

Numéro du rôle : 7
Arrêt n° 7 du 20 décembre 1985

En cause : la requête du Conseil des Ministres du 7 juin 1982 tendant à faire constater par la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat que le Conseil de la Communauté française a excédé les limites de ses compétences en adoptant l'article 8 du décret du 8 septembre 1981 "fixant les conditions de reconnaissance des radios locales", requête renvoyée à la Cour d'arbitrage en application de l'article 110 de la loi du 28 juin 1983.

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs J. DELVA et E. GUTT, présidents,
Messieurs J. WATHELET, L.P. SUETENS, W. CALEWAERT, J. SAROT et L. DE GREVE,
juges,
H. VAN DER ZWALMEN, greffier,
l'audience étant présidée par le président E. GUTT,

a rendu l'arrêt suivant :

I. Objet

Par requête du 7 juin 1982, adressée à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres demande de constater que le Conseil de la Communauté française a excédé les limites de ses compétences en adoptant l'article 8 du décret du 8 septembre 1981 "fixant les conditions de reconnaissance des radios locales". Le Conseil des Ministres demande également au Conseil d'Etat de dire possible un conflit entre ce décret et la législation nationale à "prendre" en la matière.

Conformément à l'article 110 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, cette affaire a été renvoyée à la Cour d'arbitrage.

II. La procédure

La requête a été notifiée le 4 mars 1985 aux autorités indiquées aux articles 59, par. 1, et 113 de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

Le greffier de la Cour a fait publier au Moniteur belge du 6 mars 1985 en français, en néerlandais et en allemand, un avis relatif à cette requête.

Le 2 avril 1985, l'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire.

Le 22 juillet 1985, le Conseil des Ministres a déposé des conclusions au greffe de la Cour.

Le 17 septembre 1985, l'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions au greffe de la Cour.

La Cour a prorogé le délai qui lui est imparti pour rendre son arrêt jusqu'au 30 septembre 1985, par ordonnance du 28 mars 1985, et jusqu'au 31 mars 1986, par ordonnance du 25 septembre 1985.

Par ordonnance du 11 juin 1985, la Cour a décidé que l'affaire était en état et a fixé l'audience pour plaidoiries au 28 juin 1985.

Les parties et leurs avocats en furent informés par le greffier de la Cour les 12 et 13 juin 1985.

Ont comparu à l'audience du 28 juin 1985 :

- Maître P. VAN OMMESLAGHE, avocat à la Cour de Cassation, pour le Conseil des Ministres;
- Maître J. PERLBERGER, avocat du Barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française.

A cette même audience, les juges WATHELET et SUETENS ont fait rapport respectivement en français et en néerlandais.

Pour permettre aux parties de s'expliquer quant à la saisine de la Cour au regard notamment de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il était en vigueur lors de l'introduction de la requête, et des articles 110 et 1er de la loi du 28 juin 1983, l'affaire a été mise en continuation pour plaidoiries à l'audience publique du 19 septembre 1985.

Ont comparu à l'audience du 19 septembre 1985 :

- Maître P. VAN OMMESLAGHE et Maître Ph. GERARD, avocats à la Cour de Cassation, pour le Conseil des Ministres;
- Maître J. PERLBERGER, avocat du Barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française.

Maître PERLBERGER ayant exposé qu'il était amené à contester la composition de la Cour telle que fixée par ordonnance rendue le 13 décembre 1984 par le président en exercice en application des articles 46 § 1, 49 et 50 de la loi du 28 juin 1983 et modifiée par ordonnance du 14 mai 1985 suite à l'empêchement temporaire du juge Blanckaert, et Maître VAN OMMESLAGHE ayant souhaité conclure par écrit sur cet incident, la Cour a remis l'affaire sine die.

Par ordonnance rendue le 30 septembre 1985, le président en exercice a soumis l'affaire à la Cour d'arbitrage réunie en séance plénière pour connaître de l'incident.

Le 4 octobre 1985, l'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions additionnelles au greffe de la Cour.

La Cour a fixé l'examen de l'incident à l'audience publique du 22 octobre 1985, date d'audience dont les parties et leurs conseils ont été avisés par le greffier de la Cour les 3, 4 et 7 octobre 1985.

Ont comparu à l'audience du 22 octobre 1985 :

- Maître P. VAN OMMESLAGHE et Maître Ph. GERARD, avocats à la Cour de Cassation,

pour le Conseil des Ministres;

- Maître J. PERLBERGER, avocat du Barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française.

A l'audience du 22 octobre 1985, Maître PERLBERGER a déposé des deuxièmes conclusions additionnelles et Maître VAN OMMESLAGHE a déposé des conclusions.

Par arrêt du 25 octobre 1985, la Cour a décidé que le siège tel qu'il était composé lors de l'audience du 19 septembre 1985, l'était conformément au prescrit de la loi.

L'arrêt a été notifié conformément à l'art. 96 de la loi organique les 29 et 31 octobre, et 4 novembre 1985.

La Cour a fixé l'examen du fond de l'affaire à l'audience publique du 19 novembre 1985, date d'audience dont les parties et leurs conseils ont été avisés par le greffier de la Cour les 30 octobre et 4 novembre 1985.

Ont comparu à l'audience du 19 novembre 1985 :

- Maître P. VAN OMMESLAGHE et Maître Ph. GERARD, avocats à la Cour de Cassation, pour le Conseil des Ministres;

- Maître J. PERLBERGER et Maître V. DEWOLF, avocats du Barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française.

Maîtres VAN OMMESLAGHE, PERLBERGER et DEWOLF ont été entendus en leurs plaidoiries.

La procédure a été poursuivie conformément aux articles 52 et suivants de la loi du 28 juin 1983, concernant l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. En droit

1. Le décret entrepris a été voté par le Conseil de la Communauté française le 7 juillet 1981. Il a été promulgué par le Roi le 8 septembre 1981 et publié au Moniteur belge du 21 octobre 1981. Il est entré en vigueur le 31 octobre 1981.

2. Ce décret fixe les conditions de reconnaissance des radios locales. L'article 2 donne compétence à l'Exécutif de la Communauté française pour reconnaître les radios locales lorsqu'elles sont organisées conformément au décret et aux arrêtés pris en exécution de celui-ci. Cette reconnaissance intervient sur avis motivé du Conseil des radios locales, dont les modalités de création et de fonctionnement sont fixées par les articles 3 et 4 du décret.

Les articles 5 et 6 règlent la procédure et les conditions de reconnaissance.

L'article 7 donne aux pouvoirs publics locaux la possibilité de collaborer à l'organisation de radios locales ou de quartiers par l'intermédiaire de foyers centraux agréés.

L'article 8 - au coeur du débat - dispose :

"Sont interdites :

- a) Les émissions portant atteinte au respect des lois, à la sécurité de l'Etat, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs ou constituant une offense à l'égard d'un Etat étranger;
- b) Les émissions revêtant un caractère de publicité commerciale;
- c) Les émissions de propagande électorale."

L'article 13 prévoit la possibilité de suspension ou de retrait de la reconnaissance en cas de non respect des dispositions du décret.

3. Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, partie requérante, et l'Exécutif de la Communauté française.

Quant à la recevabilité

4.A.1. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Communauté française conteste la recevabilité ratione temporis de la requête portée devant la Cour d'arbitrage.

Selon l'Exécutif de la Communauté française, la recevabilité de la requête doit s'apprécier d'après la règle de procédure en vigueur au moment où le recours a été introduit; "rien, en effet, dans la loi relative à la Cour d'arbitrage, ne change les règles de procédure anciennes, sauf ce qui est dit à l'article 110 à propos du renvoi des affaires; en outre, les lois de procédure ne rétroagissent pas, sauf si le contraire est stipulé de façon expresse".

Il relève qu'aux termes de l'article 36 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973, "la procédure devant la section des conflits est la même que celle qui est suivie devant la section d'administration", sous réserve des adaptations apportées par le Roi. Par arrêté royal du 22 août 1975, le Roi a promulgué un certain nombre de règles de procédure spécifiques à la section des conflits de compétence. Cependant, il n'a pas introduit de dérogation à la disposition de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, en vertu duquel le délai pour l'introduction d'une requête est fixé à 60 jours, à partir du moment où l'acte ou le règlement incriminé ont été publiés ou notifiés.

L'Exécutif de la Communauté française arrive à la conclusion que :

- "1. Un délai, lorsque la validité d'une règle normative est en discussion, est indispensable (...)
- 2. Le délai en vigueur au moment de l'introduction du recours était de 60 jours à partir de la publication du décret au Moniteur.
- 3. Aucune disposition n'a ouvert un nouveau délai, subsidiairement, même le délai d'un an prévu à l'article 2, par. 1er de la loi du 28 juin 1983, n'a pas été respecté".

2. Le Conseil des Ministres fait valoir, à titre principal, que la recevabilité ratione temporis de la requête doit s'apprécier uniquement au regard de la loi du 28 juin 1983, dont l'article 110, par dérogation à l'article 2, permet à la Cour de statuer au sujet de lois et décrets qui peuvent avoir été

publiés plus d'un an avant le renvoi de l'affaire. "Aucune disposition de la loi du 28 juin 1983 ne prévoit que votre Cour devrait apprécier la recevabilité *ratione temporis* des recours dont elle est saisie par le renvoi opéré en vertu de l'article 110, à la lumière de dispositions légales ou réglementaires autres que celles édictées par cette loi elle-même".

Si la Cour décidait que la loi en vigueur au moment où la requête a été introduite doit être appliquée pour apprécier la recevabilité *ratione temporis* du recours, il n'en résulterait pas pour autant, selon le Conseil des Ministres, que la requête eût dû être introduite dans les soixante jours. Selon lui, l'instauration d'un recours en annulation d'une norme légale ou ayant force légale n'est pas nécessairement assortie d'un délai de recours, comme le montrent des exemples tirés du droit comparé ou du premier projet de loi sur la Cour d'arbitrage. Il relève ensuite que, si dans le projet de loi il avait été prévu une saisine sans limite de temps ("en tout temps") de la section des conflits, l'omission au cours de la procédure des mots "en tout temps" à l'occasion d'une autre modification du texte et sans indication de motifs, ne doit pas nécessairement être interprétée comme montrant la volonté du législateur d'instaurer un délai; le législateur a en effet pu juger qu'il était inutile de maintenir les mots "en tout temps". Le Roi, habilité par la loi à régler la procédure devant cette section, ne pouvait donc contrairement à la volonté du législateur, fixer de délai pour agir et "il ne peut être déduit de l'absence dans l'arrêté royal du 22 août 1975 de toute disposition fixant un tel délai que le délai du recours en annulation des actes administratifs serait d'application".

4.B. La recevabilité *ratione temporis* de la requête doit s'apprécier au regard de la loi qui était en vigueur au moment où la requête a été introduite.

L'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat disposait, au moment où la requête a été introduite : "la procédure devant la section des conflits de compétence est la même que celle qui est suivie devant la section d'administration. Le Roi peut y apporter des adaptations". En application de cette disposition, le Roi a déterminé la procédure devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat par l'A.R. du 22 août 1975.

Cet arrêté contient des dispositions de pure procédure telles que saisine de la section, délai pour l'envoi des mémoires, tenue des audiences, etc... Il ne contient aucune disposition fixant, pour la saisine de la section sur base de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un délai au respect duquel la recevabilité de la requête introduite par le Conseil des Ministres serait subordonnée.

Le délai de soixante jours fixé par l'article 4, alinéa 3 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat n'est pas davantage applicable, en vertu de l'article 36 précité, à la requête par laquelle le Conseil des Ministres saisit la section des conflits de compétence. Le délai de "prescription" des recours en annulation formés contre les actes et règlements des autorités administratives ne pouvait concerner les requêtes introduites devant la section des conflits de compétence, dès lors que celle-ci ne disposait pas du pouvoir d'annulation des décrets entrant en conflit avec la loi.

Il faut en conclure qu'en l'absence d'un délai de forclusion, la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat a été régulièrement saisie le 7 juin 1982 par le Conseil des Ministres d'une requête tendant à régler le conflit résultant de l'article 8, b du décret du 8 septembre 1981 publié au Moniteur du 21 octobre 1981. La Cour d'arbitrage peut donc connaître de ce conflit sur le renvoi opéré en vertu de l'article 110 de la loi du 28 juin 1983.

Quant à l'objet du recours

5.A.1. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Communauté française fait valoir que la Cour d'arbitrage ne peut statuer au-delà de la demande originaire et ne peut donc annuler l'article 8 du décret entrepris. "Elle pourra donc constater, comme il avait été demandé au Conseil d'Etat (...), que l'article 8 du décret du 8 septembre 1981 excède les limites de la compétence de la Communauté française, et qu'un conflit entre ce décret et la législation nationale à prendre en la matière est possible".

2. Selon le Conseil des Ministres, "il est conforme à l'économie même de la disposition et au but poursuivi par le mécanisme du renvoi que (la) Cour puisse exercer, sur les lois ou décrets dénoncés à la section des conflits de compétence, le pouvoir d'annulation qu'elle tient de l'article 1er de la loi du 28 juin 1983". "Sans doute est-il nécessaire qu'en pareil cas la partie requérante invite formellement (la) Cour à annuler la loi ou le décret querellé mais rien ne s'oppose à ce qu'elle puisse former cette demande en cours d'instance".

B. La requête signée par le Premier Ministre le 7 juin 1982 tend, d'une part, à faire constater par le Conseil d'Etat que le Conseil de la Communauté française a excédé les limites de ses compétences en adoptant l'article 8 du décret du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales et, d'autre part, à faire dire possible un conflit entre ce décret et la législation nationale à prendre en la matière.

Cette requête était introduite sur base des art. 17 et 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tels qu'ils avaient été modifiés par la loi du 9 août 1980.

L'article 110 de la loi du 28 juin 1983, portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, dispose que les affaires relatives à des conflits entre loi et décret - ce qui vise tous les conflits, qu'ils soient actuels ou virtuels, comme en l'espèce - (...) pendantes (...) devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont renvoyées à la Cour d'arbitrage. La Cour d'arbitrage a donc été saisie de la requête introduite par le Premier Ministre en application de cette disposition légale, sans qu'il ait été nécessaire d'introduire une nouvelle requête ou une requête ampliative.

La Cour d'arbitrage tient sa compétence de la loi du 28 juin 1983. Elle peut être saisie de deux manières : soit par le Conseil des Ministres ou un Exécutif de Communauté ou de Région - elle dispose alors d'une compétence d'annulation (article 1er de la loi du 28.06.1983) - soit par une juridiction - elle statue alors à titre préjudiciel (article 15 de la loi du 28.06.1983). Dans la présente affaire, la Cour d'arbitrage est amenée à se prononcer sur une requête du Conseil des Ministres. Elle doit donc statuer sur base de l'article 1er, § 1er, de la loi du 28 juin 1983 et détient une compétence d'annulation.

Quant au fondement du recours

6.A.1. Le Conseil des Ministres fait valoir que l'article 8, b du décret est contraire à l'article 4, 6°, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, en exécution de l'article 59 bis, § 2, 1°, de la Constitution, attribue aux Communautés la compétence en matière de radiodiffusion et de télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale. La partie requérante précise : "Le Conseil de la Communauté française est compétent pour fixer les conditions de reconnaissance des radios locales mais ne peut, à cette

occasion, légiférer en matière de publicité commerciale". En son article 8, b, 1e décret est donc entaché d'un excès de compétence et un conflit potentiel peut surgir entre ce décret et la législation que le Parlement national peut prendre en la matière.

2. L'Exécutif de la Communauté française soutient, tout d'abord, que le décret n'est pas incompatible avec la loi, puisqu'en cas d'interdiction de la publicité, les intérêts de la presse sont sauvegardés, ce qui était précisément l'objectif poursuivi par le législateur spécial lorsqu'il a attribué au législateur national la matière de l'émission de la publicité commerciale.

Il se fonde également sur l'article 10 de la loi du 8 août 1980 et fait valoir que l'article 8, b, du décret est, d'une part, un moyen utilisé pour assurer un exercice efficace des compétences des Communautés en matière culturelle, vu les incidences culturelles de la publicité commerciale sur la radiodiffusion et, d'autre part, aussi un des moyens pour que "lors du fonctionnement des radios locales destinées à être reconnues, soient atteints tous les objectifs visés par les articles 6, § 1er et 6, § 2, dont il n'est pas contesté qu'ils sont de la compétence du Conseil de la Communauté française".

6.B.1. La compétence des Communautés en matière de radiodiffusion est fixée par l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pris en application de l'article 59 bis, § 2, 1°, de la Constitution. Aux termes de cette disposition, les Conseils de Communautés sont compétents pour régler la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission des communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale.

La loi spéciale du 8 août 1980 a donc soustrait la matière de l'émission de publicité commerciale à la compétence des Communautés, manifestant ainsi de façon expresse sa volonté de comprendre cette matière dans les compétences réservées à l'Etat. Toute exception doit s'interpréter restrictivement. Il apparaît néanmoins que la décision de permettre ou non l'introduction de la publicité commerciale constitue l'essence même de la compétence maintenue à l'Etat par l'article 4, 6°, de la loi spéciale, peu importe le mode de radiodiffusion.

L'article 8, b, du décret du Conseil de la Communauté française du 8 septembre 1981 ne peut donc se fonder sur l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, dispose : "les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence".

Cette disposition permet aux Communautés de régler une matière pour laquelle l'Etat est en principe compétent, que ce soit aux termes d'une reconnaissance expresse de la loi ou sur base de sa compétence résiduaire. La compétence accessoire des Communautés est cependant limitée de deux manières. Tout d'abord, l'article 10 de la loi spéciale ne peut être isolé du système de répartition des compétences. A cet égard, il y a lieu de relever que, d'une part, la loi spéciale a entendu instituer en principe un système de compétences exclusives et que, d'autre part, la disposition de l'article 4, 6°, qui maintient, par voie d'exception, une compétence à l'Etat doit conserver un sens certain, même si elle appelle une interprétation restrictive. Ensuite, l'article 10 de la loi spéciale exige un lien très étroit entre compétence principale et accessoire - c'est la mesure de l'indispensable.

En interdisant les émissions revêtant un caractère de publicité commerciale, le décret méconnaît les règles répartitrices de compétence, tant en privant d'une large part de son efficacité la compétence reconnue par le législateur spécial à l'Etat, qu'en dérogeant fondamentalement au système de

compétences en principe exclusives que le Constituant et le législateur spécial ont institué. Pour être compatible avec le système de compétences exclusives, le recours à l'article 10 de la loi spéciale n'est admissible qu'à la double condition que la matière réservée se prête à un règlement différencié et que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal.

En l'espèce, la décision d'autoriser ou d'interdire la publicité commerciale appartient à l'essence même de la matière réservée au législateur national et appelle une réglementation uniforme.

Le bien-fondé du recours est établi par ces seules constatations et sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur le point de savoir si l'interdiction des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale était indispensable pour l'exercice de la compétence de la Communauté en matière de radiodiffusion.

Par ces motifs,

La Cour,

dit recevable le recours introduit le 7 juin 1982 par le Conseil des Ministres devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat et tendant à faire constater que le Conseil de la Communauté française a excédé les limites de ses compétences et à dire possible un conflit entre décret et loi;

dit pour droit que :

ledit recours est un recours en annulation, en vertu des articles 110 et 1er de la loi du 28 juin 1983 organique de la Cour d'arbitrage.

décide :

l'article 8, b, du décret du Conseil de la Communauté française du 8 septembre 1981 "fixant les conditions de reconnaissance des radios locales", publié au Moniteur belge du 21 octobre 1981, est annulé.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi du 28 juin 1983, à l'audience publique du 20 décembre 1985.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT