

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 184.300 du 17 juin 2008

A. 188.035/XV-698

En cause :

1. l'a.s.b.l. RADIO CHEKKAFI,
2. AHASSAD Iman,
3. PIRMEZ-RENARD Charles,
4. DARWISH Elhan,
5. GOHY Vanessa,
6. BOUTIBA Fatima,
ayant élu domicile chez
Me Fr. GOSSELIN, avocat
rue Clairvaux 40/202
1348 Louvain-La-Neuve,

contre :

le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
ayant élu domicile chez
Me Fr. JONGEN, avocat
rue de l'Eglise 23
1450 Chastre

LE PRESIDENT DE LA XV^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête introduite le 15 mai 2008 par l'a.s.b.l. Radio Chekkafi, Iman Ahassad, Charles Pirmez-Renard, Elhan Darwish, Vanessa Gohy et Fatima Boutiba, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de la décision du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'Audiovisuel du 17 avril 2008, notifiée le 18 avril 2008, qui déclare irrecevable la demande formulée par la première requérante pour l'attribution d'une fréquence ou d'un réseau de radiofréquences;

Vu l'arrêt n/ 182.921 du 14 mai 2008 rejetant la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

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

Vu l'ordonnance du 11 juin 2008 fixant l'affaire à l'audience du 16 juin 2008;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

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

Entendu, en leurs observations, Me Fr. GOSSELIN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Fr. JONGEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, premier 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 de la demande de suspension se présentent comme suit:

A la fin de l'année 2007, le Gouvernement de la Communauté française a établi sur Internet un site destiné à guider les candidats dans l'établissement de leur dossier en vue de l'attribution des radiofréquences destinées à la radiodiffusion sonore; le dossier en vue d'obtenir une radiofréquence devait être envoyé au plus tard le 22 mars 2008. Le 21 mars 2008, la première requérante a déposé une demande d'autorisation comme radio indépendante, dans laquelle elle a omis d'indiquer les fréquences dont elle sollicitait l'attribution. Cette demande a été reçue par la partie adverse le 25 mars 2008. Ce 25 mars puis, à nouveau, le 28 mars, un huissier de justice a dressé constat de l'ensemble des demandes d'autorisation qui avaient été introduites; les demandes ont été ouvertes et les dossiers ont été inventoriés en sa présence. Les dossiers de candidature ont été étudiés par les services de la partie adverse, qui ont notamment examiné la mesure dans laquelle les candidats avaient respecté les divers critères de recevabilité. A l'issue de l'examen des 184 dossiers, il est apparu qu'une application stricte des critères de recevabilité initialement retenus aboutirait à l'exclusion d'un grand nombre de dossiers. Aussi la partie adverse a-t-elle décidé de ne conserver comme causes d'irrecevabilité que six éléments substantiels, au nombre desquels figure l'indication d'une radiofréquence ou d'un réseau de radiofréquences sollicité. Comme la première requérante avait omis d'identifier la ou les radiofréquen-

ces pour lesquelles elle était candidate, sa candidature a été déclarée irrecevable le 17 avril. La première requérante en a été informée par une lettre du 18 avril 2008, rédigée comme suit:

« (...) votre demande pour l'attribution d'une fréquence ou d'un réseau de radiofréquence a été déclarée irrecevable. Le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA (...) a constaté que votre candidature ne répondait pas à une formalité essentielle de l'appel d'offres ou ne comprenait pas un élément substantiel à l'appréciation de votre dossier.

(...)

Considérant que RADIO CHEKKAFI asbl a adressé au CSA une candidature à l'attribution d'une radiofréquence pour la diffusion d'un service de radiodiffusion sonore dénommé RADIO CHEKKAFI;

Considérant que le demandeur ne formule aucune candidature à une radiofréquence figurant à l'appel d'offres; qu'il n'est donc pas possible de traiter sa demande;

Le Collège d'autorisation et de contrôle décide:

Est déclarée irrecevable la candidature de RADIO CHEKKAFI asbl.»

Cette lettre contient l'acte attaqué.

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation du principe général de collaboration procédurale et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué déclare la demande de la première requérante d'attribution d'une fréquence ou d'un réseau de radiofréquences irrecevable au motif qu'elle n'a formulé aucune candidature à une radiofréquence précise figurant dans l'appel d'offres;

alors que le principe général de collaboration procédurale est reconnu par le Conseil d'Etat et impose à l'autorité de permettre à l'administré voire même de l'inviter, à compléter son dossier ou à rectifier les manquements procéduraux que l'administration a constatés;

qu'en substance, en ce qui s'analyse en une première branche, ils exposent que l'acte attaqué déclare irrecevable la demande d'attribution d'une fréquence ou d'un réseau de radiofréquences au motif que cette demande n'indique aucune candidature à une radiofréquence précise, que les dispositions visées au moyen contraignent l'autorité administrative à permettre à l'administré, voire même à l'inviter, à compléter son dossier ou à rectifier les manquements procéduraux constatés, qu'il s'agit d'une véritable obligation de loyauté pesant sur l'administration, que le principe général impose à l'administration d'interpréter une demande dans un sens susceptible d'avoir l'effet recherché, qu'en l'espèce, la partie adverse aurait dû inviter la première requérante à compléter la demande d'attribution en lui faisant préciser les radiofréquences auxquelles elle se portait candidate;

qu'en ce qui s'analyse en une deuxième branche, ils soutiennent que le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'érige nullement l'omission de

l'indication d'une radiofréquence en cause d'irrecevabilité de la demande, que, s'agissant de préciser les radiofréquences souhaitées au regard de celles disponibles figurant à l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2007, il aurait suffi d'inviter la première requérante à préciser la demande pour qu'elle indique immédiatement les radiofréquences souhaitées;

qu'en ce qui s'analyse en une troisième branche, ils font observer que le décret du 27 février 2003 précité impose au président du Conseil supérieur de l'audiovisuel de notifier la «prise en compte» de la demande dans le mois de la clôture de l'appel d'offres et non de la déclarer purement et simplement irrecevable lorsqu'il constate une omission, que cette prise en compte imposait à la partie adverse d'inviter la première requérante à compléter son offre;

qu'en ce qui s'analyse en une quatrième branche, ils relèvent que le décret du 27 février 2003 précité a pour objectif d'assurer une plus grande sécurité juridique des acteurs du monde audiovisuel, qu'inviter un administré à compléter une demande participe de ce souci, qu'en 2007, à l'occasion d'une demande introduite par la première requérante, la partie adverse avait appliqué le principe de collaboration procédurale en attirant son attention sur les lacunes du projet, qu'il ne se comprend pas pourquoi, en 2008, ce principe est abandonné;

qu'en ce qui s'analyse en une cinquième branche, ils indiquent qu'il appartient à l'autorité administrative d'interpréter une demande dans un sens susceptible d'avoir les effets recherchés par le demandeur, que la première requérante avait demandé l'attribution de radiofréquences à Bruxelles, Liège et Charleroi en fonction des ondes autorisées et disponibles selon l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2007, qu'à Bruxelles, onze radiofréquences étaient disponibles, à Liège, cinq et, à Charleroi, une, que la partie adverse devait interpréter la demande d'attribution de radiofréquences comme visant l'obtention d'une radiofréquence parmi celles reprises dans l'arrêté précité, qu'en ce qui concerne Charleroi, une seule radiofréquence était du reste disponible et que la demande d'attribution de radiofréquences ne pouvait dès lors porter que sur cette radiofréquence;

Considérant, sur la première branche, qu'en dehors des cas où une disposition expresse le prescrit, une autorité administrative qui est saisie d'une demande irrégulière n'a pas l'obligation d'inviter l'auteur de cette demande à la régulariser; que le «principe général de collaboration procédurale» invoqué au moyen ne constitue pas une règle de droit dont la méconnaissance entacherait d'illégalité la décision adoptée au terme de la procédure; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la deuxième branche se confond avec le troisième moyen et sera examinée avec lui;

Considérant que la troisième branche dénonce en réalité une violation de l'article 55, § 5, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, qui ne figure pas parmi les dispositions de la violation desquelles le moyen est pris; qu'en cette branche – qui se confond largement avec le troisième moyen –, le moyen est irrecevable;

Considérant, sur la quatrième branche, que la circonstance que la partie adverse a, lors de procédures antérieures, attiré l'attention de certains candidats et notamment de la première requérante, sur les lacunes de leur demande, n'érige pas cette manière de procéder en règle obligatoire pour elle; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant, sur la cinquième branche, que compléter les lacunes d'une demande n'est pas interpréter celle-ci; que la partie adverse était d'autant plus fondée à ne pas décider de son propre chef à quelle fréquence la requérante était candidate, qu'elle n'aurait pu le faire qu'au détriment d'autres amateurs qui s'y seraient, eux, régulièrement portés candidats, et dont la candidature aurait ainsi pu être écartée au profit d'une candidature lacunaire et dont il n'était pas établi qu'elle portait bien sur la même fréquence; qu'il en va de même en ce qui concerne Charleroi, où la partie adverse aurait effectivement pu comprendre la candidature de la première requérante comme visant la seule fréquence qui porte cette dénomination, quand bien même elle s'insère dans un groupe de fréquences dont font aussi partie les émetteurs de Jumet (2 émetteurs), Marcinelle et Courcelles; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation du principe général de proportionnalité et du principe général du raisonnable, et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué déclare la demande de la première requérante irrecevable au motif qu'elle n'a formulé aucune candidature à une radiofréquence précise figurant dans l'appel d'offres,

alors que toute décision administrative doit être prise de façon raisonnable par l'autorité, c'est-à-dire qu'elle doit être conforme à ce que toute autorité normalement prudente aurait décidé et doit en outre révéler un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant cette décision et son objet;

qu'ils exposent qu'en refusant purement et simplement d'examiner le dossier de la première requérante pour le seul motif que, tout en indiquant les trois

régions dans lesquelles elle souhaitait émettre, elle avait omis d'indiquer les fréquences qu'elle souhaitait se voir assigner, alors que pareille information eût pu être très facilement obtenue par la partie adverse au moyen d'un simple coup de téléphone, d'un fax ou d'un courrier électronique, l'acte attaqué est manifestement déraisonnable et disproportionné, qu'il aboutit à la condamner inévitablement à la liquidation pour des motifs aussi légers qu'une simple omission due à une mauvaise compréhension des conditions administratives de l'offre, alors que cette omission aurait pu être rapidement rectifiée si la partie adverse avait interpellé la première requérante, laquelle n'aurait pas manqué, toutes affaires cessantes et sans aucun retard, de lui fournir les indications manquantes;

Considérant que l'acte attaqué n'est pas une sanction mais une déclaration d'irrecevabilité d'une demande adressée à l'autorité administrative; que le principe de proportionnalité n'y est pas applicable;

Considérant que, dans la procédure d'attribution des fréquences, telle qu'elle est régie par l'article 55 du décret du 27 février 2003, la mention des radiofréquences pour lesquelles une candidature est introduite est une condition substantielle de cette demande, en telle sorte qu'une demande d'attribution de radiofréquences qui n'indique pas de radiofréquences est irrégulière, puisqu'elle ne permettait pas à l'autorité de déterminer à quelle fréquence la première requérante se portait candidate, ni, partant, avec quels autres candidats elle était en concurrence; que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, décider que les candidatures qui contenaient cette lacune ne seraient pas prises en compte; que les conséquences du rejet de cette candidature sur la viabilité de la première requérante n'y changent rien; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 55, § 1^{er}, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, de l'article 159 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué déclare la demande pour l'attribution d'une fréquence ou d'un réseau de radiofréquences introduite par la première requérante irrecevable au motif qu'elle n'a formulé aucune candidature à une radiofréquence précise figurant dans l'appel d'offre,

alors que s'il n'est pas contesté que la disposition visée au moyen prévoit que le demandeur précise la radiofréquence ou le réseau de radiofréquences dont il demande l'assignation, force est de constater que cette disposition n'érige pas

l'omission de fournir cette précision comme cause d'irrecevabilité totale et absolue de toute la demande d'assignation de la radiofréquence,

qu'ils exposent que c'est l'annexe 2-b à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2007 fixant l'appel d'offres pour l'attribution des radiofréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore en mode analogique par voie hertzienne terrestre qui érige l'obligation de préciser la radiofréquence dans le dossier d'offre comme condition de recevabilité de l'offre, que, dans la mesure où, si le décret précité précise que le demandeur doit indiquer la radiofréquence dont il demande l'attribution, il n'érige toutefois pas expressément cette formalité en condition de recevabilité, force est de constater que l'arrêté précité du 21 décembre 2007 ajoute ainsi au décret du 27 février 2003 une condition de recevabilité de l'offre que celui-ci ne prévoit nullement, que, non content d'ériger le fait de ne pas avoir précisé les fréquences souhaitées en cause d'irrecevabilité, la partie adverse a pris la liberté, à défaut de toute habilitation légale à ce propos, de considérer les offres frappées de pareille omission comme étant «manifestement irrecevables», qu'aucune disposition du décret ou des travaux préparatoires du décret ne permet de considérer que pareille omission devrait être sanctionnée par l'irrecevabilité manifeste de la demande, et, partant, par son rejet automatique sans aucun pouvoir d'appréciation, qu'en se fondant sur pareille interprétation, la partie adverse a donc conféré au décret précité une portée que ce dernier ne contient nullement et que l'arrêté précité du 21 décembre 2007 et ses annexes précitées doivent être écartés en application de l'article 159 de la Constitution avec pour conséquence que l'acte attaqué se trouve dépourvu de toute base légale;

Considérant sur ce moyen et la deuxième branche du premier moyen, que le décret du 27 février 2003 n'érige pas expressément l'absence d'indication des radiofréquences souhaitées en cause d'irrecevabilité de la demande; que, toutefois, l'article 55, § 5, du décret prévoit que «dans le mois de la date de clôture de l'appel d'offre, le président du CSA notifie au demandeur la prise en compte de sa demande»; que si cette disposition ne vise expressément que «la prise en compte» des demandes, elle implique aussi – particulièrement alors qu'un délai d'un mois est laissé à l'autorité pour ce faire – que cette «prise en compte» soit décidée à l'issue d'un premier examen des demandes, examen dont il peut aussi résulter que certaines demandes ne soient pas prises en compte si elles ne répondent pas à certaines conditions que la partie adverse estime requises pour être en mesure de les traiter; qu'ainsi, l'article 55, § 5, impose à la partie adverse d'organiser, sous la dénomination de «prise en compte», un examen de la recevabilité des demandes; qu'en prévoyant un tel examen de la recevabilité des demandes, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre

2007 a déduit du décret et de son économie une conséquence qui en découle naturellement; que cet arrêté ne comporte en cela rien d'illégal; qu'en raison de l'importance que revêt, dans la procédure mise en place, l'indication des fréquences auxquelles les candidatures sont introduites, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer les demandes d'attribution de radiofréquences sans indication de fréquence comme irrecevables en raison de l'omission d'un élément nécessaire en vue de pouvoir procéder régulièrement à l'attribution des fréquences; qu'en outre, il ressort du dossier que les candidats avaient été dûment informés de ce qu'une radiofréquence devait être mentionnée dans l'acte de candidature à son attribution; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le dix-sept juin deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

N. ROBA.	M. LEROY.
----------	-----------