

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les compétences des régions en matière de télécommunications

Monville, Claire; Poulet, Yves

Publication date:
1989

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):
Monville, C & Poulet, Y 1989, *Les compétences des régions en matière de télécommunications..*

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LES COMPETENCES DES REGIONS EN MATIERE DE TELECOMMUNICATION

Rapport rédigé pour le C.S.T.N. de la
Région wallonne

par

C. MONVILLE
Y. POULLET

Centre de Recherches Informatique et Droit
(C.R.I.D.)
des Facultés de Namur

Nous remercions le Centre de Droit Régional de la Faculté de Droit de Namur pour son
aide précieuse.

Note sur les compétences de la Région en matière de télécommunication

L'avant-projet de loi sur les télécommunications modifie à la fois le statut et le monopole de la R.T.T.. Le lecteur trouvera son commentaire en annexe. La présente note tiendra compte de l'évolution importante qu'un tel texte traduit.

La note distingue les possibles compétences de la Région en matière d'infrastructures, de services et d'équipements terminaux. Elle envisage préalablement le droit éventuel de la Région à participer à la gestion de la R.T.T. ou à d'autres organismes de réglementation ou de concertation susceptibles d'être créés dans le secteur.

A. Le droit éventuel de la Région à participer à la gestion d'institutions nationales

La transformation de la R.T.T. en S.A., son maintien sous statut national et surtout le fait d'une séparation claire des fonctions d'exploitation et de réglementation amènent à conclure à l'absence de droit pour les Régions d'exiger un droit de pouvoir nommer des administrateurs dans les organes de direction et de gestion de la R.T.T..

Par contre, la mise sur pied d'organes de consultation, voire de réglementation, prévus dans le cadre de la nouvelle réglementation (cf. l'Institut des Télécommunications), exige, suivant l'article 92 ter inséré par la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une représentation en tout cas des Régions (voire des communautés) dans ces nouveaux organes.

"Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Exécutifs compétents, la représentation des Communautés et des régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'il désigne".

B. La compétence de la Région en matière d'infrastructures

On distinguera différents types d'infrastructures en fonction de leur nature ou de leur propriétaire, infrastructures hertziennes, de télédistribution, celle de la R.T.T., enfin.

Le fait que, hormis la R.T.T., le domaine des télécommunications comme tel n'ait pas été réservé au national pose problème. En effet, on sait qu'à l'issue de la troisième phase, la compétence du national sera, moyennant réforme constitutionnelle, d'interprétation restrictive et dès lors toute compétence non attribuée explicitement au national reviendra aux Régions et Communautés. Cette remarque est d'importance capitale puisque cela pourrait signifier que la réglementation des faisceaux hertziens et de la télédistribution pourrait devenir à terme le fait des Communautés et Régions, ce qui poserait d'énormes problèmes. Il ne serait pas bon en effet que les infrastructures soient réglementées par des niveaux de compétences différents.

Le problème des télécommunications n'est en fait envisagé que pour la question très particulière des "réseaux de télécommunication et de télécontrôle" qui, en rapport avec le transport et la sécurité, dépassent les limites d'une Région et pour lesquelles des accords de coopération doivent être conclus entre Régions (art. 92 bis § 2 inséré par la loi du 8 août 1988).

Il est clair qu'une telle disposition semble postuler que la compétence sur ces réseaux et leur gestion est régionale. Ces réseaux semblent désigner les infrastructures et services spécifiques mis en place par les administrations des transports ou de sécurité voire par des entreprises privées aux mêmes fins, comme il ressort des deux seuls passages des travaux préparatoires où la notion est abordée.

Par l'expression "réseaux de télécommunication et de télécontrôle" (art. 92 bis § 3), il faut aussi comprendre l'échange de données, les banques de données et l'informatique en relation avec le transport et la sécurité¹.

"Puisque le réseau de télécontrôle est un réseau de données qui est utilisé au niveau national tant par le pouvoir national que par les Régions et les Communautés, il est normal qu'il soit géré conjointement"².

A propos des 3 infrastructures distinguées ci-dessus, on tiendra les réflexions suivantes :

- l'infrastructure R.T.T. :

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi relative aux télécommunications mentionne , en ce qui concerne le domaine public des Régions, l'autorité nationale compétente et les Régions élaboreront une réglementation dans le cadre d'un accord de collaboration (lire coopération) conclu en exécution de l'article 92 bis, § 3 de la loi spéciale du 8.8.1980 de réforme institutionnelle et inséré par l'art. 15 de la loi du 8.8.1988 modifiant la loi précitée³.

L'accord de coopération portera notamment sur l'exécution des travaux fixés à l'article 58 de l'avant-projet : établissement, modification ou enlèvement de conduits ou d'installations de réseau. La Région sera appelée à coopérer avec l'autorité nationale pour toute question touchant au réseau sur son domaine public. Ces questions sont envisagées au Chapitre VII de l'avant-projet.

- la télédistribution et les faisceaux hertziens :

Nous reprenons en annexe les commentaires de Mr. X. DELGRANGE, in Les compétences régionales en matière de distribution du gaz et de l'électricité, Premier commentaire de la loi spéciale du 8 août 1988, FNDP, Fac. 1, CDR, Namur, 1988, p. 77 et s.

De ces commentaires, nous retiendrons les principes suivants :

- les aspects techniques semblent rester nationaux pour des raisons essentiellement de participation à des traités internationaux mais, comme l'auteur le note (p. 79), rien n'interdit le transfert de certains aspects techniques aux communautés déjà prévu dans la seconde phase du 8 août 1988.

- la réglementation des faisceaux et de la télédistribution (p. ex. statut des télédistributeurs, services susceptibles d'être offerts par les faisceaux hertziens) est toujours nationale (Loi du 19.7.1979, sur les radiocommunications et Loi de septembre 1987 sur la télédistribution). On peut cependant s'interroger sur le fondement de cette compétence nationale.

¹ Exposé des motifs, Loi 8.8.88, Doc. Parl. Ch. S.E., n° 516/1.

² Rapport fait au nom de la Comm., Doc. Parl. Ch. S.E., 516/6, 1988, p.174.

³ Exposé des motifs, avant-projet loi

D'autre part, il est évident que le fait que de telles infrastructures auront, du fait des services offerts, une dimension plus économique que culturelle, justifieraient leurs réglementations autant par les Régions que par les Communautés.

Il serait préférable que la compétence en matière d'infrastructure de télécommunication de même que celle fixant la réglementation de base des services soient réglées de façon uniforme par le niveau national pour que les phénomènes de substitution entre infrastructures soient tranchés en toute clarté, ceci n'excluant pas la possibilité pour les Régions et Communautés de développer une réglementation particulière des services dans le respect des principes ci-après définis.

C. La compétence des Régions en matière de services

Même si le cadre réglementaire de l'offre des services de télécommunications restait national, ce qui n'est pas évident, la libéralisation de la plupart des services et les compétences élargies des Régions en matière économique autoriseront ces dernières à prendre de nombreuses initiatives en la matière.

1) Le fait que la Région dispose de la compétence la plus large en matière de politique économique (art. 6 II de la loi du 8 août 1980 modifié) justifie qu'elle puisse

- prendre des participations via la SRI voire la SNI, ou directement dans des entreprises de télécommunications;
- définir des régions d'aides étatiques préférentiels pour ce secteur d'avenir;
- mettre sur pied seule ou en association certains services de télécommunication, ainsi services de B.D. économiques, videotex, téléport, etc..

2) Le fait que la Région puisse, outre les compétences nationales fixant les règles générales, disposer de compétences en matière de protection des consommateurs, peut l'amener à prévoir, par exemple pour des services videotex grand public., des réglementations (p.ex. sur la publicité télématique) pour autant qu'elle n'enfreigne pas (art. 6 VI de la loi du 8 août 1980 modifié) le principe de libre circulation des personnes et services. Ainsi, une obligation comme celle de résider en Wallonie serait à considérer comme violant ce principe.

Il est à noter que concurremment les communautés disposeront de la possibilité d'aider et de mettre sur pied des services dans les matières communautaires, en particulier de formation au sens le plus large et de diffusion de produits culturels. A cet égard, le classement de certains services de télécommunication peut être difficile. Ainsi, un agenda culturel diffusé par videotex, un service de téléalarme pour personnes âgées par le réseau de télédistribution, peuvent-ils être mis sur pied par la Région ou la Communauté ? Il est certain que des mécanismes de coopération entre Communauté et Régions, du côté francophone du moins, devront être mis sur pied.

D. La compétence des Régions en matière d'équipements terminaux

La directive européenne de 1988 sur la libre concurrence dans le marché des équipements terminaux conduit à supprimer tout monopole de fourniture en la matière et à créer un organe de normalisation indépendant de la RTT.

On rappellera dès lors :

1. que les Régions peuvent sur base de leur compétence en matière de politique économique prendre diverses initiatives de soutiens à l'industrie de ce secteur voire à la création de laboratoire d'essais;

2. que les Régions doivent être associées à la gestion de l'institut de normalisation.

LES RESEAUX DE RADIO-TELEDISTRIBUTION ET LA COMPETENCE REGIONALE

Jusqu'il y a peu, l'Inspection générale de l'Energie du Ministère de la Région wallonne délivrait des autorisations d'installation, sur le domaine public, des conducteurs de la télédistribution et de leurs supports.

L'Inspecteur général de l'Energie estimait devoir traiter cette matière, vu la similitude technique qu'elle présente avec la distribution d'énergie électrique et le rôle prépondérant joué par la Région wallonne en matière d'utilisation du sous-sol.

De plus, la radio-télédistribution est le plus souvent assurée par les intercommunales qui distribuent l'électricité. Il apparaissait donc cohérent qu'une même autorité connaisse des autorisations concernant la radio-télédistribution et la distribution d'électricité.

Si cette attitude était logique sur un plan technique, elle posait problème sur le plan juridique.

Vu le système de répartition des compétences adopté par les lois spéciales de 1980 et 1988, tant l'Etat central que les Communautés et les Régions peuvent avancer des arguments pour revendiquer, *a priori*, la compétence en la matière.

1) Une compétence communautaire?

L'article 4, 6° de la loi spéciale du 8 août 1980 range parmi les matières culturelles attribuées aux Communautés "*la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement ainsi que de publicité commerciale*".

Comme le relève le Conseil d'Etat, "*il est incontestable qu'en principe, la distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou d'émissions de radiodiffusion télévisuelle est de la compétence des Communautés. En effet, la matière dont il s'agit est comprise dans la matière plus large de la radiodiffusion et de la télévision transférée aux Communautés par l'article 6, 4° de la loi spéciale*"¹.

Cependant, la compétence communautaire comporte une restriction en ce qui concerne la fixation des conditions techniques. Le Conseil d'Etat tire cette restriction d'une analyse des travaux préparatoires de la loi spéciale. Voici son argumentation :

¹ Avis du Conseil d'Etat, L. 15539/2 du 5 septembre 1983 sur une proposition de décret "relatif aux émissions de radiodiffusion sonore et télévisuelle diffusée par la voie du câble", *Doc. Parl., C.C.F., 1982-1983, n° 108/2.*

"La solution se justifie en raison du fait que la fixation des conditions techniques est indissociablement liée à des matières laissées dans la compétence de l'autorité nationale, à savoir les formes de radiocommunications autres que la radiodiffusion et la télévision ainsi que l'attribution et la détermination des conditions d'utilisation des fréquences (...).

"La solution indiquée trouve un appui dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 (...).

" (...) Il ne se pose de problèmes à un moment déterminé que lorsqu'il s'agit par exemple de radio locale ou d'expériences de télévision communautaire. Les longueurs d'ondes disponibles dépendent aussi d'accords internationaux. C'est le Ministre des PTT qui négocie au niveau international le type ou l'importance des fréquences dont on peut disposer. A partir de là, ce sont les Communautés qui décident de l'attribution de fréquences pour les expériences de télévision communautaires ou de radio locale (Doc.parl., op.cit., n°434/2, p. 102)".

"La Communauté est compétente en matière de distribution d'émissions de radiodiffusion sonore ou de radiodiffusion télévisuelle, sauf en ce qui concerne la fixation des conditions de nature technique"¹.

Appelé à diverses reprises à examiner les problèmes de compétences qui se posent en la matière, le Conseil d'Etat a toujours maintenu sa position. Il est en cela suivi par la doctrine : "deux éléments sont généralement invoqués pour justifier cet état de fait. On tire d'abord argument de ce que l'article 59bis, § 2 de la Constitution et, conséquemment, l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Communautés les compétences de régler des matières culturelles et donc pas les aspects techniques. On invoque aussi les conventions internationales de répartition des fréquences pour justifier le maintien de la compétence nationale en matière technique"².

On peut toutefois se demander s'il ne faut pas distinguer la radio-télédiffusion de la radio-télédistribution. Si toutes deux sont de la télécommunication, c'est-à-dire de la communication à distance, la première s'opère au moyen d'ondes radio-électriques tandis que la seconde recourt à la communication électromagnétique par fil³. On pourrait dès lors soutenir que l'argumentation technique du Conseil d'Etat, s'appuyant sur le problème

1 Avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 3.

2 F. JONGEN, "Les données institutionnelles de la radio-télévision", *Ann. Dr.*, 1987/1-2, p. 33.

3 P. NIHOUL, "La radio et la télévision face au juge constitutionnel", *Ann. Dr.*, *op. cit.*, p. 121.

d'attribution de fréquence, ne vaut pas pour la radio-télédistribution qui serait donc de la compétence des Communautés.

Cette interprétation semble être confortée par la lecture des travaux préparatoires. En effet, des amendements visant à inclure explicitement la radio-télédistribution dans les compétences communautaires¹ furent considérés comme superflus et rejetés : "*l'amendement ne change rien aux situations actuelles dans la mesure où il appartient aux communautés de régler le problème des émissions par câble ou par voie aérienne*"².

Pourtant, le Conseil d'Etat a, même en matière de radio-télédistribution, dénié toute compétence aux Communautés en ce qui concerne les aspects techniques. Sa position peut se résumer comme suit : "*Le contenu du câble est de la compétence communautaire, mais les conditions techniques de l'exploitation restent de la compétence nationale, plus précisément de la compétence de la Régie des Télégraphes et Téléphones*"³.

Cette exclusion des Communautés dans ce domaine ne devrait pas perdurer. En effet, l'exposé des motifs de la loi du 8 août 1988 prévoit que, "*dans une deuxième phase, certains aspects techniques en ce qui concerne la gestion des fréquences et la télédistribution, seront transférées aux Communautés*"⁴. L'exposé des motifs précise toutefois que "*si ce transfert s'avère impossible pour des raisons techniques, ces compétences seront exercées en collaboration entre l'autorité nationale et les Communautés*"⁵.

-
- 1 Rapport de la Commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/2, pp. 101-102; rapport de la Commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 627/2-Annexe II et V.
 - 2 Réponse du Ministre de la Communauté française, Sénat, *op. cit.*, p. 102. Voir les commentaires de P. NIHOUL, *op. cit.*, pp. 147 et suivantes.
 - 3 B. de CROMBRUGGHE et Y. POULLET, "La réglementation des télécommunications en Belgique", *A.P.T.*, 1986, p. 210, où les auteurs analysent l'avis L. 15.539/2 (*op. cit.*), l'avis sur un projet de décret flamand sur la radio et la télédistribution (*Doc. Parl.*, V.R., 1984-1985, n° 301/1, p. 13) et un avis de la section d'administration (A. 29395/V-9-855 du 3 août 1983, *T.B.P.*, 1984, 230). Voir également l'avis du 4 février 1985 sur un projet de loi "relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision", *Doc. Parl.*, 1984-1985, n° 1222/1, p. 13 est l'avis du 21 mai 1985 sur un projet de décret "relatif aux télévisions communautaires", *Doc. Parl.*, C.C.C.F., 1984-1985, n° 200/1, p. 6.
 - 4 Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. Parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, p.3.
 - 5 Le Ministre des Réformes institutionnelles ajoute qu'"en ce qui concerne les fréquences, le Gouvernement a voulu examiner la possibilité d'un véritable transfert de compétences en cette matière. C'est un aspect très complexe", Rapport de la Commission du Sénat, *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, p. 60.

2) Une compétence régionale?

Les compétences régionales sont d'attribution. Pour que les Régions puissent connaître des aspects techniques de la radio-télédiffusion, il faudrait donc rattacher cette matière à l'un des dix blocs de compétence énumérés à l'article 6, § 1 de la loi spéciale. Il ne pourrait s'agir en l'occurrence que du bloc relatif à la "*politique de l'énergie*".

Il faudrait donc considérer la télédiffusion comme étant une distribution d'énergie. Mais la ligne de télédiffusion ne transporte ni ne distribue de l'énergie, elle distribue des programmes sonores et de télévision au moyen de l'énergie électromagnétique.

C'est sur cette base également que la Cour de justice et la Commission des Communautés Européennes refusent de reconnaître la télédiffusion comme une marchandise au sens du Traité de Rome : "*il s'agit non pas d'énergie électrique (qui, en l'espèce, au demeurant, ne peut être exploitée en tant que telle par le destinataire, à la différence de ce qui se passe pour les livraisons effectuées par des usines électriques), mais de la diffusion de messages pour laquelle l'énergie électrique n'est que le moyen technique*"¹.

Cette matière ne semble pas devoir être transmise aux Régions puisqu'il entre dans les projets du législateur spécial de l'attribuer, au moins partiellement aux Communautés².

¹ Conclusion de M. REISCHL, C.J.C.E., aff. 155/739, Sacchi, 30 avril 1974, *Rec.*, 1974, P. 441.

² Voir *supra*, point 1.

3) Une compétence nationale

Il apparaît donc qu'en l'état actuel du droit et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le législateur national demeure le seul compétent pour régler les aspects techniques de la télédistribution.

Si, au vu de la loi spéciale du 8 août 1980, une compétence régionale est totalement exclue, la doctrine se montre plus critique quand à l'éviction des Communautés : "*Le procédé laisse rêveur, l'argumentation aussi*"¹, estime Pierre. NIHOUL, à l'analyse de la position du Conseil d'Etat. La communautarisation, au moins partielle de cette matière est donc, d'un point de vue juridique, souhaitable.

Quoiqu'il en soit, cette matière est actuellement réglée par la loi du 6 février 1987 "*relative aux réseaux de radiodistribution et de télévision et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision*"².

L'article 2 de cette loi stipule que :

"Nul ne peut établir et exploiter un réseau de radiodistribution ou de télédistribution sans avoir obtenu l'autorisation écrite du Ministre.

"Cette autorisation ne peut être accordée que pour la transmission de programmes sonores et de programmes de télévision. Elle est révoquée en cas de violation des dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution.

"La Régie est chargée de l'examen technique des demandes d'autorisations.

"L'autorisation mentionne le territoire d'exploitation, les programmes ainsi que les fréquences sur lesquelles ils sont transmis.

*"Le Roi détermine les conditions qui doivent être remplies par le demandeur d'une autorisation"*³.

L'article 5 précise que :

"Sous réserve du droit des services publics belges de radiodiffusion de transporter les signaux porteurs de leurs programmes sonores ou de télévision dans le cadre de leur mission statutaire, l'infrastructure pour le

¹ P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 141; voir également B. de CROMBRUGGHE et Y. POULLET, *op. cit.*, pp. 210-211; F. JONGEN, *op. cit.*, p. 34;

² M. B., 3 avril 1977.

³ Le Ministre dont question est "*le Ministre ou le Secrétaire d'Etat ayant les télégraphes et les téléphones dans ses attributions*", cfr. l'article 1 de la loi.

transport des signaux, porteurs de programmes sonores ou de télévision vers et entre les réseaux de radiodistribution ou de télédistribution et pour le captage éventuel de ces signaux en vue de ce transport, est installée et exploitée par la Régie.

"Le Ministre peut toutefois, dans des cas techniquement ou économiquement justifiés, autoriser les distributeurs à transporter eux-mêmes de tels signaux vers ou entre des réseaux ou parties de réseaux non alimentés par l'infrastructure visée ci-dessus et leur permettre éventuellement de procéder eux-mêmes au captage de ces signaux en vue de ce transport. Cette autorisation est révocable en cas de violation des dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution".

Si une telle autorisation est accordée, le régime des permissions de voirie y afférente s'inspire de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique¹. L'article 10 de la loi du 6 février 1987 "a pour but de dispenser les distributeurs de l'obligation d'obtenir les permissions des propriétaires de biens immeubles et du domaine public pour le placement des câbles de distribution"².

¹ M.B., 25 avril 1925; voir *supra*, § 2.

² Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 1222/1, p. 5.