

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.720/4
DU 21 MAI 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 2 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^(*), sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'octroi des certificats d'opérateur radioamateur", a donné l'avis suivant :

^(*) Par une lettre du Ministre du 10 avril 2007.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement 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 le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Observation générale

L'article 39 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, dont le paragraphe 2 constitue le fondement légal de l'arrêté en projet, dispose comme suit :

"§ 1^{er}. Nul ne peut, dans le Royaume ou à bord d'un navire, d'un bateau, d'un aéronef ou de tout autre support soumis au droit belge, détenir un appareil émetteur et/ou récepteur de radiocommunications, ni établir et faire fonctionner une station ou un réseau de radiocommunications non public sans avoir obtenu l'autorisation écrite de l'Institut. Cette autorisation est personnelle et révocable.

§ 2. Le Roi fixe, après avis de l'Institut, les règles générales d'octroi, de suspension et de révocation des autorisations visées au § 1^{er}. Il peut déterminer les cas où ces autorisations ne sont pas requises.

.../...

§ 3. Le Roi, sur proposition de l'Institut fixe les obligations des titulaires d'une autorisation ainsi que les conditions auxquelles doivent satisfaire les stations et réseaux de radiocommunications autorisés.

§ 4. Les autorisations visées au § 1^{er} ne sont pas requises pour les stations de radiocommunications établies et utilisées à des fins militaires ou de sécurité publique par les services relevant du ministre de la Défense nationale, par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et par les Forces alliées."

Selon le rapport au Roi, l'arrêté en projet a pour objet de définir les conditions d'accès au hobby de radioamateur. Dans ce cadre, il crée le certificat d'opérateur radioamateur, qui permet à son titulaire d'utiliser toute station de radioamateur, sans devoir spécialement en être le détenteur.

Des conditions d'octroi d'autorisations relatives à des stations de radioamateurs sont déjà prévues dans deux dispositifs réglementaires, à savoir l'arrêté royal du 15 octobre 1979 relatif aux radiocommunications privées et l'arrêté ministériel du 9 janvier 2001 relatif à l'établissement et la mise en service de stations radioélectriques par des radioamateurs. La question se pose dès lors de savoir comment l'arrêté en projet s'insère dans la réglementation existante.

L'on peut estimer que l'arrêté en projet constitue une réglementation spécifique en ce qu'il vise à déterminer les conditions permettant à toute personne d'utiliser une station de radioamateurs, indépendamment de la détention, alors que les deux arrêtés précités ont trait aux conditions dans lesquelles une personne peut être autorisée à détenir et à faire fonctionner une station. Il n'en reste pas moins que certaines dispositions de ces arrêtés se concilient difficilement avec l'arrêté en projet.

À titre d'exemple, on relèvera que l'article 4 de l'arrêté royal précité du 15 octobre 1979 autorise le Ministre à fixer des conditions spéciales pour l'utilisation des stations individuelles par des radioamateurs. En exécution de cette disposition, l'article 18 de l'arrêté ministériel précité du 9 janvier 2001 impose l'utilisation d'un indicatif d'appel avant, durant et après chaque émission. Seuls les titulaires d'une autorisation de détenir ou d'établir et de faire fonctionner une station peuvent obtenir un tel indicatif, ce qui exclut les seuls détenteurs d'un certificat d'opérateur radioamateur.

En outre, l'article 23 de l'arrêté ministériel précité impose la présence du titulaire de l'autorisation lors des émissions d'une station (paragraphe 1^{er}) et l'oblige à prendre les mesures qui s'imposent afin d'éviter que des personnes non compétentes utilisent sa station (paragraphe 3). À partir du moment où l'arrêté en projet prévoit l'obtention d'un certificat d'opérateur radioamateur pour pouvoir utiliser une station, la section de législation n'aperçoit pas la raison du maintien de ces dispositions.

Par ailleurs, l'arrêté royal précité du 15 octobre 1979 et l'arrêté ministériel précité du 9 janvier 2001 trouvaient leur fondement légal dans l'article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications qui a été abrogé par l'article 156 de la loi précitée du 13 juin 2005. Ces arrêtés ont pu trouver un nouveau fondement légal dans l'article 39 de la loi précitée du 13 juin 2005, mais uniquement de manière partielle. En effet, à la différence de l'article 3, § 3, de la loi précitée du 30 juillet 1979, l'article 39, § 3, de la loi précitée du 13 juin 2005 habilite le Roi, et non le Ministre, à fixer les obligations des titulaires d'une autorisation ainsi que les conditions auxquelles doivent satisfaire les stations et réseaux de radiocommunications autorisés. Cette modification du fondement légal implique une révision fondamentale des arrêtés précités. Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, de vérifier si l'arrêté en projet s'insérera harmonieusement dans la réglementation générale qui doit encore être revue.

Compte tenu de ces difficultés, les auteurs du projet doivent commencer par revoir fondamentalement l'arrêté royal précité du 15 octobre 1979 et l'arrêté ministériel précité du 9 janvier 2001 avant d'envisager d'adopter une réglementation spécifique ⁽¹⁾ relative à l'utilisation des stations de radioamateurs. Seule cette façon de procéder permettra en effet de rencontrer les difficultés qui viennent d'être exposées et de s'assurer de la cohérence de l'ensemble de la réglementation applicable en la matière et de manière plus fondamentale d'atteindre les objectifs que les auteurs du projet se sont fixés en cette matière.

Compte tenu de ce qui précède, le présent projet d'arrêté n'a pas été examiné plus avant.

⁽¹⁾ On peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas préférable d'intégrer les dispositions relatives à l'utilisation des stations de radioamateurs dans la réglementation générale qui sera revue plutôt que d'envisager l'adoption d'un arrêté particulier.

L'attention des auteurs du projet d'arrêté est, cependant d'ores et déjà, attirée sur les deux observations suivantes.

1. L'article 4 habilite l'Institut à fixer les conditions d'organisation des formations et des épreuves pratiques. Une telle mission ne peut toutefois pas être confiée par le Roi à l'Institut, ce dernier ne pouvant se voir attribuer d'autres missions que celles qui sont prévues par la loi.

2. Aucune disposition légale n'habilite le Roi à déterminer les conditions de reconnaissance d'une association de radioamateurs et encore moins à confier, comme le fait l'article 12 du projet, cette reconnaissance à l'Institut ⁽²⁾.

⁽²⁾ On pourrait admettre que des conditions soient imposées à des associations de radioamateurs au titre de conditions d'obtention d'autorisations relatives à des stations de radioamateurs. En effet, dans ce cas, le Roi pourrait trouver un fondement dans l'article 39, § 2, de la loi précitée du 13 juin 2005. Il faudrait toutefois qu'apparaisse clairement dans la rédaction de la disposition en projet qu'il s'agit de conditions d'octroi d'une autorisation.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.720/4

VAN 21 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 2 april 2007 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd van dertig dagen ^(*), van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van radioamateur-operatorgetuigschriften", heeft het volgende advies gegeven :

^(*) Bij een brief van de Minister van 10 april 2007.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat kan worden nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Artikel 39 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, waarvan paragraaf 2 de rechtsgrond oplevert voor het ontworpen besluit, luidt als volgt :

"§ 1. Niemand mag in het Rijk noch aan boord van een zeeschip, een binnenschip, een luchtvaartuig of enige andere drager onderworpen aan het Belgisch recht, een zend- en/of ontvangtoestel voor radiocommunicatie houden, of een station of een niet-openbaar netwerk voor radiocommunicatie aanleggen en doen werken zonder schriftelijke vergunning van het Instituut. Die vergunning is persoonlijk en kan worden ingetrokken.

.../...

§ 2. De Koning bepaalt, na advies van het Instituut, de algemene regels inzake toekenning, schorsing en intrekking van de in § 1 bedoelde vergunningen. Hij kan bepalen in welke gevallen die vergunningen niet vereist zijn.

§ 3. De Koning, op voorstel van het Instituut bepaalt de verplichtingen van de houders van een vergunning en de voorwaarden waaraan de toegelaten stations en netten voor radiocommunicatie moeten voldoen.

§ 4. De in § 1 bedoelde vergunningen zijn niet vereist voor de stations voor radiocommunicatie die voor militaire doeleinden of met het oog op de openbare veiligheid aangelegd en gebruikt worden door de diensten die onder de minister van Landsverdediging ressorteren, door de Noord Atlantische Verdragsorganisatie en door de Geallieerde Strijdkrachten."

Volgens het verslag aan de Koning heeft het ontwerpbesluit tot doel de voorwaarden te bepalen om toegang te krijgen tot de hobby van radioamateur. Naar aanleiding daarvan wordt het radioamateur-operatorgetuigschrift ingevoerd, dat de houder ervan de mogelijkheid biedt elk radioamateurstation te gebruiken, zonder dat hij dit onder zich moet hebben.

Twee verordeningsbepalingen, te weten het koninklijk besluit van 15 oktober 1979 betreffende de private radioverbindingen en het ministerieel besluit van 9 januari 2001 betreffende het aanleggen en het doen werken van radiostations door radioamateurs bepalen reeds voorwaarden vóór het verlenen van vergunningen voor radioamateurstations. De vraag rijst bijgevolg hoe het ontworpen besluit kan worden ingepast in de bestaande regelgeving.

Men kan ervan uitgaan dat het ontworpen besluit een specifieke regelgeving vormt in zoverre het ernaar streeft de voorwaarden te bepalen waaronder eenieder een radioamateurstation mag gebruiken, los van het bezit ervan, terwijl beide voormelde besluiten betrekking hebben op de voorwaarden waaronder een persoon gemachtigd kan worden om een station onder zich te houden en te laten werken. Sommige bepalingen van deze besluiten vallen desalniettemin moeilijk te rijmen met het ontworpen besluit.

Bij wijze van voorbeeld zij erop gewezen dat artikel 4 van het voormelde koninklijk besluit van 15 oktober 1979 de Minister machtigt om bijzondere voorwaarden vast te stellen voor het gebruik van de individuele radioamateurstations. Ter uitvoering van deze bepaling schrijft artikel 18 van het voormelde ministerieel besluit van 9 januari 2001 het gebruik van een "roepnaam" vóór, gedurende en na elke uitzending. Alleen de houders van een vergunning om een station onder zich te houden of op te richten en te laten werken kunnen een zodanige naam krijgen, wat de houders van enkel een radioamateur-operatorgetuigschrift uitsluit.

Bovendien schrijft artikel 23 van het voormelde ministerieel besluit de aanwezigheid voor van de vergunninghouder tijdens de uitzendingen van een station (paragraaf 1) en verplicht hem de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat niet-bevoegde personen zijn station gebruiken (paragraaf 3). Aangezien het ontworpen besluit voorziet in het verkrijgen van een radioamateur-operatorgetuigschrift om een station te mogen gebruiken, is het de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom deze bepalingen worden gehandhaafd.

Daarbij komt nog dat het voormelde koninklijk besluit van 15 oktober 1979 en het voormelde ministerieel besluit van 9 januari 2001 hun rechtsgrond ontleen aan artikel 3 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving dat is opgeheven bij artikel 156 van de voormelde wet van 13 juni 2005. Deze besluiten hebben een nieuwe doch slechts gedeeltelijke rechtsgrond ontleend aan artikel 39 van de voormelde wet van 13 juni 2005. Anders dan artikel 3, § 3, van de voormelde wet van 30 juli 1979, machtigt artikel 39, § 3, van de voormelde wet van 13 juni 2005 de Koning, en niet de Minister, immers om de verplichtingen vast te stellen die de vergunninghouders moeten nakomen, alsmede de voorwaarden te bepalen waaraan de stations en netwerken voor radiocommunicatie waaraan een vergunning is verleend, moeten voldoen. Deze wijziging van de rechtsgrond impliceert een grondige herziening van de voormelde besluiten. Het is dus momenteel niet mogelijk na te gaan of het ontworpen besluit harmonisch zal kunnen worden ingepast in de algemene regelgeving die nog moet worden herzien.

Gelet op deze moeilijkheden, moeten de stellers van het ontwerp eerst het voormelde koninklijk besluit van 15 oktober 1979 en het voormelde ministerieel besluit van 9 januari 2001 grondig herzien alvorens een specifieke regeling ⁽³⁾ betreffende het gebruik van radioamateurstations op stapel te zetten. Alleen deze werkwijze zal het immers mogelijk maken de moeilijkheden te ondervangen die zo-even zijn uiteengezet en zich te vergewissen van de onderlinge samenhang van de gehele in dezen geldende regelgeving en, fundamenteleler nog, de doelstellingen te bereiken die de stellers van het ontwerp in dezen nastreven.

Gelet op het voorgaande is het voorliggende ontwerpbesluit niet verder onderzocht.

De stellers van het ontwerpbesluit worden evenwel nu reeds opmerkzaam gemaakt op het volgende.

1. Artikel 4 machtigt het Instituut de regels te bepalen voor het organiseren van de opleidingen en de praktische examengedeelten. De Koning kan een zodanige taak evenwel niet opdragen aan het Instituut, daar het geen andere taken kan toegewezen krijgen dan die waarin de wet voorziet.

2. Geen enkele wetsbepaling machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder een vereniging van radioamateurs kan worden erkend en nog minder om, zoals in artikel 12 van het ontwerp geschiedt, deze erkenning op te dragen aan het Instituut ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ De vraag rijst trouwens of het niet verkieslijk zou zijn de bepalingen betreffende het gebruik van de radioamateurstations op te nemen in de algemene regelgeving die zal worden herzien in plaats van te overwegen een bijzonder besluit aan te nemen.

⁽⁴⁾ Men zou kunnen aannemen dat voorwaarden worden opgelegd aan verenigingen van radioamateurs voor zover het gaat om voorwaarden voor het verkrijgen van vergunningen met betrekking tot radioamateurstations. In dat geval zou de Koning immers rechtsgrond kunnen ontleenen aan artikel 39, § 2, van de voormelde wet van 13 juni 2005. Uit de redactie van de ontworpen bepaling zou evenwel duidelijk moeten blijken dat het gaat om voorwaarden voor de toekenning van een vergunning.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE