

Numéro du rôle : 2500
Arrêt n° 92/2003 du 24 juin 2003

A R R E T

En cause : le recours en annulation du décret de la Communauté française du 20 décembre 2001 « fixant le cadastre initial de référence de la Communauté française pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz et modifiant le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l’audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française », du moins de l’article 3 et de l’annexe de ce décret, introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d’arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l’arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 juillet 2002 et parvenue au greffe le 17 juillet 2002, le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation du décret de la Communauté française du 20 décembre 2001 « fixant le cadastre initial de référence de la Communauté française pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz, et modifiant le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française », du moins de l'article 3 et de l'annexe de ce décret (publié au *Moniteur belge* du 17 janvier 2002).

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 30 avril 2003, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mai 2003, après avoir invité les parties à répondre à l'audience à la question de savoir si le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé sur la demande de suspension et sur le recours en annulation introduits par le Gouvernement flamand contre l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 juin 2002 exécutant le décret attaqué.

A l'audience publique du 21 mai 2003 :

- ont comparu :

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante (Gouvernement flamand);

. Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *En droit*

- A -

Le décret entrepris

A.1. Selon le Gouvernement flamand, le décret entrepris s'inscrit dans le cadre d'un conflit qui oppose les communautés depuis des années autour de l'attribution de fréquences aux services de radiodiffusion. Il se réfère à l'« Accord régional relatif à l'utilisation de la bande 87,5-108 MHz pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence » (« Accord de Genève ») de 1984. Selon le Gouvernement flamand, cet Accord prévoit un planning pour la bande 87.5-108 MHz et règle de manière générale les modifications et ajouts audit plan. L'Union internationale des télécommunications (U.I.T.) assure à cet égard la coordination internationale nécessaire. Le Gouvernement flamand souligne qu'en Belgique, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) est l'instance centrale qui constitue le lien entre les communautés, la Régie des voies aériennes et les administrations étrangères.

Selon le Gouvernement flamand, la Communauté française refuse systématiquement de se soumettre à cette coordination nationale et internationale. Le conflit qui oppose les communautés autour de l'attribution des fréquences a déjà, ajoute-t-il, donné lieu à plusieurs arrêts de suspension du Conseil d'Etat, notamment pour cause de non-respect de la procédure de coordination prescrite par l'article 2 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz. Le Gouvernement flamand constate que le décret entrepris ne prévoit pas l'application de l'Accord de Genève précité ni la nécessité d'une coordination.

A.2. Le Gouvernement de la Communauté française observe que ni les Chambres législatives fédérales ni les Conseils de communauté n'ont donné leur assentiment à l'Accord de Genève de 1984, de sorte qu'il ne produit pas d'effets en droit interne.

En ce qui concerne la répartition interne des compétences relatives à la radiodiffusion et à la télévision, le Gouvernement de la Communauté française se réfère à l'arrêt n° 1/91. Il en déduit que la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications subsiste. Compte tenu de l'arrêt précité, cette loi a fait l'objet d'un arrêté royal d'exécution du 10 janvier 1992.

Le Gouvernement de la Communauté française souligne que les communautés n'ont pu conclure un accord de coopération. Il rappelle que le Conseil d'Etat a suspendu plusieurs arrêtés du Gouvernement de la Communauté française mettant à la disposition de la R.T.B.F. des fréquences ou reconnaissant des radios privées. Dans ces arrêts, le Conseil d'Etat a estimé que l'obligation de coordination prévue à l'article 2 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 devait être considérée comme une formalité substantielle. L'opinion du Conseil d'Etat n'a toutefois pas été partagée par les Cours d'appel de Gand et de Bruxelles, qui ont refusé, par application de l'article 159 de la Constitution, d'appliquer l'arrêté royal du 10 janvier 1992 à défaut d'avoir été pris en conformité avec le prescrit de l'article 10 de la loi du 30 juillet 1979 précitée. Le Gouvernement de la Communauté française ajoute que le ministre fédéral des Télécommunications a, par courrier du 21 octobre 1999, indiqué à l'Union européenne qu'il y avait lieu de considérer ledit arrêté comme suspendu.

Selon le Gouvernement de la Communauté française, c'est dans ce contexte que sont survenues deux initiatives normatives différentes émanant, d'une part, de la Communauté flamande et, d'autre part, de la Communauté française. Le 8 juin 2001, le Gouvernement flamand a adopté un arrêté, lequel a été suspendu partiellement par arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 2002. Pour sa part, le Conseil de la Communauté française a adopté le décret attaqué. Selon le Gouvernement de la Communauté française, ce décret a pour but essentiel de fixer un cadastre de fréquences attribuables en Communauté française aux services privés de radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz. Pour le surplus, le décret ne mentionne aucune autre donnée technique, comme la puissance rayonnée, la hauteur d'antenne et les coordonnées géographiques du site d'émission. Selon ce Gouvernement, le décret laisse intacte une négociation sur les données techniques en vue d'aboutir à un accord entre les communautés. Le Gouvernement de la Communauté française estime dès lors que, nonobstant le décret attaqué, les spécificités techniques de certaines fréquences peuvent être adaptées, si bien qu'on ne peut considérer que le décret entrepris cause, en soi, des perturbations techniques.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand relève un nouveau développement depuis l'introduction de la requête, à savoir la publication de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 juin 2002 (*Moniteur belge*, 23 août 2002), exécutant le décret présentement entrepris. Il fait savoir que la Communauté flamande a introduit au Conseil d'Etat, contre cet arrêté, tant un recours en annulation qu'une demande de suspension.

Le Gouvernement flamand estime que la position du Gouvernement de la Communauté française selon laquelle l'Accord de Genève de 1984 précité n'aurait aucun effet juridique à défaut d'être approuvé par les assemblées législatives concernées et à défaut de ratification par les autorités belges, repose sur une conception erronée de la portée de la non-ratification d'un accord qui a, quoi qu'il en soit, été conclu par la Belgique. Selon le Gouvernement flamand, cette non-ratification n'empêche pas que, d'une part, la Belgique soit toujours considérée, par l'Union internationale des télécommunications (U.I.T.), comme étant partie à cet accord et, d'autre part, qu'un Etat contractant qui a signé un traité mais ne l'a pas encore ratifié doive s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité (article 18 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969).

Etendue du recours

A.4. Selon le Gouvernement de la Communauté française, les trois moyens invoqués par le Gouvernement flamand font apparaître que le recours est essentiellement, voire exclusivement, dirigé contre l'article 2, alinéa 1er, du décret du 20 décembre 2001. Très accessoirement, le recours est dirigé contre l'alinéa 2 du même article 2. Le Gouvernement de la Communauté française estime dès lors que le recours est irrecevable en tant qu'il vise l'annulation d'autres dispositions que les deux premiers alinéas de l'article 2.

A.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand déclare que la référence, faite dans sa requête, à « au moins l'article 3 et l'annexe de ce décret » est le résultat d'une erreur de plume, dès lors que sont visés l'article 2 et l'annexe au décret entrepris. C'est l'annulation de l'ensemble de l'article 2 qui est poursuivie, selon le Gouvernement flamand, ainsi que l'annulation de l'habilitation conférée au Gouvernement de la Communauté française à l'alinéa 3.

Premier moyen

A.6. Dans un premier moyen, le Gouvernement flamand dénonce la violation de l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution, de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, pour autant que nécessaire, de l'article 2 de l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992.

Se référant aux arrêts n^{os} 7/90 et 1/91, le Gouvernement flamand fait valoir que la compétence des communautés en matière de radiodiffusion et de télévision est limitée par les normes fédérales relatives à l'attribution des fréquences et à la puissance des émetteurs, lesquelles doivent par conséquent être considérées comme des règles répartitrices de compétences. Selon le Gouvernement flamand, l'une de ces normes fédérales est l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992. Les règles de coordination figurant dans cet arrêté relèvent aussi des règles répartitrices de compétences, du moins de celles qui limitent les compétences des communautés en matière de radiodiffusion et de télévision.

Le Gouvernement flamand estime que le décret entrepris, qui adopte le « cadastre des fréquences attribuables en Communauté française aux services privés de radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz » (article 2) doit être considéré comme établissant, éventuellement comme modifiant, le plan de fréquence de la Communauté française et que son annexe constitue ce plan de fréquence. L'adoption du décret entrepris et de son annexe devait par conséquent, selon le Gouvernement flamand, être précédée de la coordination visée à l'article 2 de l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992. Le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétoal a au moins lui-même adopté des normes « relatives à l'octroi des fréquences », lesquelles relèvent de la compétence fédérale réservée en matière de police générale des ondes radioélectriques.

En tant que la légalité de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 ne serait pas établie, le Gouvernement flamand observe, comme l'a fait le Conseil d'Etat, que l'éventuelle non-applicabilité de cet arrêté ne peut avoir pour effet que les communautés soient libres de faire ce qu'elles veulent dans ce domaine.

A.7. Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que le moyen est irrecevable en tant qu'il dénonce la violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992. Selon lui, le respect de cette disposition de type réglementaire échappe au contrôle de la Cour, dès lors que les règles répartitrices de compétences dont la Cour assure le respect sont, en règle, inscrites dans la Constitution ou dans des dispositions législatives qui, soit, attribuent des compétences aux communautés et aux régions, soit, réservent des compétences à l'autorité fédérale. Eu égard à la hiérarchie des normes, le Gouvernement de la Communauté française ne voit pas, sauf exception expresse, comment il peut se concevoir que la validité d'un décret communautaire, norme de type législatif, soit appréciée au regard d'un arrêté royal, norme de type réglementaire. De surcroît, selon le Gouvernement de la Communauté française, la validité de l'arrêté du 10 janvier 1992 fait l'objet de controverses jurisprudentielles, comme rappelé ci-avant.

A.8. Selon le Gouvernement flamand, la Cour doit exercer un contrôle au regard de toutes les règles répartitrices de compétences, même si le Constituant ou le législateur ordinaire ou spécial ont délégué à une autorité inférieure l'adoption de ce genre de règles. Il souligne que la Cour a déjà considéré que les règles répartitrices de compétences peuvent être de nature réglementaire (arrêts nos 39/97 et 45/95). Le Gouvernement flamand estime en outre que la hiérarchie des normes ne vaut qu'au sein d'un même ordre juridique. Le fait qu'un règlement, dans l'ordre juridique fédéral, revêt une force juridique inférieure à celle d'une loi au sens formel n'empêche pas, selon lui, qu'un décret soit contrôlé au regard de ce règlement, à la seule condition que ce règlement soit une règle répartitrice de compétences.

A.9. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que le premier moyen n'est pas fondé. A l'appui de sa thèse selon laquelle le décret n'est pas entaché d'excès de compétence, il se réfère à l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet qui a abouti au décret entrepris. Dans cet avis, le Conseil d'Etat se réfère à son avis relatif à l'avant-projet de décret qui est devenu le décret de la Communauté flamande du 1er décembre 2000. Ce décret prévoit que le Gouvernement flamand est chargé d'établir les plans de fréquences pour l'attribution des fréquences aux radiodiffuseurs qui relèvent de la Communauté flamande. Le Gouvernement de la Communauté française ajoute que la position du Conseil d'Etat est fondée sur la jurisprudence de la Cour, confirmée dans l'arrêt n° 109/2000.

A.10. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand réplique que les arguments qui ont été invoqués pour juger illégal l'arrêté royal du 10 janvier 1992 ont, dans l'intervalle, été amplement réfutés dans un jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles du 17 janvier 2002, auquel il se rallie. En outre, selon le Gouvernement flamand, l'on ne peut admettre que le Gouvernement de la Communauté française conteste actuellement la validité de cet arrêté, alors qu'il avait lui-même déjà invoqué la violation de cet arrêté devant le Conseil d'Etat.

Du reste, le Gouvernement flamand conteste la thèse du Gouvernement de la Communauté française selon laquelle le décret entrepris, et plus précisément son annexe, contient exclusivement une liste de fréquences, et non des hauteurs d'antennes, des puissances apparentes rayonnées et des coordonnées géographiques des sites d'émission, et ne peut donc occasionner des dérangements techniques. Selon le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française oublie que le décret entrepris fonde, quoi qu'il en soit, les décisions du Gouvernement de la Communauté française, auquel ces matières ont effectivement été déléguées, à nouveau sans coordination préalable.

S'agissant de la référence, faite par le Gouvernement de la Communauté française, à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement flamand observe que le Gouvernement de la Communauté française n'a lu que fort partiellement cet avis. En effet, selon le Gouvernement flamand, il est possible de déduire également d'autres conclusions dudit avis.

Second moyen

A.11. Dans un second moyen, le Gouvernement flamand dénonce la violation de l'article 127, § 2, de la Constitution. Selon le Gouvernement flamand, cette disposition constitutionnelle a mis en œuvre une répartition exclusive de compétence territoriale. Il fait valoir que la mise à disposition unilatérale d'un grand nombre de fréquences aux émetteurs de la Communauté française ou aux émetteurs qui opèrent depuis le territoire de cette Communauté a nécessairement pour effet que les émetteurs concernés émettront en dehors du territoire de la

Communauté française. Selon le Gouvernement flamand, le décret entrepris est dès lors entaché d'excès de compétence territoriale.

Cette limitation de compétence territoriale n'empêche pas, poursuit-il, que les décrets communautaires puissent avoir des effets extraterritoriaux, mais de tels effets ne peuvent contrecarrer la politique de l'autre communauté. Le Gouvernement flamand estime qu'il est incontestable, en l'espèce, que la mise à disposition unilatérale des fréquences en question qui étaient déjà, à l'époque, attribuées aux émetteurs « flamands », a pour conséquence que les émetteurs « francophones » - *a fortiori* s'ils opèrent non loin des émetteurs « flamands » correspondants - menacent de perturber les émissions de ces derniers, ce qui implique que la politique des fréquences de la Communauté flamande est contrecarrée.

A.12. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que le décret entrepris, en particulier son article 2 et son annexe, n'est pas entaché d'excès de compétence territoriale, dès lors que le décret s'applique exclusivement sur le territoire de la Communauté française. Le cas échéant, cet excès de compétence pourrait être constaté à l'occasion de l'exécution du décret entrepris. Mais, dans cette hypothèse, il appartiendra, selon le Gouvernement de la Communauté française, aux gouvernements concernés de fixer de commun accord les coordonnées géographiques du site d'émission, la hauteur d'antenne, la puissance apparente rayonnée et les atténuations directionnelles éventuelles.

Le Gouvernement de la Communauté française estime ensuite que la jurisprudence de la Cour relative à l'aide aux associations francophones dans les communes dotées d'un statut linguistique spécial ne peut s'appliquer en l'espèce, dès lors que le décret entrepris n'a pas pour but de protéger une minorité linguistique dans une région linguistique dont la langue n'est pas celle de la Communauté française. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que la radiodiffusion a, en soi, des effets extraterritoriaux et que le décret entrepris a essentiellement eu pour but de mettre fin à une insécurité juridique.

A.13. Le Gouvernement flamand réplique que le Gouvernement de la Communauté française avait bel et bien pour objet de contrecarrer la politique des fréquences de la Communauté flamande, ainsi qu'il ressort de la motivation de sa demande d'avis urgent adressée au Conseil d'Etat relativement à l'avant-projet qui a conduit au décret entrepris.

La circonstance que la Communauté flamande ne revendique pas les fréquences qui sont mentionnées dans l'annexe au décret entrepris n'est pas pertinente, estime le Gouvernement flamand. La question à laquelle il convient de répondre en l'espèce n'est pas de savoir si la Communauté française « fait main basse » sur des fréquences d'une autre communauté, mais bien si elle s'approprie sans plus des fréquences, même si elle n'y a pas droit, sans la coordination préalable qui découle de la répartition des compétences de droit interne.

Troisième moyen

A.14. Dans un troisième moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que le décret entrepris est contraire au principe de proportionnalité. Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement flamand soutient que, dans un Etat fédéral, les législateurs respectifs doivent s'abstenir de porter atteinte aux règles qui ont été adoptées par un autre législateur et qu'ils ne peuvent entraver la mise en œuvre de compétences des autres autorités.

Le Gouvernement flamand estime que le fait que la Communauté française réserve unilatéralement, sans coordination ou concertation préalable, un grand nombre de fréquences à ses émetteurs ou aux émetteurs qui opèrent sur son territoire rend impossible la mise en œuvre, par la Communauté flamande, de sa propre politique, ou l'entrave en tout cas sérieusement.

A.15. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le troisième moyen manque en fait, dès lors que l'annexe du décret entrepris ne reprend aucun site situé en région de langue néerlandaise. Il souligne ensuite que les divergences entre les communautés ne portent que sur huit fréquences, soit 1,1 p.c. du nombre total de fréquences à attribuer aux services privés de radiodiffusion. Selon le Gouvernement de la Communauté française, ces chiffres démontrent qu'il n'y a aucune atteinte ou entrave grave à l'exercice, par la Communauté flamande, de ses compétences. *A fortiori*, il n'est pas démontré, selon le Gouvernement de la Communauté française, que la méconnaissance alléguée du principe de proportionnalité résulte du décret entrepris.

A.16. Le Gouvernement flamand réplique que le législateur décrétoal avait expressément pour but de contrecarrer la politique flamande en matière de fréquences, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs et de la motivation de la demande d'avis urgent adressée au Conseil d'Etat.

Le Gouvernement flamand estime enfin que nonobstant le caractère éventuellement restreint (pour l'instant) des divergences entre les parties, la Communauté française empêche la Communauté flamande, à tout le moins en ce qui concerne ces fréquences, de mettre en œuvre sa propre politique.

- B -

Quant à l'objet et à l'entendue du recours

B.1.1. Le Gouvernement flamand demande l'annulation du décret de la Communauté française du 20 décembre 2001, « ou tout au moins de l'article 3 et de l'annexe à ce décret ». Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand communique que la référence à l'article 3 figurant dans la requête résulte d'une erreur matérielle et que, outre l'annulation de l'ensemble du décret, c'est en particulier l'annulation de l'article 2 et de l'annexe du décret qui est visée.

B.1.2. L'article 166, § 1er, 2°, du décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (*Moniteur belge*, 17 avril 2003) a abrogé, avec effet au 17 avril 2003 (article 168), le décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, modifié notamment par le décret attaqué du 20 décembre 2001.

Le décret attaqué est par conséquent abrogé dans cette mesure. Cette abrogation n'a toutefois aucune incidence sur l'objet réel du recours.

B.2.1. Selon le Gouvernement de la Communauté française, les trois moyens invoqués par le Gouvernement flamand font apparaître que le recours est essentiellement, voire exclusivement dirigé contre l'article 2, alinéa 1er, du décret du 20 décembre 2001. Très accessoirement, le recours est, selon lui, dirigé contre l'alinéa 2 du même article. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le recours n'est pas recevable en tant qu'il poursuit l'annulation d'autres dispositions que celles contenues dans les deux premiers alinéas de l'article 2.

B.2.2. Selon le Gouvernement flamand, c'est au moins la totalité de l'article 2 qui est visée, en ce compris l'attribution de compétences au Gouvernement de la Communauté française figurant à l'alinéa 3 de cet article.

B.2.3. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête.

Il ressort de la requête introduite et de l'exposé des moyens que sont seuls en cause les deux premiers alinéas de l'article 2 du décret du 20 décembre 2001 et l'annexe à ce décret. La Cour limite son examen à ces dispositions et à cette annexe.

Quant à l'exception d'incompétence

B.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le premier moyen n'est pas recevable en tant qu'il vise aussi la violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz (A.7).

Le Gouvernement de la Communauté française soulève en réalité une exception d'incompétence selon laquelle la Cour ne peut contrôler les dispositions attaquées au regard de l'article 2 de l'arrêté royal précité.

B.3.2. Le Gouvernement flamand estime que les règles répartitrices de compétences au regard desquelles la Cour peut exercer son contrôle peuvent être de nature réglementaire, comme la Cour en a décidé dans l'arrêt n° 39/97.

B.3.3. En vertu de l'article 142 de la Constitution et des articles 1er, 1°, et 26, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour doit exercer son contrôle au regard des règles établies par ou en vertu de la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ces articles n'exigent pas que ces règles soient de nature législative, mais seulement qu'elles aient pour objet une répartition de compétences.

B.3.4. A la différence des formes de coopération de la concertation, de l'association, etc. dont il est question dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou dans les autres lois de réformes institutionnelles (article 30*bis* - ancien article 124*bis* - de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage), l'exigence de « demande de coordination » prescrite par l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992 n'est pas une règle déterminant les compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions.

B.3.5. La Cour n'est pas compétente pour contrôler les dispositions attaquées au regard de l'article 2 de l'arrêté royal précité du 10 janvier 1992.

Quant à l'« Accord de Genève, 1984 »

B.4.1. Le Gouvernement flamand fait référence à l'« Accord régional relatif à l'emploi de la bande 87,5 MHz - 108 MHz pour la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence ».

B.4.2. Indépendamment même de la circonstance que cet Accord, en l'absence de l'assentiment des Chambres législatives fédérales et des Conseils de communauté, demeure sans effet dans l'ordre juridique interne, ainsi que l'a observé le Conseil d'Etat (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2000-2001, n° 202/1, p. 18), un règlement international tel que celui que contient l'Accord précité, qui exécute la Convention de Nairobi du 6 novembre 1982, ne saurait - faute d'une mention expresse dans les lois de réforme de l'Etat et compte tenu du fait que les communautés sont, tout autant que l'Etat fédéral, tenues de respecter les obligations contenues dans cet Accord - être invoqué *a priori* et de façon décisive en vue de délimiter les compétences attribuées respectivement à l'Etat fédéral et aux communautés par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Dans cette répartition de compétences, la matière de la « radiodiffusion et télévision » est désignée comme une matière culturelle au sens de l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution et c'est cette qualification qui doit servir de base à toute interprétation.

B.4.3. En tant que le Gouvernement flamand fait référence à l'« Accord de Genève, 1984 » susmentionné, la Cour ne peut en tenir compte.

Quant au fond

B.5.1. Les alinéas 1er et 2 attaqués de l'article 2 du décret du 20 décembre 2001 énoncent :

« La liste des fréquences en annexe constitue le cadastre des fréquences attribuables en Communauté française aux services privés de radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87.5-108 MHz.

Le Gouvernement arrête les modalités selon lesquelles la liste de fréquences visées à l'alinéa 1er peut être modifiée, sans que ces modifications puissent porter atteinte aux droits résultant des autorisations accordées. »

L'annexe fixe concrètement le cadre initial de référence et détermine le site d'émission et la fréquence (MHz).

B.5.2. Dans les travaux préparatoires, les dispositions attaquées ont été commentées comme suit :

« L'article 2 du présent projet précise une liste de fréquences attribuables aux opérateurs privés de la Communauté française.

Etant donné qu'un plan de fréquences est continuellement en évolution (déplacements d'antennes, ajouts ou disparitions d'opérateurs, ...), le présent article donne compétence au Gouvernement pour pouvoir apporter dans les meilleurs délais les modifications nécessaires au cadastre de fréquences tel qu'initialement défini en annexe, en fonction des besoins ressentis.

L'objectif est d'asseoir sur une base légale l'attribution des fréquences aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, afin de s'inscrire dans la lignée de la déclaration de politique communautaire.

[...]

L'article 2 du présent projet ne fait aucunement référence à l'arrêté royal du 10 janvier 1992, pris en exécution de l'article 10, alinéa 1er de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, compte tenu, d'une part de ce qu'il a été jugé inapplicable en raison des vices substantiels qui ont affecté son élaboration, relevés par les Cours d'appel de Gand et

de Bruxelles des 2 juin 1999 et 11 avril 2000 et, d'autre part, de ce que le ministre des Télécommunications a déclaré le 21 octobre 1999, dans une lettre adressée à l'Union européenne, qu'il y avait lieu de considérer ledit arrêté comme suspendu.

Cet article ne fait pas non plus référence à l'Accord de Genève de 1984, compte tenu du fait que la Section de législation du Conseil d'Etat a estimé, dans son avis rendu le [27 juin 2001], que cet accord ne produisait pas d'effet en droit interne. » (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2000-2001, n° 202/1, p. 4)

Quant aux premier et troisième moyens

B.6.1. Dans le premier moyen, le Gouvernement flamand affirme que les dispositions attaquées violent l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution et l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans le troisième moyen, le même Gouvernement fait valoir que les dispositions attaquées violent le principe de proportionnalité.

B.6.2. Etant donné que l'examen de la proportionnalité dans l'exercice des compétences attribuées aux communautés ressortit à l'examen de ces compétences elles-mêmes, les premier et troisième moyens seront examinés conjointement.

B.7.1. L'article 127, § 1er, de la Constitution dispose :

« Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles;

[...] ».

L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution [actuellement l'article 127, § 1er] sont :

[...]

6° La radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral;

[...]».

B.7.2. Sous réserve de l'exception qu'il a prévue, le législateur spécial a transféré aux communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Cette compétence permet aux communautés de régler les aspects techniques des émissions de radio et de télévision en tant qu'ils sont un accessoire de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Cette compétence emporte aussi celle d'attribuer les fréquences, dans le respect des normes techniques qui sont du ressort de l'autorité fédérale.

En effet, 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.

B.8. L'alinéa 2 de l'article 2 attaqué confie au Gouvernement de la Communauté française le soin d'arrêter les modalités selon lesquelles la liste des fréquences visée à l'alinéa 1er peut être modifiée. Cette disposition doit être interprétée comme n'autorisant pas ce Gouvernement à violer les règles répartitrices de compétences lorsqu'il exerce ce pouvoir.

B.9.1. Le Gouvernement flamand allègue encore que les dispositions attaquées sont contraires au principe de proportionnalité.

B.9.2. L'exercice de la compétence communautaire en matière de radiodiffusion et de télévision doit être réglé de façon telle qu'il ne porte atteinte ni à la compétence fédérale en matière de police générale des ondes radioélectriques, ni à la compétence des autres

communautés. Les communautés doivent notamment veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres autorités précitées.

B.9.3. Le Gouvernement flamand n'établit pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi les dispositions attaquées empêcheraient la Communauté flamande d'exercer ses compétences en matière de radiodiffusion et de télévision, ni en quoi l'exercice de ces compétences serait rendu exagérément difficile.

En outre, le Gouvernement de la Communauté française fait observer, sans être contredit sur ce point par le Gouvernement flamand, que la contestation entre les communautés porte seulement sur 8 fréquences, ce qui représente à peine 1,1 p.c. du nombre total des fréquences à attribuer.

Les dispositions attaquées ne violent pas le principe de proportionnalité qui doit être respecté dans l'exercice des compétences.

B.10. L'exposé fait par les parties devant la Cour montre la nécessité de pourvoir à une coordination entre l'Etat fédéral et les communautés en matière d'attribution des fréquences en cause, et ce tant au niveau national qu'au niveau international. Etant donné que ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'ont prévu de coopération obligatoire en cette matière, il appartient aux autorités exerçant des compétences complémentaires d'apprécier l'opportunité de faire usage de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose : « L'Etat, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun ».

B.11. Les premier et troisième moyens ne peuvent être admis.

Quant au deuxième moyen

B.12. Dans le deuxième moyen, le Gouvernement flamand dénonce la violation de l'article 127, § 2, de la Constitution. Les dispositions attaquées seraient entachées d'excès de compétence territoriale parce qu'elles attribuent unilatéralement des fréquences radio aux émetteurs de la Communauté française ou aux émetteurs qui opèrent depuis le territoire de cette Communauté, de sorte que les émetteurs concernés émettront nécessairement en dehors du territoire de la Communauté française.

B.13.1. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le législateur communautaire est compétent, en l'espèce, en vertu de ses attributions en matière de radiodiffusion et de télévision. L'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 considère cette matière comme une matière culturelle au sens de l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution.

B.13.2. Pour ce qui est du champ d'application territorial des matières visées à l'article 127, § 1er, de la Constitution, le paragraphe 2 de cet article dispose :

« Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. »

B.13.3. L'article 127, § 2, de la Constitution a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire pour lequel il est compétent.

B.13.4. En vertu de l'alinéa 1er de l'article 2 du décret du 20 décembre 2001, la liste des fréquences annexée à ce décret constitue le cadastre des fréquences « attribuables en Communauté française ».

Compte tenu de la sphère de compétence matérielle dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision, ce critère permet de localiser adéquatement le régime décretaal dans la sphère de compétence territoriale de la Communauté française.

B.14.1. Faisant référence à l'arrêt n° 54/96, le Gouvernement flamand soutient encore que la limitation constitutionnelle de compétence territoriale n'empêche certes pas que les décrets puissent avoir des « effets extraterritoriaux », mais qu'il est incontestable qu'en l'espèce, la politique de la Communauté flamande en matière de fréquences est contrecarrée.

B.14.2. Il résulte de la nature même de la matière de la radiodiffusion qu'une réglementation dans ce domaine peut avoir des effets extraterritoriaux.

La Cour n'aperçoit pas en quoi les dispositions décrétales attaquées auraient des effets qui aboutiraient à contrecarrer la politique de la Communauté flamande.

Comme il est indiqué au B.10, il appartient aux autorités concernées de s'entendre sur une intervention coordonnée dans la matière en cause.

B.15. Le deuxième moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 juin 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts