

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 82.752 du 7 octobre 1999.

**A. 64.930/V-1408**

En cause : **la Communauté flamande,**  
représentée par le Gouvernement flamand,  
ayant élu domicile chez  
Me B. STAELENS, avocat,  
ayant son cabinet à BRUGES,  
Bevrijdingslaan 4 boîte 1

contre :

**la Communauté française,**  
représentée par le Gouvernement de la  
Communauté française,  
ayant élu domicile chez  
Mes M. UYTENDAELE et E. MARON, avocats,  
ayant leur cabinet à BRUXELLES,  
rue Capitaine Crespel 2-4

partie intervenante :

**l'association sans but lucratif RADIO GEMINI,**  
ayant élu domicile chez  
Me E. BREWAEYS, avocat,  
ayant son cabinet à BRUXELLES,  
boulevard Léopold II 117

-----  
**L E C O N S E I L D ' E T A T, Ve C H A M B R E,**

Vu la requête introduite le 1er août 1995  
par laquelle la Communauté flamande demande l'annulation  
de l'arrêté du 10 avril 1995 du Gouvernement de la  
Communauté française "mettant les fréquences nécessaires  
à la disposition de la Radio-Télévision Belge de la  
Communauté française", publié au Moniteur belge du 23  
août 1995;

Vu l'arrêt n° 66.657 du 10 juin 1997 ordonnant la suspension partielle de l'exécution de l'arrêt attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse le 4 juillet 1997;

Vu la requête en intervention introduite le 1er août 1997 par l'A.S.B.L. RADIO GEMINI;

Vu l'ordonnance du 6 novembre 1997 accueillant l'intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire de la partie intervenante;

Vu le rapport de M. E. HAESBROUCK, premier auditeur établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 26 octobre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 2 mars 1999 notifiée aux parties fixant l'affaire à l'audience du 25 mars 1999;

Entendu M. J. DE BRABANDERE, président de chambre, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me B. STAELENS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Me E. MARON, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, et Me E. BREWAEYS, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante;

Entendu M. E. HAESBROUCK, premier auditeur, en son avis;

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

#### 1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. L'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radio-diffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz dispose qu'une Communauté qui se propose d'élaborer un nouveau plan de fréquences ou d'apporter une modification à son plan de fréquences introduit une demande de coordination auprès de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), qui, selon le cas, procède à cette coordination avec les autres Communautés, la Régie des voies aériennes et les administrations étrangères. Selon l'alinéa 2 de l'article précité, on entend, par modification du plan de fréquences, une nouvelle assignation de fréquence, une augmentation de la puissance rayonnée et/ou de la hauteur équivalente de l'antenne d'une assignation existante et un déplacement d'une station de radiodiffusion existante;

1.2. Par l'arrêté attaqué du 10 avril 1995, le Gouvernement de la Communauté française a mis un certain nombre de fréquences à la disposition de la RTBF. Sont assignées notamment à la RTBF, les fréquences, mentionnées à l'annexe 2, dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz, à savoir :

| <u>fréquence</u> | <u>emplacement</u> | <u>puissance appa-<br/>rente rayonnée<br/>maximale</u> | <u>hauteur max.<br/>antenne d'émis-<br/>sion au-dessus<br/>du niv. du sol</u> |
|------------------|--------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 87.6 Mhz         | Léglise            | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 88.2 Mhz         | La Roche           | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 89.1 Mhz         | Malmedy            | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 89.3 Mhz         | Couvin             | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 89.4 Mhz         | Bouillon           | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 89.4 Mhz         | Welkenraedt        | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 90.2 Mhz         | Houffalize         | 100 W ND                                               | 38 m                                                                          |
| 90.5 Mhz         | Liège              | 50 kW ND                                               | 200 m                                                                         |
| 90.8 Mhz         | Profondeville      | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 91.2 Mhz         | Wavre              | 10 kW ND                                               | 300 m                                                                         |
| 91.5 Mhz         | Léglise            | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 91.8 Mhz         | Houffalize         | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 92.3 Mhz         | Anderlues          | 50 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 92.8 Mhz         | Profondeville      | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 93.2 Mhz         | Wavre              | 10 kW ND                                               | 300 m                                                                         |
| 93.3 Mhz         | Marche             | 500 W ND                                               | 75 m                                                                          |
| 94.1 Mhz         | Léglise            | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 94.3 Mhz         | Huy                | 500 W ND                                               | 75 m                                                                          |
| 94.6 Mhz         | Spa                | 250 W ND                                               | 75 m                                                                          |
| 94.6 Mhz         | Waremme            | 100 W ND                                               | 38 m                                                                          |
| 95.2 Mhz         | Marche             | 5 kW ND                                                | 75 m                                                                          |
| 95.4 Mhz         | Chimay             | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 95.6 Mhz         | Liège              | 50 kW ND                                               | 200 m                                                                         |
| 96.0 Mhz         | St Hubert          | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 96.1 Mhz         | Wavre              | 10 kW ND                                               | 300 m                                                                         |
| 96.4 Mhz         | Léglise            | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 96.6 Mhz         | Anderlues          | 50 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 97.3 Mhz         | Wavre              | 500 W ND                                               | 75 m                                                                          |
| 97.3 Mhz         | Spa                | 100 W ND                                               | 40 m                                                                          |
| 97.6 Mhz         | Rochefort          | 100 W ND                                               | 75 m                                                                          |
| 98.3 Mhz         | Profondeville      | 10 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 99.1 Mhz         | Anderlues          | 50 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 99.3 Mhz         | Bruxelles          | 1 kW ND                                                | 150 m                                                                         |
| 99.5 Mhz         | Liège              | 50 kW ND                                               | 200 m                                                                         |
| 101.1 Mhz        | Wavre              | 50 kW ND                                               | 300 m                                                                         |
| 101.6 Mhz        | Tournai            | 50 kW D                                                | 150 m                                                                         |
| 102.6 Mhz        | Tournai            | 50 kW D                                                | 150 m                                                                         |
| 102.7 Mhz        | Profondeville      | 50 kW D                                                | 150 m                                                                         |
| 103.0 Mhz        | Verviers           | 20 kW ND                                               | 150 m                                                                         |
| 104.6 Mhz        | Tournai            | 50 kW D                                                | 150 m                                                                         |
| 106.0 Mhz        | Tournai            | 50 kW D                                                | 150 m                                                                         |

## 2. De la recevabilité du recours

2.1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève dans un premier temps que, selon les termes mêmes de la requête, la Communauté flamande s'estime uniquement lésée par l'attribution de certaines fréquences dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz, à savoir : 102,6 MHz (Tournai), 102,7 MHz (Profondeville), 103,0 MHz (Verviers), 104,6 MHz (Tournai) et 106,0 MHz (Tournai), en sorte qu'elle n'a pas d'intérêt à l'annulation de l'attribution des fréquences restantes, ce qui a d'ailleurs été confirmé par l'arrêt de suspension n° 66.657;

2.1.2. Considérant que s'il est vrai que dans son mémoire en réplique, la requérante avance un certain nombre de considérations sur la problématique de l'obligation de coordination en général et l'impact de celle-ci sur les relations entre communautés, et estime elle-même à cet égard qu'il ne faut pas indiquer chaque fois concrètement quelles sont les perturbations qui se produisent effectivement, il n'en reste pas moins qu'elle ne conteste pas l'exception en soi; que sur ce point, il y a dès lors lieu de confirmer l'arrêt de suspension précité;

2.2.1. Considérant qu'en une seconde exception, la partie défenderesse fait valoir qu'à l'exception de la fréquence 106,0 MHz (Tournai), les fréquences contestées avaient déjà été attribuées à la RTBF par l'arrêté royal du 21 mars 1989 mettant les fréquences nécessaires à la disposition de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, qui a abrogé par l'article 4 de l'arrêté attaqué, en sorte qu'en ce qui concerne ces fréquences, ce dernier n'a pas modifié l'ordre juridique;

2.2.2. Considérant que l'arrêt de suspension précité accueille cette exception par le considérant suivant

"que l'arrêté royal du 21 mars 1989 avait effectivement mis à la disposition de la RTBF les fréquences 102,6 MHz (Tournai), 102,7 MHz (Profondeville), 103,0 MHz (Verviers) et 104,6 MHz (Tournai), quoique sans indiquer de spécifications techniques au sujet de la puissance d'émission et de la hauteur de l'antenne; que selon l'article 1er, 2°, a), de l'arrêté royal du 21 mars 1989, l'attribution s'opérait toutefois "en vertu du plan joint à l'Accord régional relatif à l'utilisation de la bande 87,5 - 108 MHz pour la radiodiffusion sonore à modulation de fréquence (Région 1 et partie de la Région 3), signé à Genève, le 7 décembre 1984", en sorte que les spécifications techniques mentionnées dans ce plan à propos de la puissance d'émission et de la hauteur de l'antenne devaient être respectées par la RTBF; qu'en ce qui concerne ces fréquences, le plan comporte les mêmes spécifications que celles prévues par l'arrêté attaqué, en sorte que l'allégation de la partie requérante selon laquelle l'arrêté attaqué octroie d'importantes augmentations de puissance, est inexacte; que, par conséquent, cette exception de la partie défenderesse est également fondée et qu'une éventuelle suspension de l'arrêté attaqué doit se limiter à l'assignation à la RTBF de la fréquence 106,0 MHz à Tournai";

2.2.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante répond cependant qu'en ce qui concerne les fréquences attribuées à Tournai 102,6 MHz, Profondeville 102,7 MHz, Verviers 103,0 MHz et Tournai 104,6 MHz, des données inexactes sont communiquées et que l'arrêté attaqué a augmenté les puissances d'une manière substantielle, ce qui engendre des perturbations pour un certain nombre de radios locales flamandes désignées de manière plus précise; qu'elle se réfère ainsi dans son dernier mémoire à une carte mentionnant les puissances des émetteurs de la RTBF et fait valoir en outre que si l'accord de Genève de 1984 contient uniquement la coordination internationale, l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992 instaure par ailleurs une coordination nationale, qu'en vertu de l'arrêté royal du 21 mars 1989, la mise en service s'est faite

avec des fréquences inférieures de 3 à 5 kW, de sorte qu'il y a une différence importante entre la puissance effectivement utilisée et la puissance attribuée par l'arrêté attaqué; que si la modification intervenue est éventuellement autorisée par l'accord de Genève, elle doit néanmoins faire l'objet d'une coordination interne;

2.2.4. Considérant que la requérante ne conteste pas que l'arrêté royal du 21 mars 1989 avait attribué aux émetteurs concernés la même puissance que celle attribuée par l'arrêté actuellement attaqué; que, dans la pratique, ils émettaient cependant avec une puissance inférieure; que la requérante déclare donc que le passage d'une puissance de fait inférieure à une puissance supérieure déjà autorisée sous l'empire de l'ancienne réglementation requiert une coordination en vertu de l'arrêté royal du 10 janvier 1992; que - indépendamment de la question de sa légalité abordée ci-après - on ne peut cependant pas apercevoir une telle obligation dans cet arrêté royal; qu'en effet, selon son article 2, alinéa 2, 2°, on entend notamment par modification d'un plan de fréquences une augmentation de la puissance rayonnée d'une assignation existante; que par "assignation", il faut sans doute entendre ici "assignation de fréquence" mais, étant donné que la disposition pertinente de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 concerne la modification de plans de fréquences existants, il est nécessairement fait référence à l'assignation antérieure d'une fréquence par l'autorité réputée compétente, laquelle s'accompagnait nécessairement, en vertu des dispositions nationales et internationales en vigueur, de la fixation de la puissance d'émission; que les assignations de fréquence en question n'ont pas modifié l'ordre juridique existant et que l'exception est fondée;

2.3.1. Considérant que la partie défenderesse soulève encore que la fréquence 106,0 MHz à Tournai n'était certes pas attribuée à la RTBF par l'arrêté royal du 21 mars 1989, mais qu'elle était coordonnée au niveau international par l'Accord de Genève de 1984 et était destinée à être utilisée avec une grande puissance par la RTBF, qu'en raison du nombre élevé de demandes émanant de radios privées, elle a été scindée en plusieurs basses puissances dans les plans de fréquences de 1986-87 et 1989 et a été mise à la disposition de diverses radios locales, situation dont les communautés étaient informées et qui était acceptée par les administrations étrangères, bien que la fréquence visée 106,0 MHz Tournai, d'une puissance de 50 kW, demeurerait toujours coordonnée au même niveau, et que, de ce fait, il était loisible à la Communauté française de décider à tout moment de ne plus répartir la fréquence concernée entre des radios locales, mais d'en utiliser la puissance nominale et de l'attribuer à la RTBF; que, selon la partie défenderesse, si une fréquence était coordonnée au niveau international par l'Accord de Genève, elle ne devait plus être coordonnée une nouvelle fois au niveau interne belge;

2.3.2. Considérant que la requérante réplique que lors de l'établissement du plan de Genève, il a certes été tenu compte de la possibilité de prévoir, dans la bande réservée aux émetteurs de faible puissance, une exception pour un émetteur de forte puissance Tournai 106,0, mais qu'à l'époque, la Belgique n'a pas opté expressément pour cette solution, de sorte que tant les radios locales que Tournai 106,0 figurent dans le plan de Genève, ce qui, à en soi, est contradictoire; que, dans la pratique, le choix s'est cependant porté sur les radios privées, ce dont il faut déduire que Tournai 106,0 est bel et bien un nouvel émetteur, dont l'existence n'était pas non plus prévue par des accords

internationaux et qui n'était pas davantage attribué à la RTBF par l'arrêté royal du 21 mars 1989;

2.3.3. Considérant, abstraction faite des allégations de la requérante, que la mention d'une fréquence dans le plan joint à l'Accord de Genève n'implique pas qu'elle soit également coordonnée au niveau interne belge; qu'ainsi que la Cour d'arbitrage l'a constaté dans son arrêt 1/91 du 7 février 1991 examiné ci-après plus en détail, il revient à l'autorité fédérale d'assurer la police générale des ondes radioélectriques pour permettre l'intégration de chacune de ces ondes dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et afin d'éviter les perturbations mutuelles; que, comme l'indique la partie défenderesse elle-même, la fréquence 106,0 MHz (Tournai) a d'abord été coordonnée au niveau interne belge avec assignation aux radios locales et qu'elle n'a été attribuée à la RTBF que par l'arrêté attaqué, de sorte qu'il s'agit d'une nouvelle assignation de fréquence au sens de l'article 2, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 10 janvier 1992, laquelle nécessitait une coordination préalable avec les autres communautés et la Régie des voies aériennes; que cela n'est pas contredit par la correspondance du Ministre fédéral des PTT et de l'IBPT, citée dans le mémoire en réponse de la partie défenderesse, dont il résulte seulement que le rétablissement de la pleine puissance de l'assignation 106,0 MHz requiert la libération de cette fréquence par les radios locales concernées, et qu'il est même souligné qu'une nouvelle procédure de coordination est alors nécessaire; que l'exception n'est pas accueillie;

### 3. Du bien-fondé du recours

3.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radio-diffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz, en ce que, par l'arrêté attaqué, la partie adverse a mis des fréquences à la disposition de la RTBF sans que la coordination préalable nécessaire au niveau de l'IBPT ait eu lieu, omission qui constitue, à son sens, la violation d'une formalité substantielle;

3.2. Considérant que la partie défenderesse répond à titre principal que l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992 est illégal et que, conformément à l'article 159 de la Constitution, il ne peut dès lors être appliqué, parce qu'il est intervenu alors que le gouvernement était démissionnaire et parce qu'il ne peut être classé dans la catégorie des affaires courantes; qu'à ce propos, elle précise que l'arrêté royal visé empiète largement sur les compétences des communautés en matière de radiodiffusion, qu'il ne s'agissait pas de la conclusion finale d'une procédure qui s'achevait normalement et qu'aucune urgence impérieuse ne justifiait non plus une intervention sans délai;

3.3. Considérant que si l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992 a été pris, c'est parce que la Cour d'arbitrage avait prononcé dans son arrêt 1/91 du 7 février 1991 l'annulation d'un certain nombre de dispositions de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, à savoir l'article 3 dans la mesure où il habilitait l'autorité nationale, sans respecter les restrictions mentionnées aux B.5 et B.6 de l'arrêt, à fixer les normes des émissions des radios privées, et où il désignait cette même autorité comme autorité

compétente pour l'attribution des permis d'exploitation de ces radios, l'article 10 dans la mesure où la généralité de l'habilitation faite au Roi en son alinéa 1er permettait à l'autorité fédérale de régler la matière de la radiodiffusion au-delà de sa compétence, telle qu'elle est précisée au B.5 de l'arrêt, et l'article 11, avant sa modification par l'article 338 de la loi-programme du 22 décembre 1989, ainsi que les alinéas 2 et 3 de cet article 11, modifié par l'article 338 de la loi-programme du 22 décembre 1989, dans la mesure où ces dispositions portent sur des services de radiodiffusion privés; que dès lors était apparu un vide au niveau de la compétence, qui, même s'il ne fallait pas y remédier d'urgence, devait néanmoins être comblé sans retard vu l'impossibilité d'attribuer des fréquences; que c'est ainsi, selon les éléments de fait connus du Conseil d'Etat, que l'arrêté royal du 10 janvier 1992 a vu le jour : l'arrêt 1/91 de la Cour d'arbitrage examiné ici date du 7 février 1991, le 18 mars 1991, le gouvernement fédéral a demandé l'accord du gouvernement flamand et celui du gouvernement de la Communauté française sur un projet de texte, accords qui, assortis des observations des gouvernements respectifs, ont été donnés les 27 mars et 14 mai 1991; le 23 juillet 1991, un avis urgent a été demandé à l'Inspection des finances, lequel a été rendu le 25 juillet 1991; le 4 octobre 1991, la section de législation du Conseil d'Etat a rendu son avis, demandé dans les trois jours; les chambres législatives ont été dissoutes de plein droit le 17 octobre 1991, consécutivement à une déclaration de révision de la Constitution et des élections se sont déroulées le 24 novembre 1991, le gouvernement ayant ensuite donné sa démission le 25 novembre 1991; la formation du nouveau gouvernement s'est fait attendre jusqu'au 6 mars 1992; l'arrêté royal réglementaire concerné a été pris avant

cette formation, le 10 janvier 1992, et ensuite publié au Moniteur belge le 20 mars 1992;

Considérant que les éléments précités doivent être considérés comme étant, pour une part, connus, pour une part, non connus des parties en litige; que la partie défenderesse demande que les débats soient rouverts afin de lui permettre, à l'aide de ces éléments, de prendre position sur la question de savoir si la procédure d'élaboration de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 s'est déroulée normalement; que le rapport de l'auditorat n'a pas non plus examiné cette question; qu'il y a dès lors lieu de rouvrir les débats,

#### **D E C I D E :**

##### **Article 1er.**

Le recours est rejeté, sauf dans la mesure où l'arrêté attaqué attribue la fréquence 106,0 MHz à Tournai, d'une puissance apparente rayonnée maximale de 50 Kw D et avec une hauteur maximale de l'antenne d'émission de 150 m. à la Radio-Télévision Belge de la Communauté française (RTBF).

##### **Article 2.**

Les débats sont rouverts.

##### **Article 3.**

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé d'examiner la légalité de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 et de rédiger un rapport complémentaire quant à ce.

**Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le 7 octobre 1900 nonante-neuf, par la Ve chambre, composée de :

|      |                   |                       |
|------|-------------------|-----------------------|
| MM.  | J. DE BRABANDERE, | président de chambre, |
|      | L. HELLIN,        | conseiller d'Etat,    |
| Mmes | S. GEHLEN,        | conseiller d'Etat,    |
|      | Chr. NOTEBAERT,   | greffier.             |

**Le greffier,**

**Le président,**

**Chr. NOTEBAERT.**

**J. DE BRABANDERE.**