

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 22 januari 1993 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en tele-distributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie met betrekking tot het overbrengen van signalen door niet-openbare regionale televisie-omroepen" (Gedr. St., Kamer, 1992-93, nr. 755/1), heeft op 3 maart 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 22 janvier 1993, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radio-distribution et de télé-distribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision en ce qui concerne la transmission de signaux par des sociétés de télévision régionales non publiques" (Doc. Chambre, 1992-93, n° 755/1), a donné le 3 mars 1993 l'avis suivant :

Artikel 5 van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie bepaalt dat, "behoudens het recht van de Belgische openbare radio-omroepdiensten om in het kader van hun statutaire opdracht de signalen over te brengen die hun klank- of televisieprogramma's dragen, ... de infrastructuur voor het transporteren van klank- of televisieprogrammasignalen naar en tussen de radiodistributie- of teledistributienetten en om deze signalen eventueel op te vangen met het oog op het transport ervan, aangelegd en geëxploiteerd (wordt) door de Regie (van Telegrafie en Telefonie) (nu : BELGACOM)".

Blijkens de toelichting heeft het wetsvoorstel tot doel voormeld wetsartikel derwijze aan te vullen dat de niet-openbare regionale televisie-omroepen gemachtigd worden zelf in te staan voor het overbrengen, door middel van straalverbindingen, van hun programmasignalen naar de hoofdstations van de kabelmaatschappijen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat voormeld artikel 5 van de wet van 6 februari 1987, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II - Bepalingen betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten, nog niet in werking is getreden. Dit geldt trouwens ook voor de overige artikelen van dat hoofdstuk waarvan, luidens artikel 26 van de wet, de datum van inwerkingtreding moet worden bepaald door de Koning, hetgeen tot vandaag nog niet is gebeurd.

.../...

Zolang artikel 5 niet in werking is, kan een wijziging ervan uiteraard geen enkel effect sorteren.

2. Voorts moet worden vastgesteld dat, zelfs indien voormeld artikel 5 van de wet van 6 februari 1987 wel zou in werking zijn, het door het voorstel beoogde doel, met name de erkende niet-openbare regionale televisie-omroepen machtigen zelf in te staan voor het overbrengen door middel van straalverbindingen, van hun programmasignalen naar de hoofdstations van de kabelmaatschappijen, slechts gedeeltelijk zou bereikt worden. De voorgestelde regeling zou om de hiernavolgende redenen immers niet van toepassing zijn in het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied, en evenmin ten aanzien van de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde omroepen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap.

2.1. Radio- en televisiedistributie is begrepen in de notie "radio-omroep en televisie", welke materie, krachtens het bepaalde in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een culturele aangelegenheid is, het uitzenden van mededelingen van de nationale regering uitgezonderd (1).

(1) Zie advies van de Raad van State, afdeling administratie, A. 29.395/IV-9-855 van 3 augustus 1983, TBP, mei-juni 1984, p. 230 e.v.; adviezen van de afdeling wetgeving L. 15.539/2 en L. 15.549/2 van 2 september 1983, Gedr. St., Franse Gemeenschapsraad, 1982-83, nr. 108/2; advies L. 20.859/8 van 7 juni 1991, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-91, nr. 540/1.

2.2. De straalverbindingen door middel waarvan de in het voorstel bedoelde programmasignalen via de ether naar de hoofdstations van de kabelmaatschappijen worden overgebracht - welke maatschappijen ze vervolgens langs de kabel doorgeven naar de abonnees - behoren tot de aangelegenheid radio-omroep en televisie, omdat zij drager zijn van de uitzendingen die bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemeen te worden ontvangen (1).

2.3. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof (arresten nrs. 7/90 van 25 januari 1990 en 1/91 van 7 februari 1991) blijkt dat ook de technische aspecten van radio-omroep en televisie in beginsel zaak zijn van de Gemeenschappen. Dit beginsel moet alleen wijken ter zake van het verspreiden langs de ether van radio-omroep- en televisie-omroepsignalen, in de mate dat het Arbitragehof daarvoor de nationale overheid bevoegd acht. Het Hof heeft meer bepaald in het voornoemde arrest 1/91 volgende beperkingen gesteld :

(1) Zie de definitie van "radio-omroepdienst" opgenomen in artikel 1, 7°, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving, artikel 1, 9°, van de wet van 6 februari 1987, en van "televisie-omroepen" in artikel 1, a), van de richtlijn 89/552/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten. Blijkens deze laatste omvat "televisie-omroepen" het oorspronkelijke uitzenden zowel via de kabel of draadloos als via de ether of via satelliet, daarin begrepen het overdragen van programma's tussen de ondernemingen met het oog op doorgifte daarvan aan het publiek.

"B.5. De voormelde bepalingen (1) hebben de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie in haar geheel naar de Gemeenschappen overgeheveld, behoudens de door de bijzondere wetgever bepaalde uitzondering.

Niettemin, om de integratie van elk van de radio-elektrische golven in het geheel van die welke over het nationale grondgebied worden uitgezonden, mogelijk te maken en om wederzijdse storingen te vermijden, moet de nationale overheid instaan voor de algemene politie van de radio-elektrische golven.

Deze opdracht omvat de bevoegdheid om de technische normen betreffende het toekennen van de frequenties en betreffende het vermogen van de zendtoestellen uit te vaardigen die gemeenschappelijk moeten blijven voor het geheel van de radioberichtgeving, ongeacht hun bestemming, en de bevoegdheid een technische controle te organiseren en de bedoelde normen strafbaar te stellen.

De uitoefening van die bevoegdheid dient evenwel zo geregeld te worden dat zij geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen aan wie - zoals hierboven is vastgesteld - de aangelegenheid van de radio-omroep in principe is toevertrouwd. Laatstgenoemde bevoegdheid omvat de bevoegdheid om met inachtneming van de nationale technische normen de technische aspecten te regelen die specifiek zijn voor de materie radio-omroep en de frequenties toe te wijzen. De Gemeenschappen kunnen alle technische normen, ook de nationale,

(1) Bedoeld worden :

- artikel 2, 6°, van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap;
- artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;
- artikel 4, 1°, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

.../...

toepassen bij de uitoefening van hun vergunnings- of
erkenningsbevoegdheid.

...".

2.4. Overeenkomstig die rechtspraak berust de principiële bevoegdheid dus bij de Gemeenschappen en heeft de nationale overheid alleen de bevoegdheid behouden inzake de "algemene politie van de radio-elektrische golven", welke de bevoegdheid omvat "om de technische normen betreffende het toekennen van de frequenties en betreffende het vermogen van de zendtoestellen" vast te stellen, evenals "de bevoegdheid een technische controle te organiseren en de bedoelde normen strafbaar te stellen".

3. Het toekennen aan de erkende niet-openbare regionale televisie-omroepen van het recht om zelf door middel van straalverbindingen hun programmasignalen naar de hoofdstations van de kabelmaatschappijen over te brengen, is derhalve in principe zaak van de Gemeenschappen, met dien verstande evenwel dat deze laatste daarbij zowel de nationale algemene technische normen als de aan de omroep eigen, meer specifieke technische normen, waarvoor de Gemeenschappen zelf bevoegd zijn, strikt moeten naleven. Die Gemeenschappen kunnen een dergelijke regeling invoeren voor respectievelijk het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied. De Franse en de Vlaamse Gemeenschap kunnen dit eveneens in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, maar dan uitsluitend ten aanzien van de bedoelde omroepen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend

.../...

behorend tot de Franse of de Vlaamse Gemeenschap (1). Daaruit volgt tevens dat de nationale wetgever op dit stuk slechts bevoegd is ten aanzien van de omroepen gevestigd in Brussel-Hoofdstad die niet aan voormeld criterium beantwoorden, met andere woorden de zogenaamde biculturele omroepen. Aan de Raad van State is evenwel meegedeeld dat laatstgenoemd type van omroep niet bestaat in Brussel-Hoofdstad, zodat het voorgelegde wetsvoorstel, onverminderd de hiervoren in 1. gemaakte opmerking betreffende de reële effectiviteit ervan, vooralsnog zonder voorwerp is.

(1) Artikelen 59bis, § 4, eerste lid, en 59ter, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

L'article 5 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 dispose que, "sous réserve du droit des services publics belges de radiodiffusion de transporter les signaux porteurs de leurs programmes sonores ou de télévision dans le cadre de leur mission statutaire, l'infrastructure pour le transport des signaux, porteurs de programmes sonores ou de télévision vers et entre les réseaux de radiodistribution ou de télédistribution et pour le captage éventuel de ces signaux en vue de ce transport, est installée et exploitée par la Régie (des télégraphes et des téléphones) (actuellement : BELGACOM)".

Selon les développements, la proposition de loi a pour objet de compléter l'article de loi précité de manière à autoriser les sociétés de télévision régionales non publiques à assurer elles-mêmes, par faisceaux hertziens, la transmission de leurs signaux porteurs de programmes aux stations de tête des sociétés de distribution.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Il y a lieu d'observer tout d'abord que l'article 5, précité, de la loi du 6 février 1987, qui fait partie du chapitre II - Dispositions relatives aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution, n'est pas encore entré en vigueur. Il en va d'ailleurs de même des autres articles de ce chapitre dont, aux termes de l'article 26 de la loi, la date d'entrée en vigueur doit être fixée par le Roi, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent. Tant que

.../...

l'article 5 ne sera pas entré en vigueur, sa modification éventuelle ne peut évidemment pas produire ses effets.

2. Il convient de constater, au surplus, que même si l'article 5, précité, de la loi du 6 février 1987 était entré en vigueur, l'objectif poursuivi par la proposition, à savoir, autoriser les sociétés de télévision régionales non publiques agréées à assurer elles-mêmes la transmission, par faisceaux hertziens, des signaux porteurs de programmes aux stations de tête des sociétés de distribution, ne serait que partiellement atteint. Pour les motifs indiqués ci-après, le système proposé ne serait, en effet, pas applicable dans les régions de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande, pas plus qu'à l'égard des sociétés de diffusion établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande.

2.1. La radiodistribution et la télédistribution sont comprises dans la notion de "radiodiffusion et télévision", matière qui, en vertu de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, constitue une matière culturelle, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national (1).

(1) Voir avis du Conseil d'Etat, section d'administration, A. 29.395/IV-9-855 du 3 août 1983, TBP, mai-juin 1984, p. 230 et suiv.; avis de la section de législation L. 15.539/2 et L. 15.549/2 du 2 septembre 1983, Doc. Conseil de la Communauté française, 1982-83, n° 108/2; avis L. 20.859/8 du 7 juin 1991, Doc. Conseil flamand, 1990-91, n° 540/1.

2.2. Les liaisons par faisceau hertzien pour lesquelles les signaux porteurs de programmes, visés dans la proposition, sont transmis sans fil aux stations de tête des sociétés de distribution - qui les transmettent ensuite aux abonnés par câble - relèvent de la matière de la radiodiffusion et de la télévision, dès lors qu'elles sont porteuses d'émissions destinées à être reçues directement par le public en général (1).

2.3. Il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (arrêts nos 7/90 du 25 janvier 1990 et 1/91 du 7 février 1991) que les aspects techniques de la radiodiffusion et de la télévision sont, eux-aussi, en principe, du domaine des Communautés. Ce principe ne doit céder le pas qu'en matière de diffusion par ondes hertziennes de signaux de radiodiffusion sonore ou télévisuelle, dans la mesure où la Cour d'arbitrage juge l'autorité nationale compétente à

(1) Voir la définition du "service de radiodiffusion" figurant à l'article 1er, 7°, de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, l'article 1er, 9°, de la loi du 6 février 1987, et de la "radiodiffusion télévisuelle" à l'article 1er, a), de la directive 89/552/CEE du Conseil des Communautés européennes du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. Aux termes de celle-ci, la "radiodiffusion télévisuelle" comprend l'émission primaire, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, y compris la communication de programmes entre entreprises en vue d'une rediffusion à l'intention du public.

cet effet. Notamment dans l'arrêt 1/91, précité, la Cour a imposé les restrictions suivantes :

"B.5. Les dispositions précitées (1) ont transféré aux Communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision, sous réserve de l'exception prévue par le législateur spécial.

Cependant, pour permettre l'intégration de chacune des ondes radioélectriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et afin d'éviter les perturbations mutuelles, il revient à l'autorité nationale d'assurer la police générale des ondes radioélectriques.

Cette mission inclut la compétence d'élaborer les normes techniques relatives, et à l'attribution des fréquences, et à la puissance des émetteurs qui doivent rester communes pour l'ensemble des radiocommunications quelle que soit leur destination, ainsi que la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer par la voie répressive le respect desdites normes.

Toutefois, l'exercice de cette compétence doit être réglé de façon telle qu'il ne porte pas atteinte à la compétence des Communautés auxquelles est en principe confiée - comme il est établi ci-dessus - la matière de la radiodiffusion. Cette dernière compétence inclut la compétence, dans le respect des normes techniques nationales, de régler les aspects techniques qui sont spécifiques à la matière de la radiodiffusion et

(1) Sont visés :

- 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;
- l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980;
- l'article 4, 1°, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

.../...

d'attribuer les fréquences. En outre, les Communautés peuvent appliquer toutes les normes techniques, y compris les normes nationales, dans l'exercice de leur compétence d'autorisation ou d'agrément.

...".

2.4. Conformément à cette jurisprudence, la compétence de principe appartient, dès lors, aux Communautés et l'autorité nationale n'a conservé la compétence qu'en matière de "police générale des ondes radioélectriques", qui comprend la compétence "d'élaborer les normes techniques relatives, et à l'attribution des fréquences, et à la puissance des émetteurs", ainsi que "la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer par la voie répressive le respect desdites normes".

3. L'attribution aux sociétés de télévision régionales non publiques agréées du droit de transmettre elles-mêmes par faisceau hertzien leurs signaux porteurs de programmes aux stations de tête des sociétés de distribution, est donc en principe de la compétence des Communautés, étant entendu, toutefois, que sur ce point celles-ci doivent respecter strictement tant les normes techniques générales nationales que les normes techniques plus spécifiques, propres à la radiodiffusion, pour lesquelles les Communautés elles-mêmes sont compétentes. Ces Communautés peuvent instaurer une réglementation de l'espèce, respectivement pour les régions de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande. Les Communautés française et flamande peuvent en faire autant dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale,

.../...

cela toutefois exclusivement à l'égard des sociétés de diffusion visées qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande (1). Il en résulte également que le législateur national n'est compétent dans ce domaine qu'à l'égard des sociétés de diffusion établies dans Bruxelles-Capitale et qui ne répondent pas au critère précité, en d'autres termes, les sociétés de diffusion dites biculturelles. Il a cependant été communiqué au Conseil d'Etat que ce dernier type de société de diffusion n'existe pas dans Bruxelles-Capitale, de sorte que la proposition de loi sous examen, sans préjudice de l'observation formulée sub 1. ci-dessus quant à son effectivité réelle, est, pour l'heure sans objet.

(1) Articles 59bis, § 4, alinéa 1er, et 59ter, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs : C.-L. CLOSSET,

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,
R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

J. GIJSSELS,
F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,
A. ALLEN,

Mevrouwen : F. LIEVENS,
Mesdames :

J. GIELISSEN,

Les chambres réunies étaient composées de

kamervoorzitters,
présidents de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier,
toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. C. MENDIAUX, eerste auditeur, en J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VERMEIRE.

Les rapports ont été présentés par MM. C. MENDIAUX, premier auditeur, et J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.