

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.547 du 6 novembre 2001

A.80.228/XV-27

En cause :

la Ville de Liège,

ayant élu domicile chez
Me Vincent THIRY, avocat,
Mont-Saint-Martin 37
4000 Liège,

contre :

- 1. l'Etat belge**, représenté par
le Ministre des Télécommunications,
- 2. l'Institut belge des services
postaux et des télécommunications**,
en abrégé "**I.B.P.T.**",

ayant tous deux élu domicile chez
Me Luc MISSON, avocat,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 septembre 1998 par la ville de Liège, qui demande l'annulation de «la décision prise le 14 août 1998 par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (en abrégé I.B.P.T.) révoquant l'autorisation accordée le 18 juillet 1980 au collège échevinal de la ville de Liège, d'exploiter un réseau de radiocommunication de 3^{ème} catégorie du service des foires et marchés, interdisant en conséquence au collège échevinal de faire fonctionner ce réseau, lui enjoignant de renvoyer immédiatement l'autorisation ministérielle lui accordée et lui retirant les fréquences de la station de ce réseau pour les attribuer à d'autres utilisateurs»;

Vu l'arrêt n° 77.159 du 24 novembre 1998 rejetant la demande de suspension de l'exécution de la décision précitée;

Vu l'ordonnance du 12 mai 1999 déclarant irrecevable la requête en intervention de l'I.B.P.T. et le désignant comme seconde partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 novembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure de la requérante et le dernier mémoire des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 13 septembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 octobre 2001 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me THIRY, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me WYSEN, avocat, comparaisant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 77.159 du 24 novembre 1998;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 16 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 relatif aux radiocommunications privées et de l'incompétence de l'auteur de l'acte;
que, dans une première branche, elle soutient que l'acte attaqué, qui se fonde sur l'article 16 de l'arrêté royal précité, émane d'un fonctionnaire de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.), alors qu'il résulte de l'article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications et de l'article 16 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 que seul le ministre ou son délégué est

compétent pour retirer une autorisation et qu'il n'est pas démontré qu'en application de l'article 3, § 3, de la loi précitée le ministre ait valablement délégué à un fonctionnaire de la Régie des télégraphes et des téléphones (R.T.T.) son pouvoir de révoquer les autorisations; que la requérante ajoute qu'aucune autre disposition de la loi du 30 juillet 1979 ou de l'arrêté précité ne confère à la Régie cette compétence; qu'elle conteste la légalité de l'arrêté royal du 15 mars 1994 «adaptant les lois des 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications et 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, et la réglementation relative aux radiocommunications, aux dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques», lequel arrêté a remplacé dans la loi et l'arrêté précités la R.T.T. par l'I.B.P.T.; que, selon la requérante, cette modification ne peut trouver un fondement suffisant dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques; qu'elle rappelle que l'article 119 de ladite loi prévoit d'emblée que celle-ci ne préjudicie en rien aux dispositions de la loi du 30 juillet 1979 ou prises en vertu de celle-ci, que l'alinéa 2 de cette disposition ne peut modifier d'autres lois que pour les adapter et les coordonner à la loi du 21 mars 1991, et que son alinéa 3 ne confie au Roi qu'une simple mission de coordination en vue d'assurer la concordance et l'unification de la terminologie, sans pouvoir porter atteinte aux principes prescrits par cette disposition; qu'elle soutient que cette disposition ne peut être interprétée comme autorisant le Roi à confier à l'I.B.P.T. des missions autres que celles qui lui sont limitativement confiées par la loi du 21 mars 1991, laquelle ne confère aucune compétence décisionnelle à l'I.B.P.T., pas même l'article 75, § 4, tel que modifié par la loi du 19 décembre 1997, qui n'a ni pour objet ni pour effet de couvrir les illégalités contenues dans l'arrêté royal du 15 mars 1994; qu'elle conclut que cet arrêté illégal doit être écarté conformément à l'article 159 de la Constitution; qu'elle ajoute que la continuité du service public pouvait être assurée par le ministre en ne faisant pas usage de la faculté de délégation et en prenant lui-même les mesures qu'il estimait devoir prendre; que, dans une seconde branche, la requérante expose qu'à supposer que le Roi ait pu trouver dans la loi du 21 mars 1991 un fondement pour adopter l'arrêté royal du 15 mars 1994, la partie adverse ne démontre pas que le ministre Lui a valablement délégué la compétence de révoquer l'autorisation préalablement délivrée;

Considérant que l'article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications était, avant sa modification par l'arrêté royal du 15 mars 1994 précité, rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Nul ne peut (...) détenir un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication, ni établir et 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 § 1^{er}. 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 autorisés. 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 § 1^{er} 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. (...);

Considérant que l'article 55 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est rédigé comme suit :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 119 de la présente loi, les mots «Régie des télégraphes et des téléphones» et «Régie» lorsque l'on vise la Régie des télégraphes et des téléphones, sont remplacés par le mot «BELGACOM» dans toutes les lois et règlements»;

que l'article 71 de la même loi crée l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.);

que l'article 75, §4, modifié par la loi du 19 décembre 1997, dispose comme suit :

« Outre les missions décrites dans la présente loi et dans la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, l'Institut peut être chargé des missions suivantes :

(...);

que l'article 119 de la même loi disposait, avant sa modification par la loi du 19 décembre 1997, comme suit :

« La présente loi ne préjudicie en rien aux dispositions qui figurent dans ou sont prises en vertu de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, et de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision.

Le Roi peut toutefois adapter et coordonner aux dispositions de la présente loi, les dispositions de ces lois qui ont trait à toutes les activités normatives, dont la délivrance de licences, d'autorisations et d'agréments, ainsi que l'exercice du contrôle en la matière.

A cette fin, Il peut seulement :

- 1° modifier l'ordre, le numérotage et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;
- 2° modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner en vue de les mettre en concordance avec le numérotage nouveau;
- 3° modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans cette disposition»;

Considérant que par l'arrêté royal du 15 mars 1994, pris en application de l'article 119 de la loi du 21 mars 1991, la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications a été adaptée aux dispositions de la loi du 21 mars 1991; que cet arrêté remplace les mots «la Régie des télégraphes et des téléphones» ou «la Régie» par les mots «l'Institut belge des services postaux et des télécommunications» et «l'Institut», notamment dans la loi du 30 juillet 1979 et dans l'arrêté royal du 15 octobre 1979, sauf pour certaines dispositions qui remplacent «Régie» par «BELGACOM» ou par «La Poste»;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces textes que le Roi, en procédant à cette modification de terminologie, n'a pas excédé la compétence que le législateur Lui avait confiée, étant la coordination et l'adaptation aux dispositions de la loi du 21 mars 1991, de la loi du 30 juillet 1979 en ce qu'elle a trait à toutes les activités «normatives», et notamment la délivrance d'autorisations ainsi que nécessairement leur retrait; qu'en effet, la R.T.T. n'a plus d'existence juridique; que ses activités commerciales ont été reprises par BELGACOM et ses activités «normatives» confiées à l'I.B.P.T. par la loi du 21 mars 1991 et notamment en ses articles 75, § 4, et 119; que les travaux parlementaires de la loi confirment cette interprétation; que l'exposé des motifs porte ce qui suit : «les lignes de force du projet ont trait notamment à (...) la séparation des fonctions d'exploitation via une R.T.T. rénovée, BELGACOM, d'une part, et des fonctions de réglementation via l'I.B.P.T. (...), d'autre part. Cet Institut se voit confier les tâches de réglementation, d'agrément, d'autorisation et de contrôle»; «ce projet laisse les lois du 30 juillet 1979 et du 6 février 1987 applicables intégralement. Il permet cependant au Roi d'adapter ces deux lois dans la mesure où ces adaptations visent essentiellement des tâches de réglementation et de contrôle, qui sont actuellement confiées à la R.T.T.;

elles seront transférées à l'I.B.P.T.»; «après la concrétisation des modifications prévues à l'article 119, l'Institut sera responsable pour la gestion du spectre des fréquences, la délivrance de licences et l'agrément de l'appareillage de radiocommunication. Ces matières, soustraites à la Régie des télégraphes et des téléphones, impliquent d'ailleurs non seulement des intérêts nationaux (...)» (Doc. Parl. Chambre, s.o. 1989-1990, n° 1287/1, pp. 40, 41 et 50); qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la seconde branche, que la première partie adverse a déposé la copie d'un arrêté de délégation du 3 juillet 1995 régulièrement adopté par le Ministre des Télécommunications et confiant spécifiquement la délivrance et le retrait des autorisations à un fonctionnaire de l'I.B.P.T.; qu'en sa seconde branche, le moyen n'est pas davantage fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 10, 11, 172 et 173 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du défaut de motivation adéquate;

que, dans une première branche, elle dénonce l'absence de fondement légal de l'article 22 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 relatif aux radiocommunications privées auquel se réfère l'article 16, c), du même arrêté et affirme que cette disposition viole les articles 172 et 173 de la Constitution, en sorte que la ville de Liège n'était pas tenue au paiement des redevances, dont l'absence a motivé le retrait des autorisations, et que, dès lors, ce seul motif est inexact en droit et inadéquat au sens de la loi du 29 juillet 1991; qu'elle rappelle que, par un arrêt du 28 janvier 1988 (R.T.T./A.L.E), la Cour de cassation a dit pour droit que les redevances visées à l'article 11 ancien de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications ne rétribuaient aucun service particulier et constituaient un impôt sans que la R.T.T. puisse être qualifiée de pouvoir au profit duquel un impôt pouvait être levé et sans qu'une délégation expresse du pouvoir législatif n'habilite le Roi à lever l'impôt; qu'elle soutient que l'article 11 précité, tel qu'il a été modifié par l'article 338 de la loi-programme du 22 décembre 1989, n'est pas plus de nature à fonder valablement l'article 22 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979, dans la mesure où la ville de Liège ne retire aucun avantage particulier des sommes payées, les redevances perçues constituant dès lors toujours des impôts, et dans la mesure où la R.T.T. n'est pas un pouvoir au profit duquel l'impôt peut être levé et que le Roi n'est pas légalement habilité à cette fin, la loi du 30 juillet 1979 ne permettant que l'adoption de redevances et non d'impôts; qu'elle rappelle qu'à l'inverse de

l'impôt, le montant de la redevance doit être proportionné au coût du service rendu et que les règles déterminant le calcul de la redevance doivent avoir pour but de récupérer les frais réellement exposés, ce qui n'est nullement justifié en l'espèce; que, dans une deuxième branche, la requérante soutient que l'article 338 de la loi-programme du 22 décembre 1989 n'étant entré en vigueur que le 1^{er} janvier 1989, l'article 22 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 ne peut y trouver un fondement légal suffisant parce qu'il a été pris sur la base de la version originelle de l'article 11 de la loi du 30 juillet 1979;

que, dans une troisième branche, la requérante expose qu'aucune disposition légale n'autorise l'I.B.P.T. à percevoir les sommes d'argent éventuellement qualifiées de redevances parce que la loi du 30 juillet 1979 ne visait que la R.T.T. et qu'il ne résulte pas de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques que l'I.B.P.T. a succédé à la R.T.T. pour percevoir les redevances autrefois perçues par la R.T.T.; qu'elle rappelle que l'arrêté royal du 15 mars 1994 précité est dépourvu de fondement légal en ce qu'il confère des compétences qui excèdent les attributions de la loi d'habilitation de telle sorte que l'acte attaqué ne pouvait être motivé par la circonstance de l'absence du non-paiement des redevances;

que, dans une quatrième branche, la requérante soutient que l'arrêté royal du 15 octobre 1979 viole les articles 10 et 11 de la Constitution et doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution; qu'elle aperçoit cette violation dans le fait qu'en vertu de l'article 2, g), de l'arrêté royal précité, la gendarmerie est exclue de son champ d'application et qu'il en résulte une différence de traitement entre les réseaux et stations de radiocommunication utilisés par les villes et communes soumises au paiement de redevances et susceptibles de sanctions et les stations et réseaux de la gendarmerie non soumise à cette redevance et non susceptible de sanction; que, selon elle, cette différence de traitement est dépourvue de toute justification;

Considérant, quant à la première branche, que le moyen critique la motivation de l'acte attaqué en ce qu'il se fonderait sur le non-paiement d'une redevance qualifiée d'inconstitutionnelle et d'illégale;

Considérant qu'il n'est pas contesté que les redevances exigées par l'I.B.P.T. n'ont pas été payées; que des voies de recours sont ouvertes devant les juridictions ordinaires en vue de contester la débiteur des redevances en question et à cette occasion la compatibilité de celles-ci avec la loi et la Constitution; qu'il n'est pas allégué que ces voies de recours auraient été exercées en l'espèce; qu'il

n'appartient pas au Conseil d'Etat de remettre en question à l'occasion du présent recours l'exigibilité des redevances qui n'ont pas été contestées de la manière appropriée; que le moyen n'est pas fondé en sa première branche;

Considérant, quant à la deuxième branche, que la circonstance que le fondement légal de l'article 22 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 a été modifié par la loi-programme du 22 décembre 1989, n'entraîne pas l'illégalité de cette disposition pour autant que celle-ci puisse encore trouver un fondement suffisant dans la nouvelle disposition législative; qu'en l'occurrence, le nouvel article 11 de la loi du 30 juillet 1979 conserve le principe du paiement de la redevance par les titulaires d'autorisations et habilite le Roi à en fixer les montants ainsi que les modalités; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la troisième branche, que l'arrêté royal du 15 mars 1994 a notamment remplacé à l'article 11 de la loi du 30 juillet 1979, le mot «Régie» par le mot «Institut»; qu'ainsi qu'il a été établi lors de l'examen du premier moyen, cet arrêté n'outrepasse pas l'habilitation conférée par l'article 119 de la loi du 21 mars 1991, en sorte que l'I.B.P.T. est habilité à recueillir le montant des redevances fixées par ledit article 11; qu'en sa troisième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la quatrième branche, que l'article 3, § 4, de la loi du 30 juillet 1979 soustrait au régime d'autorisation les stations de radiocommunication établies et utilisées à des fins militaires par les services relevant du Ministre de la Défense nationale; que cette notion englobait la gendarmerie au moment de la rédaction de la loi; que depuis la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie, celle-ci ne relève plus du Ministre de la Défense nationale, en sorte que l'article 3, § 4, de la loi du 30 juillet 1979 ne lui est plus applicable; que, cependant, un arrêté royal du 2 mars 1992 a ajouté la gendarmerie à la liste des divers services exclus du champ d'application de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 par son article 2 (art. 2, g); que cet arrêté royal se fonde sur l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 1979, lequel dispose comme suit :

« Le Roi peut fixer les règles générales d'octroi et de révocation des autorisations visées au § 1^{er}. Il peut déterminer les cas où ces autorisations ne sont pas requises»;

qu'en son préambule, l'arrêté justifie l'exemption d'autorisation par le fait que la démilitarisation de la gendarmerie la soumet à des contraintes nouvelles portées par la loi du 30 juillet 1979 et ses arrêtés d'exécution, pouvant porter atteinte à son bon fonctionnement, alors qu'elle avait toujours été exemptée de ces obligations et qu'il s'impose de consacrer le maintien de la situation antérieure afin de ne pas mettre en péril l'efficacité et la disponibilité de la gendarmerie;

Considérant que la gendarmerie telle qu'elle existait encore au moment où l'acte attaqué a été pris, recevait un ensemble de fréquences couvrant le territoire fédéral qu'elle gérât elle-même comme les forces armées, alors que la requérante, pour ce qui concerne l'autorisation retirée, ne dispose que d'une seule fréquence utilisable localement; que, surtout, l'I.B.P.T. n'effectuait aucune prestation au profit de la gendarmerie qui, en cas de perturbation de ses réseaux, devait y remédier seule et par ses propres moyens, alors que la requérante, en cas de perturbation de sa fréquence, peut bénéficier de l'appui de l'I.B.P.T.; que la gendarmerie, comme les forces armées, ne bénéficiait pas de la prestation motivant le paiement de la redevance étant donné qu'elle ne faisait pas appel à l'I.B.P.T. pour le contrôle du respect de ses obligations et des conditions imposées à ses stations et réseaux de communications;

Considérant que ces différences justifient de manière pertinente et raisonnable la distinction faite par l'article 2, g); qu'en sa quatrième branche, le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le six novembre deux mille un par :

MM. LEROY,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
VANDERNOOT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le greffier,

Le président,

F. VAN HOVE.

M. LEROY.