

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 27 novembre 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "fixant les modalités d'octroi, de suspension et de retrait de la reconnaissance des radios privées", a donné le 3 décembre 1991 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention de l'Exécutif sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Conseil de la Communauté française d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a pour conséquence que l'Exécutif ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que l'Exécutif peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Observation préalable.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu s'assurer de la compatibilité de plusieurs dispositions du projet, notamment des articles 11, 12 et 15, avec les arrêts n°s 7/90 du 25 janvier 1990 et 1/91 du 7 février 1991 de la Cour d'arbitrage.

Intitulé.

L'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française
relatif à la reconnaissance des radios privées".

.../...

Préambule.

Alinéa 1er.

L'alinéa 1er doit viser le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, modifié par celui du 19 juillet 1991, et non le décret modificatif lui-même.

Par ailleurs, il y a lieu de ne se référer qu'aux articles qui constituent le fondement du projet.

Le texte suivant est proposé :

"Vu le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, notamment l'article 30, remplacé par le décret du 17 juillet 1991, et l'article 37, modifié par le décret du 17 juillet 1991;"

Alinéa 2.

Il n'est pas d'usage de viser au préambule les dispositions que le projet tend à abroger. L'alinéa doit, dès lors, être omis.

Alinéa 3.

Cet alinéa est inutile et doit aussi être omis.

.../...

Alinéa 6.

Il ne convient pas de se référer à la délibération de l'Exécutif, puisque le projet émane de lui.

Dispositif.Chapitre Ier.

Il faut écrire "Chapitre Ier".

Article 1er.

1. Il serait plus conforme à l'usage d'écrire la phrase introductive comme suit :

"Article 1er. Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par :".

2. Au 1°, il est superflu de définir "l'Exécutif", puisque le projet émane de l'Exécutif de la Communauté française.

Le 1° doit être omis.

3. Au 2°, on écrira : "le ministre : le membre de l'Exécutif qui a l'audiovisuel dans ses attributions;".

.../...

4. Au 3°, on écrira le mot "Audiovisuel" avec une minuscule.

5. Au 4°, il n'est pas d'usage d'indiquer dans le dispositif les modifications qu'un texte légal ou réglementaire a subies. Il faut donc écrire :

"4° le décret : le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel;"

6. Au 5°, on écrira : "... la personne morale qui a introduit ...".

7. Les instruments internationaux cités aux 9° à 11° doivent l'être avec leur intitulé complet, le lieu et la date de leur conclusion et, le cas échéant, la mention complète de la loi d'approbation.

8. Au 12°, les mots "du présent arrêté" sont inutiles et doivent être omis.

Cette observation vaut pour la suite du projet.

Chapitre II.

Le numéro du chapitre doit s'écrire en chiffre romain.

.../...

L'observation vaut pour les chapitres suivants.

Article 2.

1. Cette disposition forme l'article unique du chapitre II, intitulé "De l'octroi de la reconnaissance". Le texte ne vise cependant que les modalités d'introduction de la demande. Le projet gagnerait en clarté si toutes les règles relatives à l'octroi de la reconnaissance, c'est-à-dire celles contenues dans les chapitres II, IV et VI du projet, étaient groupées dans le chapitre II.

L'alinéa 1er fait double emploi avec l'article 31, 3°, du décret du 17 juillet 1987 et doit être omis.

2. Aux 2°, 3° et 18°, il est contraire à l'usage d'interrompre une énumération par l'insertion de phrases incidentes. Le texte doit être revu en conséquence.

3. Au 4°, les mots "telle que définie par l'article 3 du présent arrêté", superflus, peuvent être omis.

L'observation vaut aussi en ce qui concerne les mots "en faisant notamment référence à l'article 31, 2° à 6°, du décret" utilisés au 5°.

.../...

4. Au 10°, les mots "cadre du personnel" et "statut" sont inadéquats : les radios privées ne sont pas des personnes morales de droit public.

5. Au 15°, les mots "tels que prévus par le demandeur" sont superflus et doivent être omis.

6. Au 10°, il faut écrire :

"10° les garanties de capacité technique proposées;".

7. Il convient de revoir le 18° afin d'omettre ce qui fait double emploi avec l'article 31, 5°, du décret du 17 juillet 1987.

Par ailleurs, le texte en est anormalement long et mériterait une rédaction plus claire, en recourant, par exemple, à une énumération en a), b), etc.

8. L'alinéa 3 devrait figurer dans l'énumération, sous un 19° rédigé comme suit :

"19° le cas échéant, tout autre élément de nature à justifier la demande".

Article 3.

.../...

Il résulte des alinéas 1er et 2 qu'une radio privée fait partie d'une catégorie, qui demeure d'ailleurs innommée, lorsqu'elle appartient à l'une des classes groupant chaque classe (géographique, technique, culturelle, etc.). Cette définition de la catégorie ne se concilie pas avec l'article 30, alinéa 5, du décret du 17 juillet 1987 qui subdivise précisément chaque classe (géographique, technique, etc.) en catégories.

Par ailleurs, la classe "d'indépendance" ou celle identifiée par les mots "selon le lien qui l'unit ou non avec des personnes morales visées à l'article 30 (lire : 32bis) du décret", devrait être qualifiée par un adjectif adéquat.

En ce qui concerne l'alinéa 3, il évoque "la procédure globale de renouvellement des reconnaissances" sans que le projet indique de quoi il s'agit, ainsi qu'"un ordre de priorité" non autrement défini.

En raison des sérieuses lacunes qu'elle présente, la disposition en projet ne garantit pas la sécurité juridique. Sa conception et sa rédaction doivent être revues.

Article 4.

1. On écrira : "§ 1er".

.../...

2. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, vise "la hauteur de la radio privée". Il semble qu'il faille plutôt écrire : "la hauteur effective de l'antenne de la radio privée", conformément à la définition de l'article 1er, alinéa 1er, 8°.

3. Conformément à l'usage, les tirets figurant au paragraphe 1er, alinéa 1er, doivent être remplacés par une numérotation en 1°, 2°, 3° et 4°.

L'observation vaut pour la suite du projet.

4. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les mots "et/ou" sont à proscrire. Le texte en projet doit être rédigé de manière à traduire l'intention de l'auteur du projet.

5. Au paragraphe 2, mieux vaut écrire : "... fixé par l'Exécutif sur avis du Conseil est versée au Fonds ...".

Article 5.

1. Il serait préférable de remplacer, aux quatre premiers points de l'énumération, le terme "significative" par le terme "importante".

.../...

2. Les termes "radios généralistes", "radios conviviales ou associatives" ne sont guère heureux. Il serait opportun d'utiliser des termes plus adéquats.

3. Par ailleurs, il faut écrire, au deuxième tiret, devenant 2°, "... les plus vendues dans le commerce, ..." et supprimer la virgule après le terme "culturels".

Article 6.

Il est impossible de répartir les classes géographiques par référence à des zones territoriales correspondant à des divisions du territoire de la Communauté française, puisque les Communautés sont dépourvues de territoire.

Cet article doit être fondamentalement revu.

.../...

Article 7.

Dans la phrase introductive, il faut écrire :
"... selon le lien qui les unit ... visées à l'article 32bis
du décret, à savoir :

1° ... (comme au projet)

2° ... pour ce qui concerne la programmation, l'information,
la promotion ou la régie d'espace ...".

Article 8.

L'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur
les demandes d'octroi de reconnaissance de radios privées,
ainsi que sur les propositions de renouvellement, la suspen-
sion et le retrait, est requis par l'article 38 du décret 17
juillet 1987.

Il n'appartient pas à l'Exécutif de fixer les
points particuliers sur lesquels l'avis doit absolument
porter.

En revanche, le texte devrait indiquer la manière
dont le conseil est saisi.

En outre, l'alinéa 2 doit être revu pour tenir
compte de l'observation faite sous l'article 6.

.../...

Article 9.

L'article 9 serait mieux rédigé de la manière suivante :

"Art. 9. Dans les deux mois de la réception par l'Exécutif de l'avis du conseil, le ministre en communique la teneur au demandeur, par lettre recommandée à la poste. Dans le mois suivant cette communication, le demandeur peut, par lettre recommandée à la poste adressée au ministre, faire valoir ses observations et demander à être entendu par le conseil. En ce cas, celui-ci réexamine l'affaire et rend un nouvel avis".

Article 10.

L'article 10 doit être rédigé comme suit :

"Art. 10. L'Exécutif statue sur la demande ... dans les trois mois de la réception de l'avis visé à l'article 8 ou, le cas échéant, de celui visé à l'article 9, alinéa 2, et notifie sa décision au demandeur ainsi qu'au ministre qui a les Postes, Télégraphes et Téléphones dans ses attributions".

Le texte proposé ci-avant, conforme à l'intention de l'Exécutif, n'assortit, toutefois, d'aucune sanction le non-respect, par l'Exécutif, du délai qui lui est imparti pour statuer.

L'on peut en déduire qu'il s'agit d'un délai d'ordre.

.../...

Si le telle n'est pas l'intention de l'auteur du projet, le texte devrait être revu sur ce point.

Article 11.

Sous réserve de l'observation préalable, la disposition en projet appelle les observations particulières suivantes :

1. à l'alinéa 2, il faut écrire : "... par les avis 370 et 412 ...";
2. à l'alinéa 3, mieux vaut écrire :

"Les émissions des radios privées sont, dans leur zone de service, protégées de la manière suivante :

- 1° ... (comme au projet)
- 2° ... (comme au projet)".

Le 3° et l'alinéa 4 seront fusionnés en un alinéa rédigé comme suit :

"Seuls les brouillages ... considération. Toutefois, les brouillages ... (la suite comme au projet)".

Article 12.

Sous réserve de l'observation préalable, le texte suivant est proposé :

.../...

"Art. 12. L'Exécutif peut autoriser les radios privées à émettre en mode stéréophonique; il peut assortir son autorisation de dérogations aux normes de protection prévues à l'article 11, si le mode d'émission devait conduire à des brouillages ... (la suite comme au projet)".

Article 14.

1. En ce qui concerne le 3° (la catégorie), il est fait référence à l'observation qui a été faite à propos de l'article 3.

2. Au 9°, il faut écrire : "éventuellement les périodes pendant lesquelles les émissions sont permises...".

Article 15.

Sous réserve de l'observation préalable, le texte en projet appelle les observations particulières suivantes :

1. l'alinéa 1er rend mal l'intention de l'auteur du projet; les restrictions visées sont, en effet, des restrictions imposées après l'octroi des fréquences; la rédaction de cet alinéa doit être revue en ce sens;
2. en prévoyant, à l'alinéa 2, que la décision du ministre "ne donne lieu à aucune indemnisation de la part de l'Exécutif", le texte en projet s'écarte des règles du droit civil relatives à la responsabilité, sans que l'Exécutif y ait été habilité par une disposition législative. En conséquence la phrase doit être omise.

.../...

Article 16.

L'article 14 du projet énumère les modalités dont l'Exécutif assortit la reconnaissance d'une radio privée. Ainsi conçue, cette disposition implique nécessairement que toute modification aux conditions de la reconnaissance fasse l'objet d'une décision - et non pas d'un accord - de la part de l'Exécutif.

L'article 16 en projet n'apporte rien; il sème, au contraire, la confusion. Il doit être omis.

Article 18 (devenant l'article 17).

Mieux vaut écrire :

"Art. 17. La personne morale titulaire de la reconnaissance de la radio privée est tenue d'adresser, chaque année, au ministre, les documents suivants :

- 1° le rapport d'activité présenté à son assemblée générale;
- 2° un aperçu de la programmation de l'année écoulée;
- 3° le compte annuel".

Article 19 (devenant l'article 18).

Sous réserve de l'observation qui sera formulée à propos de l'article 20, le texte suivant est proposé :

.../...

"Art. 18. La procédure prévue aux articles 9 et 10 est d'application pour la suspension et le retrait de la reconnaissance".

Article 20 (devenant l'article 19).

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 19. La suspension ne peut excéder une période d'un mois. Elle est levée par l'Exécutif dès que le titulaire de la reconnaissance de la radio privée s'est conformé aux dispositions du décret et de ses arrêtés d'application.

Si après un mois, les motifs de la suspension subsistent, l'Exécutif peut procéder au retrait de la reconnaissance".

Toutefois, le texte proposé ci-dessus, qui semble conforme à l'intention de l'auteur du projet, est incomplet en ce qu'il ne garantit pas au titulaire de la reconnaissance de la radio privée, le droit de faire valoir ses moyens de défense, tant avant la suspension qu'avant le retrait.

La disposition doit, dès lors, être complétée pour tenir compte de cette observation.

Article 21 (devenant l'article 20).

1. A l'alinéa 1er, le sigle "PTT" doit être écrit en toutes lettres.

.../...

2. A l'alinéa 2, il faut écrire : "Les autorisations visées à l'alinéa 1er, arrivant à leur terme avant le 7 janvier 1992, sont ...".

Article 22 (devenant l'article 21).

Les articles 11 à 13 du projet, qui sont relatifs à l'attribution des fréquences, règlent apparemment le même objet que les articles 7 à 10 de l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale.

Il serait, dès lors, souhaitable de procéder à l'abrogation expresse des dispositions de l'arrêté royal du 20 août 1981, qui relèvent de la compétence de la Communauté française.

Par ailleurs, il convient de tenir compte des usages applicables aux dispositions abrogatoires.

Le texte suivant est proposé :

"Art. 21. Sont abrogés :

1° dans la mesure où il fixe des règles qui sont de la compétence de la Communauté française, l'arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale;

.../...

2° l'arrêté de l'Exécutif du 23 mai 1989 fixant les modalités d'octroi, de suspension et de retrait de la reconnaissance des radios privées, modifié par l'arrêté du 3 mai 1991;

3° l'arrêté de l'Exécutif du 3 mai 1991 modifiant l'arrêté du 23 mai 1989 fixant les modalités d'octroi, de suspension et de retrait de la reconnaissance des radios privées, modifié par l'arrêté du 19 juillet 1991".

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. BOUVIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER.

LE PRESIDENT.

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.