

Collège d'avis
Avis n°8/2000

Objet: Projet d'arrêté royal réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz – 108 MHz

INTRODUCTION

Le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel a pris connaissance du texte d'un projet d'arrêté royal visant à réglementer la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz qui abrogerait et remplacerait l'arrêté royal du 10 janvier 1992.

Le Collège d'avis rend d'initiative un avis sur ce texte, conformément à l'article 18, 2° du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française.

Le Collège d'avis a déjà eu l'occasion de réagir à un avant-projet du Gouvernement fédéral de révision de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 (avis n°2/2000 du 9 février 2000). Dans celui-ci, le Collège mettait l'accent sur un certain nombre de principes qu'il réitère aujourd'hui :

- la non-discrimination entre les services public et privé de radiodiffusion sonore ;
- le strict respect, en matière de normes techniques, des méthodes de calcul et des procédures techniques et administratives figurant dans l'accord de Genève 1984, avec possibilité de dérogation ponctuelle au niveau interne moyennant l'accord des Communautés ;
- l'établissement préalable d'un cadastre des fréquences (état des lieux de l'ensemble des fréquences disponibles et de leurs caractéristiques techniques) aux conditions suivantes : accord des Communautés, respect du plan de Genève 1984 et élaboration sur toute la bande 87,5 MHz – 108 MHz sans fragmentation ;
- l'introduction d'une procédure de coordination, de mécanismes d'arbitrage et de contrôle respectueux des compétences des Communautés.

AVIS DU COLLÈGE D'AVIS

Le projet d'arrêté royal traite de quatre aspects relatifs à la radiodiffusion sonore en modulation de fréquences, à savoir l'établissement de plans de fréquences (c'est-à-dire la liste d'assignations de fréquences utilisables et leurs caractéristiques techniques), la coordination des fréquences (c'est-à-dire l'examen des demandes de nouvelles assignations et la consultation de toutes les parties en vue d'éviter des brouillages), le contrôle technique des paramètres de fonctionnement des stations de radiodiffusion et la conformité de leur matériel aux prescriptions techniques.

Le projet d'arrêté royal doit s'inscrire dans la répartition des compétences entre l'État fédéral et les Communautés telle qu'elle est définie actuellement.

Pour rappel, la compétence de l'autorité fédérale, telle que précisée par des arrêts de la Cour d'arbitrage en 1990-1991, est définie comme la « *compétence d'élaborer les normes techniques relatives à l'attribution de fréquences et à la puissance des émetteurs qui doivent rester communes pour l'ensemble des radiocommunications quelle que soit leur destination* » - et donc non spécifiques à la radiodiffusion – « *ainsi que la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer par la voie répressive le respect desdites normes* ». L'exercice de cette compétence doit être réglée de façon telle qu'il ne porte pas atteinte à

la compétence des Communautés auxquelles est confiée la matière de la radiodiffusion. La compétence des Communautés inclut, dans le respect des normes techniques nationales, celle de régler les aspects techniques qui sont spécifiques à la matière de la radiodiffusion et d'attribuer les fréquences. Elle comprend aussi l'application de toutes les normes techniques, y compris les normes nationales, dans l'exercice des compétences d'autorisation ou d'agrément dont disposent les Communautés.

Le projet d'arrêté royal propose une adaptation de l'actuelle répartition des compétences qui donnerait au niveau fédéral un pouvoir de décision en cas de conflit entre les Communautés en ce qui concerne la coordination des fréquences et un réel pouvoir coercitif en matière de contrôle technique des stations de radiodiffusion et de conformité de leurs matériels. De plus, l'IBPT deviendrait le « notaire » - en ce que c'est cet institut fédéral qui serait chargé de leur publication - du cadastre des fréquences tenu à jour et de la liste des stations de radiodiffusion autorisées. La compétence fédérale en matière d'élaboration des normes techniques serait affirmée sans toutefois être mise en œuvre dans le projet d'arrêté royal ; elle serait exercée sur proposition des ministres communautaires ayant la radiodiffusion dans leurs attributions.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel souhaite rendre le gouvernement attentif au fait qu'il ne peut exister de hiérarchisation entre les utilisations du spectre radioélectrique.

Les remarques du Collège d'avis sont organisées en suivant la logique du projet d'arrêté royal, chapitre par chapitre.

Chapitre premier – Définitions

A l'article 1 5° du projet d'arrêté royal, l'autorisation vise « *le document délivré **par ou au nom** d'une Communauté permettant d'établir et de faire fonctionner une station de radiodiffusion sonore* ». Le commentaire de l'article devrait préciser que cette disposition vise la compétence du Vlaams Commissariaat voor de Media en matière d'octroi d'agrément et d'autorisation d'émission.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose la suppression de la définition de la notion de puissance de sortie à l'article 1 8° en raison du caractère restrictif de son utilisation (voir notamment le cas des installations de secours en cas de panne).

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel demande que soient ajoutées les définitions des notions de « probabilité de brouillage » et de « caractère nuisible » d'une perturbation utilisées en divers endroits du projet d'arrêté royal.

Chapitre II – Coordination des fréquences

2.1. Le projet d'arrêté royal rencontre la préoccupation du Conseil supérieur de l'audiovisuel de l'établissement préalable par les Communautés d'un cadastre des fréquences pour la radiodiffusion sonore, plan de base initial de fréquences coordonnées, annexé à l'arrêté royal.

Toutefois, le Conseil supérieur de l'audiovisuel déplore que le projet d'arrêté royal consacre une politique de double fragmentation – spectrale et temporelle - de la bande de fréquences réservée à la radiodiffusion sonore en modulation de fréquences qui ne peut que nuire à une gestion optimale de la ressource rare que constitue le spectre des fréquences.

La division de la bande FM en deux parties rendra plus qu'hasardeux le respect de l'obligation que le décret du 24 juillet 1997 impose au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'assurer une « *diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différentes radios* ».

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'interroge sur la situation qui découlerait de l'hypothèse du non dépôt du plan de base dans le délai maximal des 365 jours.

L'hypothèse d'une mise en œuvre du plan de base coordonné partielle ou complète à des dates différentes par les Communautés flamande, française et germanophone est à prendre en considération avec attention. Il convient d'en mesurer soigneusement les effets.

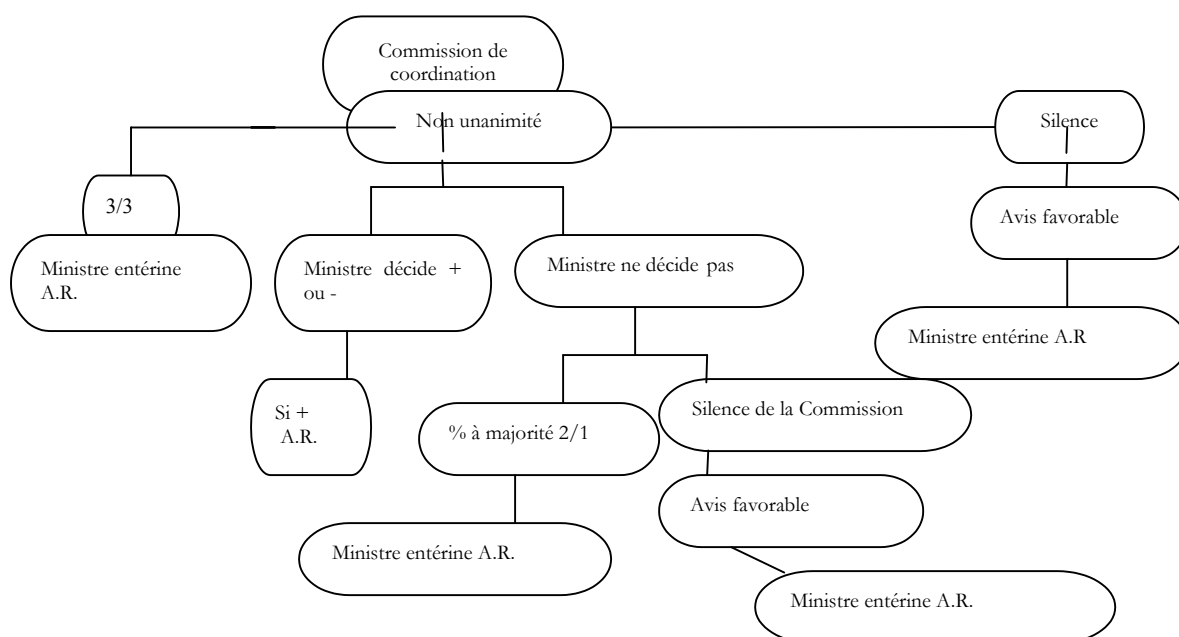
Enfin, l'établissement du plan de base initial reste une des pierres d'achoppement les plus importantes. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel suit avec beaucoup d'attention les négociations menées depuis quelques mois. Les réactions éventuelles qu'il pourrait formuler à l'égard de protocoles d'accord sortent du cadre strict du présent avis.

Le projet d'arrêté royal institue une procédure d'examen des demandes de modification du plan de base par une Communauté, d'examen des déplacements de point d'émission provoquant des brouillages supplémentaires et d'examen de constat de perturbations nuisibles à des radiocommunications autres que la radiodiffusion sonore.

Il institue pour ce faire une commission de coordination, composée d'un expert désigné par le ministre compétent de chacune des Communautés, dont le secrétariat est assuré par l'IBPT. Cette commission dispose d'un pouvoir de proposition qui lie le ministre fédéral ayant les télécommunications dans ses attributions dans le seul cas de l'unanimité de ses membres. Dans l'hypothèse où la proposition de la commission n'est pas unanime ou qu'elle n'est pas communiquée dans un délai qui est beaucoup trop court, le ministre fédéral décide, après consultation de l'IBPT. Le délai imparti à la décision ministérielle varie selon les circonstances.

Sept remarques :

- * Pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, les compétences des Communautés et leur autorité seraient mieux respectées en disposant qu'en cas d'absence de proposition de la Commission de coordination dans les délais impartis et à l'instar des règlements internationaux, l'avis de la Commission est présumé favorable. Par ailleurs, toujours dans une volonté que les mécanismes de décision aboutissent, le Collège propose qu'en cas d'absence de décision du ministre dans le délai qui lui est imparti, le dossier soit renvoyé à la commission qui décide alors à la majorité simple. L'ensemble de la procédure dans les trois cas évoqués dans le projet d'arrêté royal serait alors tel que présenté schématiquement ci-dessous :



- * Les modalités de fonctionnement de la Commission doivent être spécifiées dans un règlement d'ordre intérieur à adopter dans un délai fixé et à rendre public ; ce dernier devrait spécifier que l'abstention est présumé être un refus ;
- * Il convient que les délais prescrits au chapitre II articles 3 à 6 inclus soient, dans tous les cas, des délais de rigueur et que les décisions soient, dans tous les cas, motivées en droit et en fait. Les délais de réception devraient être remplacés par des délais d'envoi par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ;
- * L'avis de la Commission est liée par celui de Belgocontrol ; ce principe constitue un facteur important de blocage au vu des réactions de cet organisme aux précédentes demandes de coordination. Il convient à tout le moins que « *l'avis* » – et non les « *objections* » – de Belgocontrol soient motivées en droit et en fait ;
- * A l'article 3 § 1er in fine, il convient de remplacer la référence à l'article 13 par celle à l'article 12 §3 ;
- * A l'article 3 § 7, la décision du ministre devrait être prise « *après consultation* » de l'IBPT et non « *sur avis* » ;
- * A l'article 4 § 3, il serait préférable de remplacer les termes « *provoque des brouillages supplémentaires* » par « *augmente la probabilité de brouillage* » et de compléter ce § par l'obligation de motivation de la demande.

Chapitre III – Normes techniques générales

La définition des normes techniques est renvoyée à l'adoption d'un autre arrêté royal sur proposition des ministres ayant la radiodiffusion sonore dans leurs attributions.

Une des principales pierres d'achoppement des négociations et des recours actuels et passés n'est donc aucunement résolue par le projet d'arrêté royal.

Il conviendrait à tout le moins de préciser qu'en l'absence d'adoption de cet arrêté, la référence en matière de normes techniques reste l'accord de Genève 1984.

L'article 7 § 1er doit se comprendre dans le respect des compétences actuellement dévolues à l'Etat fédéral et aux Communautés (voir ci-dessus).

Chapitre IV – Autorisations et changements

Selon le projet d'arrêté royal, il appartient à l'IBPT, de publier, sur son site Internet, non seulement le plan de base et ses modifications mais aussi la liste complète des stations de radiodiffusion sonores autorisées.

Deux précisions s'imposent :

- * le cadastre des fréquences et ses modifications ultérieures seront d'abord publiées au Moniteur belge puisqu'il s'agit d'arrêtés royaux ;
- * il revient aux Communautés ou à leur organe de régulation le soin de publier la liste des stations qu'elles autorisent.

Chapitre V – Contrôle technique des stations de radiodiffusion sonore

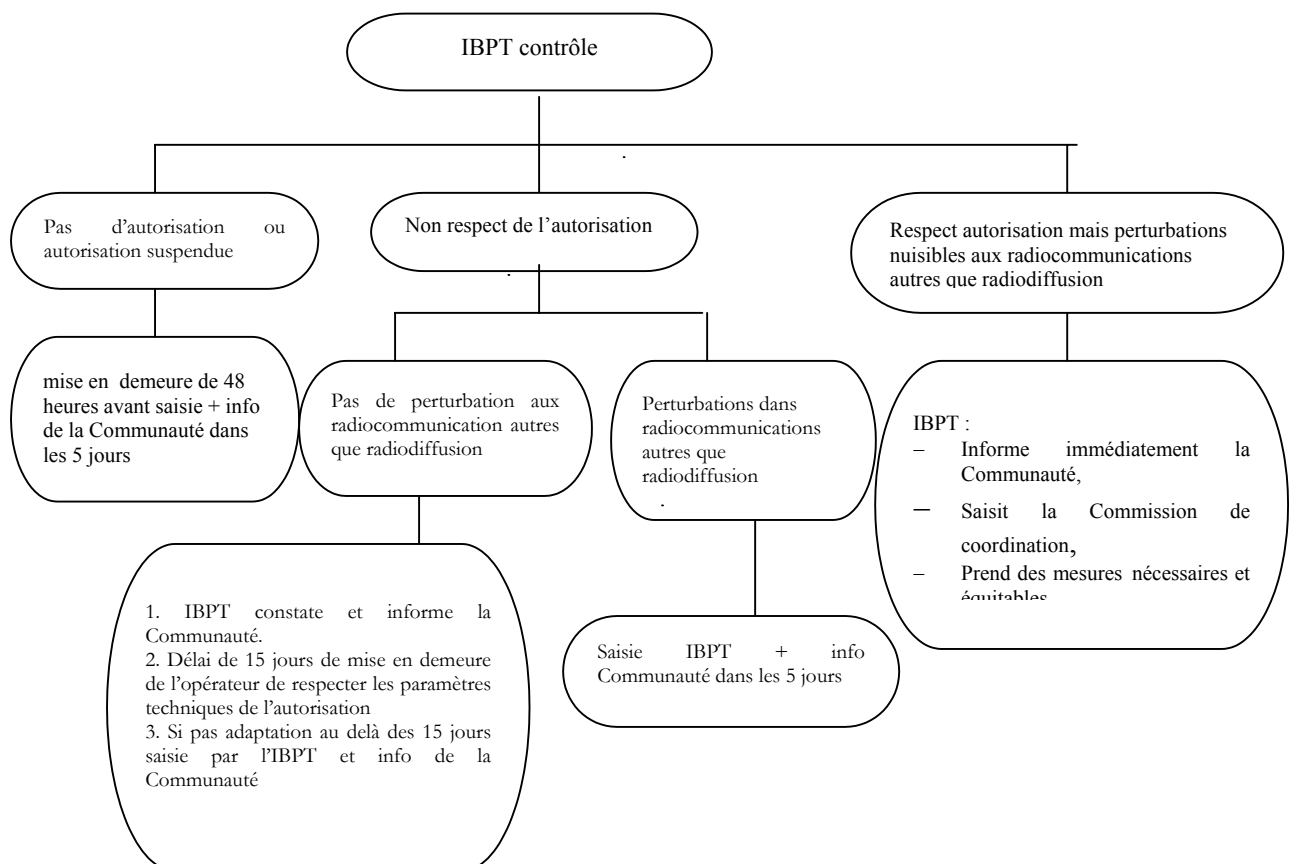
L'IBPT est désigné comme ayant « *qualité* » pour le contrôle technique des stations de radiodiffusion sonore. Il convient d'être attentif à ce que les versions française et flamande de l'arrêté royal concordent.

Ce contrôle technique est effectué soit d'initiative, soit à la demande d'une Communauté, d'un Procureur du Roi ou de Belgocontrol. Il conviendrait de préciser dans les commentaires des articles que la saisine par une Communauté inclut celle par l'organe de régulation chargé du contrôle des opérateurs.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose à l'article 12 § 2 alinéas 2 et 3 de remplacer l'adaptation immédiate ou différée des paramètres techniques de la station avec les termes de son autorisation par une disposition visant à prévoir dans tous les cas un délai de 15 jours de mise en demeure de l'opérateur de respecter les paramètres de son autorisation. Dans le seul cas où l'opérateur n'aurait pas procédé aux réglages nécessaires endéans ce délai, l'IBPT procède à la saisie de l'émetteur et en informe la Communauté compétente dans les 5 jours ouvrables.

A l'article 12 § 1^{er}, il conviendrait de permettre à un opérateur de bonne foi de se mettre en règle en disposant que les services de contrôle de l'Institut procèdent, après mise en demeure restée infructueuse plus de 48 heures, à la saisie administrative de l'émetteur.

La procédure mise en œuvre moyennant ces corrections serait alors telle que schématisée ci-dessous :



Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'interroge sur les notions de « *perturbations nuisibles* » figurant à l'article 12 § 2 al.4 et à l'article 12 § 3 al.1er et 3 et de « *mesures nécessaires et équitables* » de réparation prévues à l'article 12 § 3 al.3. Pour éviter des risques d'interprétation abusive, il convient que les interventions éventuelles de l'IBPT dans ce cadre soient motivées. Il en est de même à l'article 15

Chapitres VI, VII et VIII – Dispositions abrogatoires, transitoires et entrée en vigueur

L'entrée en vigueur est prévue à la publication complète du plan de base. Elle est à la date de publication de l'arrêté royal pour les articles concernant les définitions, l'établissement du plan de base en deux sous-bandes, la saisie par l'IBPT de l'émetteur d'une station de radiodiffusion non couverte par une autorisation ou dont l'autorisation a été suspendue après publication du plan de base et les dispositions transitoires.

Pour éviter des situations contrastées, le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose d'étendre les dispositions des articles 14 et 16 à l'ensemble de l'article 12 et non pas seulement à son § 1er.

Enfin, il serait judicieux d'éviter que les définitions figurant dans cet arrêté royal entrent en conflit avec celles figurant dans l'arrêté royal du 10 janvier 1992 pendant la période transitoire.

Annexes

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose la suppression à l'annexe 2 de la référence à la notion de puissance de sortie maximale autorisée à l'émetteur

Fait à Bruxelles, le 11 octobre 2000.