

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 3 juin 1983, et par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 6 juin 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif aux émissions de radiodiffusion sonore et télévisuelle diffusées par la voie du câble, déposée par MM. BIEFNOT et LAGASSE", a donné le 5 septembre 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

La proposition de décret qui fait l'objet du présent avis est "relati(ve) aux émissions de radiodiffusion sonore et télévisuelle diffusées par la voie du câble". Elle a été déposée le 25 mai 1983 par MM.BIEFNOT et LAGASSE sur le bureau du Conseil de la Communauté française (1). Elle a pour objet d'imposer des obligations concernant les programmes, aux personnes qui établissent et exploitent un réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou télévisuelle. Pour définir avec plus de précision la portée de la proposition et, a fortiori, pour en entreprendre l'examen, il convient, au préalable, de rappeler les dispositions actuellement applicables à la matière ainsi que les règles établies à propos de celle-ci par les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles déterminant les compétences respectives de la Communauté et de l'Etat.

A. Les dispositions actuellement applicables à la matière.

Tel qu'il a été modifié par la loi du 7 août 1961, l'article 13 de la loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion dispose,

.../...

(1) Con. Comm. Fr. 108, session 1982-1983, n° 1.

en ordre principal, qu' "Il est interdit d'établir et d'exploiter sans autorisation du Ministre ou des Ministres désignés par le Roi, un réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers ...". En outre, aux termes du même article, "Le Roi définit la notion de réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion. Il détermine les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation d'établir et d'exploiter un tel réseau ainsi que le montant des redevances à percevoir dans le chef du distributeur ou du détenteur d'appareils reliés au réseau ...".

Sur base de l'habilitation donnée par ledit article 3, le Roi a pris le 24 décembre 1966 un arrêté "relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers".

L'article 1er de l'arrêté énonce ce qu'il faut entendre, pour l'application de celui-ci, par "réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion", par "réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion sonore", par "réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion télévisuelle" par "distributeur" etc ...

L'arrêté a également pour objet de soumettre - sauf exceptions - l'établissement et l'exploitation d'un réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion à une autorisation préalable du Ministre ayant les télégraphes et les téléphones dans ses attributions (articles 2 à 9). L'octroi de l'autorisation est subordonné à des conditions de nature diverse et notamment à celle que le requérant "(présente) les garanties techniques, financières et morales nécessaires" (article 4, 2°). Au surplus, les réseaux de distribution d'émissions doivent satisfaire aux dispositions techniques énoncées à l'annexe de l'arrêté et, le cas échéant, aux conditions techniques particulières fixées

.../...

par le Ministre en vue d'améliorer le fonctionnement du réseau (art. 10).

Par ailleurs, l'arrêté a pour objet de soumettre les distributeurs à un ensemble d'obligations relatives aux programmes (art. 17 à 23).

B. La répartition des compétences entre l'Etat et la Communauté.

L'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles indique parmi les affaires culturelles dévolues aux Communautés :

"6° La radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national ainsi que de publicité commerciale" (1).

I. Il est incontestable qu'en principe, la distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou d'émissions de radiodiffusion télévisuelle est de la compétence des Communautés.

En effet, la matière dont il s'agit est comprise dans la matière plus large de la radiodiffusion et de la télévision transférée aux Communautés par l'article 6, 4°, de la loi spéciale.

.../...

(1) Cette disposition reproduit, presque mot pour mot, l'article 2, 6°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise.

Au surplus, pour autant que de besoin, on trouve dans les travaux préparatoires de la loi spéciale, une confirmation de la règle de la compétence de la Communauté. Au cours de ces travaux préparatoires, des membres des Chambres législatives ont déposé des amendements tendant à viser expressément parmi les matières attribuées à la Communauté, "la radio et la télévision par câbles". Ces amendements ont été repoussés. Mais il ressort clairement des discussions qu'en rejetant les amendements, la majorité des membres de la commission ou de l'assemblée n'a aucunement entendu exclure la compétence de la Communauté mais seulement éviter l'adoption de textes qui, en leur substance, étaient superflus et qui, par ailleurs, risquaient de provoquer une interprétation trop peu nuancée de la règle de compétence en projet (1) (2) (3). A aucun moment, la

.../...

- (1) Amendement déposé à la Commission du Sénat et examen et rejet de cet amendement (Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. ANDRE et Mme PETRY, Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 101-103).
- (2) Amendement, doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 439, discuté à la séance publique du Sénat du 20 juillet 1980, Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, pp. 2292-2293.
- (3) Amendement déposé à la Commission de la Chambre des Représentants et examen et rejet de cet amendement (Rapport présenté par M. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles, doc. parl. Ch. sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 41).

.../...

compétence de la Communauté en matière de distribution d'émission de radiodiffusion sonore ou télévisuelle n'a été mise en doute. Au contraire, à la Commission du Sénat, à propos de l'amendement tendant à ce que le texte vise expressément "la radio et la télévision par câbles", le Ministre de la Communauté française a déclaré que "l'énumération proposée par l'amendement ne changera rien aux situations actuelles dans la mesure où il appartient aux Communautés de régler le problème des émissions par câble ou par voie aérienne" (1) (2).

II. En matière de distribution des émissions de radiodiffusion, sonore ou télévisuelle, il y a lieu d'admettre une restriction à la compétence des Communautés en ce qui concerne la fixation des conditions techniques, laquelle continue à ressortir à l'autorité nationale.

La solution se justifie en raison du fait que la fixation des conditions techniques est indissociablement liée à des matières laissées dans la compétence de l'autorité nationale, à savoir les formes de radiocommunications autres que la radiodiffusion et la télévision ainsi que l'attribution et la détermination des conditions d'utilisation des fréquences. L'annexe à l'arrêté royal du 24 décembre 1966 met en évidence ce lien en disposant que "le réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion ne peut provoquer aucune interférence tant à la réception d'émissions de radiodiffusion qu'à celle des communications téléphoniques, radiotéléphoniques et radiotélégraphiques".

.../...

(1) Doc. 434/2, cité, p. 102.

(2) Il y a lieu de rappeler l'article 2, 6°, de la loi du 21 juillet 1971, cité plus haut.

La solution indiquée trouve un appui dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980.

A la Commission du Sénat, après avoir relevé que l'insertion à l'article 4, 6°, des mots "la radiodiffusion et la télévision par câbles", n'apporterait aucun changement, le Ministre de la Communauté française faisait une déclaration complémentaire contenant des réserves :

" ... Il ne se pose de problèmes à un moment déterminé que lorsqu'il s'agit par exemple de radio locale ou d'expériences de télévision communautaire. Les longueurs d'ondes disponibles dépendant aussi d'accords internationaux. C'est le Ministre des P.T.T. qui négocie au niveau international le type ou l'importance des fréquences dont on peut disposer. A partir de là, ce sont les Communautés qui décident de l'attribution de fréquences pour les expériences de télévision communautaire ou de radio locale" (1).

L'amendement, rejeté par la Commission, a de nouveau été présenté en séance publique du Sénat par MM. Serge MOUREAUX et BONMARIAGE; et il a été défendu par M. DESIR. Madame DE BACKER-VAN OCKEN, Ministre de la Communauté flamande, l'a combattu en faisant valoir notamment les arguments suivants.

"De Heer DESIR weet zeer goed dat voor de kabeltelevisie en de vrije radio, de verdeling van de frequenties het grootste probleem is. Bovendien is dit een internationaal probleem. De frequenties worden internationaal toegewezen en moeten dan in ons land nogmaals worden verdeeld. Derhalve ligt voor de hand dat dit een nationale zaak blijft. Door de vooruitgang van de techniek zullen in de toekomst wellicht nog andere problemen rijzen. Op dat ogenblik kan daarvoor een oplossing worden gezocht en dit is geen reden om nu reeds deze materie in haar geheel toe te vertrouwen aan de gemeenschappen. Bepaalde aspecten moeten nationaal blijven" (2).

.../...

(1) Doc. parl. cité n° 434/2, p. 102.

(2) Ann. parl. Sénat sess. 1979-1980, séance du 20 juillet 1980, p. 2293.

Le même amendement est encore présenté à la Commission de la Chambre des Représentants.

Le Ministre de la Communauté française s'y oppose en observant "qu'il faut distinguer les aspects techniques de ces opérations (celles de radiodiffusion et de télévision) et leur contenu culturel". Il ajoute que "La pratique est claire et que l'amendement ... n'aura aucun effet qui pourrait éclairer davantage la situation" (1).

A l'appui de l'amendement, un membre de la Commission fait valoir "qu'il n'est pas vrai que les seules interférences soient la conséquence d'accords internationaux". "Il estime que l'amendement clarifie la situation en supprimant la possibilité, sous prétexte d'intérêts techniques nationaux ou internationaux, de priver les Communautés de leur autonomie qui est ici récupérée à tout moment par le pouvoir central". Nonobstant cet argument, l'amendement est encore une fois rejeté (2).

Pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus, la Communauté est compétente en matière de distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou de radiodiffusion télévisuelle, sauf en ce qui concerne la fixation des conditions de nature technique.

+

Conformément à l'article 59bis, § 4, de la Constitution, les autorités de la Communauté française ne sont compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-capitale qu'à l'égard des institutions établies dans cette région, qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Selon les informations fournies au

.../...

(1) (2) Doc. cité, doc. parl. Ch. sess. 1979-1980, n° 627, 10, p. 41. La Commission de la Chambre a repoussé l'amendement par vingt voix contre trois.

Conseil d'Etat, il n'existerait pas actuellement d'organisme de distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou d'émissions de radiodiffusion télévisuelle qui présenterait de tels caractères.

C. La portée de la proposition. Son caractère trop limité.

La proposition de décret examinée n'a qu'une portée restreinte.

En effet, l'article 1er énonce, en réalité, non l'objet mais le but de la proposition.

L'article 2 fait mention de plusieurs notions auxquelles recourt la proposition, en donnant leur définition (1).

Les dispositions essentielles de la proposition sont, d'une part, les articles 3 et 4 et, d'autre part, l'article 5.

Les articles 3 et 4 ont exclusivement pour objet d'imposer au distributeur un ensemble d'obligations et d'interdictions ayant trait aux programmes.

L'article 5 a exclusivement pour objet de déterminer l'étendue des obligations du distributeur à l'égard des demandes de raccordement.

C'est pourquoi, l'article 7 abroge seulement l'article 11 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 (2) et les articles 17

.../...

(1) Ces définitions sont entièrement reprises à l'article 1er de l'arrêté royal du 24 décembre 1966.

(2) Article que remplace l'article 5 de la proposition de décret.

à 24 de cet arrêté (1).

La proposition de décret examinée laisse donc inchangé le texte de tous les articles de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 qu'elle n'abroge pas. Or, beaucoup de ces articles sont modifiés implicitement par l'effet de l'attribution à la Communauté, dans toute la mesure définie plus haut, de la compétence relative à la distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou de radiodiffusion télévisuelle. Un des objets principaux de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 est de soumettre, sous réserve de cas d'exception ou de dispense, à un régime d'autorisation, l'établissement et l'exploitation d'un réseau de distribution d'émissions de radiodiffusion (articles 2 à 9). L'arrêté donne compétence pour l'octroi des autorisations, au Ministre national qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions (article 2). Or, en vertu de la loi spéciale, la matière est de la compétence de la Communauté, sauf en ce qui concerne les conditions techniques. Dès à présent, dans l'application du régime des autorisations, l'autorité de la Communauté est donc, dans une large mesure, substituée à l'autorité nationale.

Le procédé qui consiste à remplacer exclusivement quelques articles de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 et à laisser inchangé le texte d'autres articles du même arrêté déjà modifiés implicitement par la loi spéciale risque de provoquer des difficultés, au sujet de la manière dont il faut comprendre et combiner les divers textes relatifs à la matière. Pour prévenir ces difficultés, le moyen le plus efficace consisterait à élargir l'objet de la proposition de telle sorte que le décret en projet règle, en matière de distribution d'émissions de radiodiffusion sonore et de radiodiffusion télévisuelle, tout ce qui est de la compétence de la Communauté.

(1) Articles que remplacent les articles 3 et 4 de la proposition de décret.

C'est sous réserve des observations générales qui précèdent que sont présentées des observations particulières.

+

+

+

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

L'article qui énonce non l'objet mais le but de proposition est dépourvu de toute portée normative et devrait être omis.

Article 3.

Paragraphe 1er.

-Le début du paragraphe dispose comme suit :

"Sauf en cas d'impossibilité technique reconnue par l'Exécutif, le distributeur doit transmettre simultanément à leur émission et dans leur intégralité ...".

Il y a lieu de rédiger le texte de manière plus nuancée pour tenir compte de ce qu'il appartient à l'autorité nationale de statuer sur les questions de nature technique.

- Au 4°, il est fait mention des "radios locales indépendantes". On n'aperçoit pas quelle pourrait être la portée juridique du terme "indépendantes". En effet, il suffit pour qu'une station de radio locale puisse effectuer des émissions, qu'elle soit reconnue par l'autorité de la Communauté

.../...

et obtienne ensuite l'autorisation de l'autorité nationale.

Paragraphe 3.

Le paragraphe est rédigé comme suit :

"§ 3 Est interdite la distribution d'émissions contraires à la loi ou l'intérêt général, à l'ordre et aux moeurs".

I. Observation générale.

Bien que les dispositions soient justifiées en leur principe et soient semblables à celles qui sont actuellement énoncées à l'article 23 de l'arrêté royal du 24 décembre 1966, il faut relever que leur application risque de se heurter à de grandes difficultés.

En effet le distributeur doit transmettre les programmes "simultanément à leur émission". Dans beaucoup de cas, il sera impossible au distributeur de discerner qu'un programme tombe sous une interdiction avant que ce programme soit émis. Dans ces cas, la seule obligation que l'autorité puisse imposer au distributeur, c'est d'interrompre la transmission d'une émission interdite.

Il est d'autant plus nécessaire de préciser la portée de l'interdiction que celle-ci est assortie d'une sanction pénale (article 6 de la proposition)

II. Observation particulières.

a) Les principes de notre droit ne permettent pas d'interdire à des personnes privées d'accomplir un acte simplement défini comme étant "contraire à l'intérêt général", surtout sous peine d'une sanction pénale. En effet, la notion d'"intérêt général" a un caractère très abstrait et c'est seulement

l'autorité publique qui a la possibilité et la prérogative de déterminer le contenu qu'il y a lieu de donner à cette notion dans les circonstances concrètes (1).

b) On doit se demander quel est le motif pour lequel la proposition s'écarte de l'article 23, c, de l'arrêté royal du 24 décembre 1966 en n'interdisant pas expressément les émissions "susceptibles de constituer un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger". En tout cas, de telles émissions sont de nature à être considérées comme contraires à l'ordre public.

Paragraphe 4.

Le paragraphe est rédigé comme suit :

"§4. En outre, l'Exécutif peut soumettre à autorisation les émissions qui sont destinées à la Communauté française en vue d'obtenir le respect des règles déontologiques généralement admises en matière de messages publicitaires".

Cette disposition doit être amendée de telle sorte que sa portée soit énoncée avec beaucoup plus de précision.

- .../...
- (1) En tant qu'il vise des "émissions contraires à l'intérêt général", l'article 3, § 3, de la proposition constitue sans doute une disposition semblable à des dispositions énoncées à l'article 28, § 2, de la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la radio-diffusion télévision belge, à l'article 25, alinéa 2, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française (R.T.B.F.) et à l'article 23, § 2, du décret du 28 décembre 1979 portant statut de la "Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen". Mais les instituts de radio-télévision belge de la Communauté française et de la Communauté flamande sont des "établissements publics"; leurs organes de gestion sont des autorités administratives disposant des prérogatives qui appartiennent à celles-ci et ils ont un pouvoir hiérarchique à l'égard de tous les membres du personnel, notamment de ceux qui sont chargés de l'élaboration des émissions.

Il est en effet nécessaire de déterminer de quels "messages publicitaires" et de quelles "règles déontologiques" il s'agit.

Il importe d'observer qu'en vertu des termes mêmes de l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, la "publicité commerciale" reste de la compétence de l'autorité nationale.

Article 5.

Dans le membre de phrase "... acquitte les frais éventuels", le mot "éventuels" est superflu et doit être omis.

Article 6.

Alinéa 1er.

La disposition est rédigée comme suit :

"Les infractions aux dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution sont, sur la plainte de l'Exécutif, punies d'une amende de 26 à 10.000 francs".

L'insertion des mots "sur la plainte de l'Exécutif" aura pour conséquence que, par dérogation à la règle générale, l'action publique sera subordonnée à la plainte de l'Exécutif de la Communauté française et ne pourra être exercée d'office par le ministère public. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition, les mots indiqués doivent être omis.

.../...

En outre, constituant, ainsi qu'on l'a rappelé, une dérogation à une règle générale de la procédure pénale, la règle proposée ne pourrait être adoptée par le Conseil de la Communauté française que si elle était "indispensable" à l'application des dispositions du décret. Conformément aux termes de l'article 10 de la loi spéciale, c'est en effet à cette condition que le Conseil de Communauté aurait le pouvoir d'établir une telle règle particulière. Les développements de la proposition ne contiennent pas de justification du caractère "indispensable" de cette règle dérogatoire.

Alinéa 2.

Par l'effet d'inadvertances, certaines références faites par l'alinéa 2 sont incomplètes ou inexactes.

Cet alinéa devrait être rédigé comme suit :

"Les dispositions du livre 1 du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux infractions prévues à l'alinéa 1er".

Article 7.

Si à la suite de l'observation générale C ci-dessus, l'objet du décret dont l'adoption est proposée est étendu à d'autres objets actuellement réglés par l'arrêté royal du 24 décembre 1966, les articles de ce dernier arrêté relatif à cet objet devront également être abrogés.

La chambre était composée de

Messieurs	:	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
		Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
		P. FINCOEUR,	
		R. PIRSON,	assesseurs de la section
		L. MATRAY,	de législation,
Madame	:	R. DEROY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.