CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.283/4
du 3 mai 2023

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités de contrôle des stations de radiodiffusion par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.283/4
van 3 mei 2023

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de nadere bepalingen voor controle op de omroepstations door het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie'

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Le 20 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de vingt jours [*], sur un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités de contrôle des stations de radiodiffusion par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2023.

---

[*] Par courriel du 20 mars 2023.

*

Op 20 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd met twintig dagen [*], een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de nadere bepalingen voor controle op de omroepstations door het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2023.

---

[*] Bij e-mail van 20 maart 2023.

*

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dans l'avis n° 73.240/4, la section de législation a observé :

« 1. L'article 9, alinéa 3, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision' énonce :

'Le Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a pour mission d'organiser de manière concertée, dans le respect des compétences de chacun et selon les modalités et procédures fixées en Comité de concertation, la consultation mutuelle relative aux initiatives respectives concernant la rédaction d'un projet de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications'.

Interrogée sur la portée de ces 'modalités et procédures fixées en Comité de concertation', la déléguée de la Ministre a communiqué à la section de législation une décision du Comité de concertation du 18 mars 2009 approuvant un projet de règlement d'ordre intérieur du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision, dont la date d'entrée en vigueur n'est pas précisée.

L'article 6 de ce règlement d'ordre intérieur énonce :

'§ 1er. Le secrétariat [1] fixe l'ordre du jour sur lequel le Comité délibère.

Chaque membre du Comité peut faire porter à l'ordre du jour tous points qu'il désire voir examiner.

À cet effet, il dépose au secrétariat du Comité 5 exemplaires en langue française et 5 exemplaires en langue néerlandaise, ou 5 exemplaires en allemand. Il y joint les documents complémentaires et explicatifs qu'il juge utiles.

La demande d'inscription d'un point à l'ordre du jour doit parvenir, au plus tard, douze jours ouvrables avant la date de la réunion.

§ 2. Dans des circonstances exceptionnelles ou pour des raisons d'urgence, le Comité peut tenir une réunion selon une 'procédure électronique'.

[1] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité :* Qui, conformément à l'article 4 du règlement d'ordre intérieur, est assuré par le SPF Économie.

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Une réunion tenue selon la 'procédure électronique' n'est organisée que pour délibérer de points :

a) dont le dossier est complet au sens du § 1er, alinéa 3 ;

b) qui ne doivent, en principe, pas faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Dans l'avis qui annonce que la réunion aura lieu selon la 'procédure électronique', les membres sont invités à communiquer par écrit leurs observations ou leurs remarques à une adresse électronique et dans un délai bien déterminés (jour et heure).

Si aucune observation ou remarque n'est communiquée dans le délai imparti, le point est considéré comme adopté.

[…]

§ 3. En cas d'extrême urgence, le Comité peut, avec l'accord de tous ses membres, délibérer sur des points qui ne figurent pas à l'ordre du jour'.

La section de législation ne dispose pas d'information attestant de ce que la procédure de consultation au sein du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a été accomplie de manière régulière, et n'est dès lors pas en mesure de conclure que la formalité obligatoire consacrée à l'article 9, alinéa 3, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 a été valablement accomplie.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier que tel est bien le cas » [2].

Il convient de réitérer cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La mention de l'article 15 de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' sera omise de l'alinéa 1er dès lors que cette disposition ne contient aucune habilitation au Roi.

2. L'alinéa 3 vise la « concertation avec les Communautés et l'avis de celles-ci [...] ».

Le dossier transmis à la section de législation ne contient pas de documents attestant d'une « concertation » avec les Communautés qui se serait tenue en dehors du cadre de la consultation mutuelle au sein du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision.

Par ailleurs, pareille formalité de concertation en dehors de ce cadre n'est pas imposée par l'article 16 de la loi du 13 juin 2005 [3].

[2] Avis n° 73.240/4 donné le 24 avril 2023 sur un avant-projet de loi « portant modification de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques ».

[3] Lequel exige uniquement de recueillir l'avis des Communautés. Voir, à titre de comparaison, l'article 14 de la loi qui exige expressément une concertation avec les Communautés.

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

En conséquence, l'alinéa 3 ne fera mention que des avis donnés par les Communautés.

3. Le projet à l'examen n'étant pas de nature à avoir une incidence budgétaire, l'accord de la secrétaire d'État au Budget, visé à l'alinéa 5, ne constitue pas une formalité obligatoire en l'espèce.

Conformément aux recommandations de légistique, si l'auteur du projet juge néanmoins utile de mentionner cet accord, il convient de le faire sous la forme non d'un visa mais d'un considérant qui prendra place après l'ensemble des visas [4].

4. Les dates d'accomplissement des formalités visées aux alinéas 7 et 8 seront précisées.

DISPOSITIF

Article 1er

Ainsi que l'a expliqué la déléguée de la Ministre, il n'existe actuellement pas de cadre juridique qui permettrait à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après « l'IBPT ») de délivrer des autorisations pour des stations de radiodiffusion.

Il en résulte que, comme en a convenu la déléguée de la Ministre, les mots « ou par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, tel que visé à l'article 13 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, ci-après dénommé 'l'Institut', pour un acteur du secteur média établi en région bilingue de Bruxelles-Capitale et dont les activités ne peuvent être rattachées exclusivement à l'une des Communautés » seront omis.

Article 5

L'alinéa 1er sera revu afin de préciser que ce sont les « officiers de police judiciaire » de l'IBPT, et non ses « services de contrôle », qui peuvent accéder, dans les conditions fixées à l'article 25 de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges', aux stations de radiodiffusion.

Article 8

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, il y a lieu d'omettre des dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir de l'auteur du projet de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

En l'espèce, les mots « et peuvent procéder à la saisie de la station de radiodiffusion et de tout autre élément nécessaire à l'émission », qui figurent à l'article 8, § 1er, alinéa 1er, deuxième phrase du projet, paraphrasent en partie les pouvoirs des officiers de police judiciaire de l'IBPT déterminés par l'article 25 de la loi du 17 janvier 2003 et doivent, en conséquence, être omis.

Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire ces normes de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article 25 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 8, § 2, alinéa 3, du projet.

*

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

In advies 73.240/4 heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

"Artikel 9, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie' luidt als volgt:

'Het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie heeft tot taak om in onderling overleg en met respect voor ieders bevoegdheid, volgens de modaliteiten en procedures zoals vastgelegd binnen het Overlegcomité, de wederzijdse consultatie te organiseren omtrent mekaars initiatieven inzake het opstellen van ontwerpregelgeving met betrekking tot omroep en telecommunicatie.'

Gevraagd naar de strekking van die 'modaliteiten en procedures zoals vastgelegd binnen het Overlegcomité' heeft de gemachtigde van de minister aan de afdeling Wetgeving een beslissing van het Overlegcomité van 18 maart 2009 bezorgd houdende goedkeuring van het ontwerp van huishoudelijk reglement van het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie, waarvan de datum van inwerkingtreding niet vermeld is.

Artikel 6 van dat huishoudelijk reglement luidt als volgt:

'§ 1. Het secretariaat1 stelt de agenda vast waarover het Comité beraadslaagt.

Ieder lid van het Comité kan op de agenda alle punten brengen waarvan het wenst dat zij onderzocht worden.

Te dien einde zend[t] het aan het secretariaat van het Comité 5 exemplaren in het Nederlands en 5 exemplaren in het Frans, of 5 exemplaren in het Duits. Het voegt daarbij alle andere nuttig geachte aanvullende en verklarende stukken.

De aanvraag tot inschrijving van een punt op de agenda moet uiterlijk twaalf werkdagen voor de datum van de vergadering toekomen,

§ 2. In uitzonderlijke omstandigheden of om dringende redenen kan het Comité een vergadering houden volgens een 'elektronische procedure.'

[1] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: Dat volgens artikel 4 van het huishoudelijk reglement door de FOD Economie waargenomen wordt.

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Een vergadering op grond van de 'elektronische procedure' wordt enkel gehouden om te beraadslagen over punten:

a) waarvan het dossier volledig is in de zin van § 1, derde lid;

b) die in principe niet nader dienen te worden onderzocht.

In het bericht waarin wordt aangekondigd dat de vergadering zal plaatsvinden volgens de 'elektronische procedure', wordt de leden verzocht hun aanmerkingen of hun opmerkingen schriftelijk te sturen naar een elektronisch adres en binnen een welbepaalde termijn (dag en uur).

Indien binnen de toebedeelde termijn geen aanmerkingen of opmerkingen worden meegedeeld, wordt het punt geacht te zijn aangenomen.

(…)

§ 3. In uiterst spoedeisende gevallen kan het Comité met de instemming van al zijn leden beraadslagen over punten die niet op de agenda voorkomen.'

De afdeling Wetgeving beschikt niet over inlichtingen waaruit zou blijken dat de procedure van overleg binnen het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio omroep en Televisie op regelmatige wijze doorlopen is en kan dan ook niet concluderen dat het verplicht vormvereiste vervat in artikel 9, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 naar behoren vervuld is.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of dat vormvereiste wel vervuld is."[2]

Die opmerking dient hier herhaald te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De verwijzing naar artikel 15 van de wet van 13 juni 2005 'betreffende de elektronische communicatie' moet uit het eerste lid weggelaten worden, aangezien die bepaling geen machtiging aan de Koning bevat.

2. In het derde lid wordt verwezen naar "het overleg met en het advies van de gemeenschappen (...)".

Het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is, bevat geen documenten waaruit blijkt dat met de gemeenschappen "overleg" gepleegd zou zijn buiten het kader van de wederzijdse consultatie binnen het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie.

[2] Advies 73.240/4 van 24 april 2023 over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie".

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Bovendien wordt een dergelijk vormvereiste inzake overleg buiten dat kader niet opgelegd bij artikel 16 van de wet van 13 juni 2005.[3]

Bijgevolg mag in het derde lid alleen verwezen worden naar de adviezen die de gemeenschappen uitgebracht hebben.

3. Aangezien voorliggend ontwerp geen weerslag kan hebben op de begroting, vormt de akkoordbevinding van de staatssecretaris van Begroting, waarnaar verwezen wordt in het vijfde lid, *in casu* geen verplicht vormvereiste.

Als de steller van het ontwerp het evenwel nuttig acht die akkoordbevinding te vermelden, dient hij dat te niet te doen in de vorm van een lid dat begint met "Gelet op", maar wel in de vorm van een overweging, die na alle aanhefverwijzingen moet komen.[4]

4. Van de vormvereisten waarnaar in het zevende en het achtste lid verwezen wordt, moeten vermeld worden op welke datum ze vervuld zijn.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Zoals de gemachtigde van de minister uitgelegd heeft, bestaat er thans geen juridisch kader waarbinnen het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (hierna het "BIPT") voor omroepstations vergunningen zou kunnen afgeven.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat daaruit volgt dat de woorden "of door het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie zoals bedoeld in artikel 13 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, hierna 'het Instituut', voor de spelers van de mediasector gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad van wie de activiteiten niet exclusief aan een van de twee aanwezige gemeenschappen kunnen worden gekoppeld" weggelaten moeten worden.

Artikel 5

Het eerste lid moet aldus herzien worden dat daarin gestipuleerd wordt dat de "officieren van gerechtelijke politie" van het BIPT, en niet de "controlediensten" ervan, volgens de voorwaarden vastgelegd in artikel 25 van de wet van 17 januari 2003 'met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector', toegang hebben tot de omroepstations.

[3] Krachtens dat artikel is alleen vereist dat het advies van de gemeenschappen ingewonnen wordt. Zie, ter vergelijking, artikel 14 van de wet, waarin overleg met de gemeenschappen uitdrukkelijk vereist wordt.

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 35.

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡

Artikel 8

Zoals de afdeling Wetgeving reeds eerder opgemerkt heeft, moeten bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, weggelaten worden. Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de regel in kwestie. Ze wekt bovendien de indruk dat het aan de steller van het ontwerp toekomt om die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend aan de wetgever toebehoort.

In casu vormen de woorden "en kunnen overgaan tot de inbeslagname van het omroepstation en van ieder ander onderdeel dat noodzakelijk is voor de uitzending", in artikel 8, § 1, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp, een gedeeltelijke parafrasering van de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie van het BIPT zoals bepaald in artikel 25 van de wet van 17 januari 2003 en moeten ze bijgevolg weggelaten worden.

Indien de steller van het ontwerp echter van oordeel is dat het voor de leesbaarheid van het dispositief nuttig is die normen van een hogere rangorde over te nemen, moet hij, wil hij aan de bovengenoemde bezwaren tegemoetkomen, daarbij in de tekst aangeven dat het gaat om een in herinnering brengen van die normen, bijvoorbeeld door te werken met de formule "Overeenkomstig artikel 25 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector".

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor artikel 8, § 2, derde lid, van het ontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-AEFXPAGDE-HDCIDTW‡