avoir obtenu l'autorisation écrite du Ministre. Cette autorisation est personnelle et révocable.

§ 2. Le Roi fixe les règles générales d'octroi et de révocation des autorisations visées au § 1er. Il peut déterminer les cas où ces autorisations ne sont pas requises.

§ 3. Le Ministre fixe les obligations des titulaires d'une autorisation ainsi que les conditions auxquelles doivent satisfaire les stations et réseaux de radiocommunication autorisée. Il peut déléguer son pouvoir

d'accorder et de révoquer des autorisations à un fonctionnaire de la Régie, ci-après dénommé son délégué.

§ 4. Les autorisations visées au § 1er ne sont pas requises pour les services publics de radiodiffusion, ni pour les stations de radiocommunication établies et utilisées à des fins militaires ou de sécurité publique par les services relevant du Ministre de la Défense nationale, par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et par les Forces alliées.

§ 5. Pour les services de radiodiffusion privés, les autorisations visées au § 1er ne sont accordées qu'après avis conforme des ministres ayant la radiodiffusion dans leurs attributions, chacun pour ce qui le concerne. »

2.B.5. La loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications a été adoptée à une époque où les Communautés ne disposaient pas d'un Exécutif propre.

Les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 et de la loi du 31 décembre 1983 font apparaître que les Exécutifs, dès l'instant où ils sont élus par les Conseils en leur sein, se substituent pleinement au pouvoir exécutif national pour les matières transférées aux Communautés et aux Régions.

Sans préjuger de la conformité de l'article 3, § 5, de la loi du 30 juillet 1979 aux règles répartitrices de compétences, les mots « ministres ayant la radiodiffusion dans leurs attributions » doivent donc être lus comme suit : « Exécutifs des Communautés ayant la radiodiffusion dans leurs attributions ».

2.B.6. Même si l'on tient compte de cette modification implicite, les dispositions de l'article 3 ne sont pas conformes aux règles qui déterminent les compétences

respectives de l'Etat et des Communautés, dans l'interprétation qui en a été donnée ci-dessus.

En vertu de cette répartition de compétences, les Communautés mènent la politique en matière de radios privées; dès lors, c'est à elles seules et non à l'autorité nationale qu'il appartient d'octroyer les autorisations ou les agréments en la matière. Il appartient toutefois à l'autorité nationale compétente d'assurer le respect des normes techniques qu'elle a édictées dans les limites de sa compétence, telle qu'elle a été précisée sub 2.B.3.

L'article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où il habilite, sans limite, l'autorité nationale à édicter les normes techniques relatives aux émissions de radios privées et désigne cette même autorité comme l'autorité compétente pour octroyer les autorisations d'exploitation de telles radios.

Quant à l'article 10 de la loi du 30 juillet 1979

2.B.7. L'article 10 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radio-communications dispose comme suit :

« Le Roi arrête les règlements d'administration générale et de police relatifs aux radiocommunications et les règlements relatifs à la protection de celles-ci, notamment les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire tous appareils susceptibles d'engendrer des perturbations radioélectriques.

Les règlements d'administration générale qui concernent la radiodiffusion sont pris sur la proposition des Ministres

qui ont dans leurs attributions les radiocommunications d'une part et les services de radiodiffusion de la communauté intéressée d'autre part. »

En son deuxième alinéa, l'article 10 de la loi du 30 juillet 1979 viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions dans la mesure où la généralité de l'habilitation faite au Roi permet à l'autorité nationale de régler la matière de la radiodiffusion au-delà de la compétence qu'elle détient, telle qu'elle a été précisée sub 2.B.3.

Quant à l'article 11 de la loi du 30 juillet 1979

2.B.8. L'article 11 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications dispose comme suit :

« Le Roi fixe le montant des redevances à payer par les demandeurs et titulaires des autorisations visées à l'article 3, § 1er. Il détermine les modalités de paiement de ces redevances. »

Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, cette disposition est entachée d'excès de compétence dans la mesure où elle se rapporte aux services privés de radiodiffusion.

Par ces motifs,

la Cour

déclare la question préjudicielle irrecevable dans la mesure où elle est relative à l'arrêté royal du 20 août 1981.

dit pour droit :

1. L'article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où il habilite, sans limite, l'autorité nationale à édicter les normes techniques relatives aux émissions de radios privées et désigne cette même autorité comme l'autorité compétente pour octroyer les autorisations d'exploitation de telles radios.

2. L'article 10, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1979 viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où la généralité de l'habilitation faite au Roi permet à l'autorité nationale de régler la matière de la radiodiffusion au-delà de la compétence qu'elle détient.

3. L'article 11 de la loi du 30 juillet 1979 viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où cet article se rapporte aux services privés de radiodiffusion.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 janvier 1990.

Le greffier,
H. Van Der Zwalmen

Le président,
J. Sarot