



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.878/VR
van 3 januari 2024

avis 74.878/VR
du 3 janvier 2024

over

sur

1° een voorontwerp van
decreet van de Vlaamse
Gemeenschap ‘houdende
instemming met het
samenwerkingsakkoord
van ... tot wijziging van het
samenwerkingsakkoord van
21 december 2018 tussen de
Franse Gemeenschap en de
Vlaamse Gemeenschap
betreffende de aanwending van
digitale frequenties voor
DAB+ op elkaars
grondgebied’;

1° un avant-projet de décret de
la Communauté flamande
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord
van ... tot wijziging van het
samenwerkingsakkoord van
21 december 2018 tussen de
Franse Gemeenschap en de
Vlaamse Gemeenschap
betreffende de aanwending van
digitale frequenties voor
DAB+ op elkaars
grondgebied’;

2° un avant-projet de décret de

2° een voorontwerp van
decreet van de Franse
Gemeenschap ‘portant
assentiment à l’accord de
coopération du XX/XX/XXXX
visant à la modification de
l’accord de coopération du
21 décembre 2018 entre la
Communauté française et la
Communauté flamande relatif
à l’utilisation de fréquences
numériques pour le DAB+ sur
le territoire de l’autre partie’

la Communauté française
‘portant assentiment à l’accord
de coopération
du XX/XX/XXXX visant à la
modification de l’accord de
coopération du
21 décembre 2018 entre la
Communauté française et la
Communauté flamande relatif
à l’utilisation de fréquences
numériques pour le DAB+ sur
le territoire de l’autre partie’

Op 14 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,* een advies te verstrekken over een

1° een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ... tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied’;

2° een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘portant assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/XXXX visant à la modification de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 19 december 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 14 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le ministre flamand des Affaires bruxelloises, de la Jeunesse, des Médias et de la Lutte contre la Pauvreté à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours **, sur

1° un avant-projet de décret de la Communauté flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ... tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied';

2° un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/XXXX visant à la modification de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 19 décembre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Marianne DONY, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Lise VANDENHENDE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 janvier 2024.

*

** Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de stellers van de handelingen, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN

2. De voor advies voorgelegde voorontwerpen van decreet strekken tot instemming met het samenwerkingsakkoord² ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied’.

In artikel 1 van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied’ wordt bepaald dat het de Franse Gemeenschap en de organen die ervan afhangen toegestaan is het gebruik van de digitale frequentieblokken 6D en 11D op de zendinstallaties te Sint-Pieters-Leeuw te regelen en dat het de Vlaamse Gemeenschap en de organen die ervan afhangen toegestaan is de digitale frequentieblokken 11A en 12A op de zendinstallaties te Vloesberg en Waver te regelen, en dit teneinde de ontvangst van DAB+-uitzendingen in de betrokken gemeenschappen te verzekeren. De technische karakteristieken van die uitzendingen door middel van die installaties worden bepaald in de bijlage bij het samenwerkingsakkoord.

Met de wijziging van dit samenwerkingsakkoord door het samenwerkingsakkoord waarmee door de voor advies voorgelegde voorontwerpen wordt ingestemd, wordt aan de Vlaamse Gemeenschap en aan de organen die ervan afhangen toegestaan om bijkomend het gebruik te regelen van het digitale frequentieblok 5A te Vloesberg (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord). De Franse Gemeenschap krijgt bijkomend recht op het gebruik van drie extra posities in Vlaanderen (artikel 2). De bijlage bij het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 wordt hieraan aangepast (artikel 3).

¹ Aangezien het om voorontwerpen van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² In het opschrift van het samenwerkingsakkoord wordt nog gewag gemaakt van een “[v]oorontwerp van samenwerkingsakkoord”.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3.1. Artikel 4/1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, welk artikel ingevoegd is bij artikel 3 van de wet van 11 juli 2023 ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’, luidt sinds de inwerkingtreding ervan op 1 september 2023 als volgt:

“De voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden, in afwijking van artikel 3, § 1, eerste lid, eerste en tweede zin, door alle overheden die partij zijn bij dat samenwerkingsakkoord gezamenlijk aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving voorgelegd. De gezamenlijke adviesaanvraag vermeldt de naam van de gemachtigde of van de ambtenaar die de betrokken overheden aanwijzen om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken.”

Daaruit volgt dat de partijen bij een samenwerkingsakkoord waarmee de onderscheiden betrokken wetgevers beogen in te stemmen, verplicht zijn om bij de afdeling Wetgeving een gezamenlijke adviesaanvraag in te dienen.

3.2. *In casu* is de adviesaanvraag enkel door de Vlaamse minister “van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding” ingediend en ondertekend.

In de adviesaanvraag staat evenwel het volgende:

“Ik dien deze aanvraag m.b.t. het samenwerkingsakkoord in samen met mijn collega’s van de Franse Gemeenschap waarbij ik de minister ben die het initiatief genomen heeft in dit dossier. Hiertoe heb ik ook alle relevante documenten van mijn collega’s bij deze brief gevoegd.”

Daarenboven bevat het dossier een brief die ondertekend is door de minister van Kind, Gezondheid, Cultuur, Media en Vrouwenrechten van de Franse Gemeenschap, die op 9 november 2023 aan de Raad van State is toegezonden en waarin het volgende staat:

“Par ce courrier, je donne le mandat au ministre Benjamin Dalle d’introduire une demande d’avis auprès de la section législation du Conseil d’État. Ce dossier vise à modifier l’accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l’utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l’autre partie.”

Hoewel de brief met de adviesaanvraag dateert van 25 oktober 2023 en dus van vóór het mandaat dat door de minister van de Franse Gemeenschap aan de Vlaamse minister gegeven is, blijkt uit het dossier dat de adviesaanvraag pas op 14 november 2023 is ingediend, dat wil zeggen op een ogenblik dat de minister van de Franse Gemeenschap daadwerkelijk aan de Vlaamse minister een mandaat had gegeven om de adviesaanvraag in te dienen.

Ten slotte blijkt uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is dat de Vlaamse Regering bij een besluit van 8 september 2023 zijn minister bevoegd voor Media ermee belast heeft de adviesaanvraag in te dienen. Zo ook blijkt uit de documenten die na de adviesaanvraag overgezonden zijn,³ dat de Franse Gemeenschapsregering bij een besluit van 20 juli 2023 de minister van Media ermee belast heeft de adviesaanvraag in te dienen.

Bijgevolg kan ervan worden uitgegaan dat de gezamenlijke adviesaanvraag rechtsgeldig ingediend is.

BEVOEGDHEID

4.1. Krachtens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken.⁴ Essentieel is dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord of een onderdeel ervan betrokken partij veronderstelt. Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.⁵

3 In dat verband herinnert de afdeling Wetgeving eraan dat, opdat ze kan nagaan of de gezamenlijke adviesaanvraag ontvankelijk is, het essentieel is dat elke partij erop toeziet dat alle stukken betreffende het voorontwerp van instemmingsakte van die partij bij het dossier van de adviesaanvraag zijn gevoegd, en samen met de adviesaanvraag overgezonden worden.

4 Parl.St. Senaat 1988, nr. 405/2, 47.

5 GwH 3 maart 1994, nr. 17/1994, B.5.3; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12. Zie ook GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.3.2, en de vaste adviespraktijk van de Raad van State, o.m.: adv.RvS 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 december 2009 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 28 mei 2009] tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling', Parl.St. VI.Parl. 2009, nr. 109/1, 13-14, opmerking 2.2.2; adv.RvS 52.324/AV/4-52.325/AV/4 van 4 en 14 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', Parl.St. W.Parl. 2013-14, nr. 1024/1, 5-6, opmerking 3; adv.RvS 61.302/VR van 18 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 1 december 2017 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt', Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1303/1, 21, opmerking 4.1; adv.RvS 63.949/VR/V van 31 juli 2018 over een voorontwerp van ordonnantie van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 tussen de federale, gewestelijke en

4.2. Het samenwerkingsakkoord tot instemming waarmee de voor advies voorgelegde voorontwerpen strekken, verleent de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap de toestemming om het gebruik van bijkomende digitale frequentieblokken op bepaalde plaatsen te regelen, naast het gebruik van de digitale frequentieblokken waarin het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 reeds voorziet.

Het samenwerkingsakkoord beoogt dus, net zoals het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 dat wordt gewijzigd, de vergunning te regelen van een aanbieder van een etheromroepnetwerk die onder de bevoegdheid van, respectievelijk, de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap ressorteert, voor digitale frequentieblokken die aan die gemeenschappen toekomen, maar die gebruik wenst te maken van een zendinstallatie die gelegen is op het grondgebied waarvoor de andere gemeenschap territoriaal bevoegd is, en dit voor uitzendingen gericht op de eerstvermelde gemeenschap.

4.3. In advies 64.269/VR heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over het voormelde samenwerkingsakkoord van 21 december 2018:

“3.6. De bevoegdheid die in dit geval aan de Vlaamse Gemeenschap en aan de Franse Gemeenschap wordt verleend, is beperkt tot de voormelde frequenties en tot de in het samenwerkingsakkoord vermelde zendinstallatie.⁶ Uit het samenwerkingsakkoord blijkt bovendien dat de antennes van die zendinstallaties moeten gericht zijn naar, respectievelijk, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. Tevens worden de technische karakteristieken van die uitzendingen door middel van die zendinstallaties in de bijlage bij het samenwerkingsakkoord bepaald. Bij het verlenen van die zendvergunningen zullen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap die technische karakteristieken moeten naleven. Met dit alles wordt in het bijzonder beoogd dat de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, elk wat hen betreft, een adequate dekking van hun eigen grondgebied voor hun eigen frequentieblokken kunnen waarborgen.

3.7. Ten slotte behouden de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap hun bevoegdheid om voor het overige het gebruik van de zendinstallaties te Sint-Pieters-Leeuw (Vlaamse Gemeenschap) en te Waver en Vloesberg (Franse Gemeenschap) te regelen. Zo wordt niet uitgesloten dat de Vlaamse Gemeenschap het gebruik van de digitale frequentieblokken 11A en 12A op de zendinstallatie van Sint-Pieters-Leeuw zou regelen en dat de Franse Gemeenschap het gebruik van de digitale frequentieblokken 6D en 11D op de zendinstallaties te Vloesberg en te Waver zou regelen.

Ook kan in geval van klachten of storingen de regulator van de ene gemeenschap een zaak voorleggen aan de toezichthoudende regulator van de andere gemeenschap, die met toepassing van het samenwerkingsakkoord bevoegd is om het gebruik van de frequenties op de desbetreffende zendinstallatie te regelen (artikel 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord).

gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen’, opmerking 4.4.

⁶ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Waarbij het gaat om bestaande, en niet om nog op te richten, zendinstallaties.

3.8. In die omstandigheden kan worden aanvaard dat het samenwerkingsakkoord waaraan beoogd wordt instemming te verlenen, geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden tot gevolg heeft.^{7,8}

In zoverre het samenwerkingsakkoord tot instemming waarmee de voor advies voorgelegde voorontwerpen strekken, zich ertoe beperkt de in het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 vervatte regeling uit te breiden tot, enerzijds, het digitale frequentieblok 5A te Vloesberg en, anderzijds, “drie extra posities in Vlaanderen”,⁹ geldt thans hetzelfde besluit.

4.4.1. Het ontworpen artikel 1*bis*, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 bepaalt evenwel:

“De posities worden ingevoegd in artikel 1 via aanpassing van dit akkoord en de bijlage, na goedkeuring door de minister van media van de Vlaamse Gemeenschap.”

⁷ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Overigens is in het verleden, in het kader van gevallen waarin artikel 92*bis*, § 2, d) et h) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 oplegt dat een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten om de situatie te regelen van instellingen waarvan het ambtsgebied (verenigingen van gemeenten en provincies tot nut van het algemeen) of de activiteiten (kerkfabrieken of instellingen belast met het beheer van de temporalia van de erkende erediensten) de grenzen van een gewest overschrijden, aanvaard dat de partijen bij die samenwerkingsakkoorden niet verplicht zijn om in een gezamenlijke structuur te voorzien, maar dat ze een individuele beslissingsbevoegdheid mogen overlaten aan één van de partijen: zie GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.13.2; adv.RvS 61.268/VR van 15 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 november 2017 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s’étend sur le territoire de plus d’une entité fédérée’, opmerkingen 2.1 tot 2.3, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 915/1; adv.RvS 61.318/VR van 15 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 7 december 2017 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van erkende erediensten waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt’, opmerkingen 2.1 tot 2.3, *Parl.St.* Br.Parl. 2017-18, nr. A-568; adv.RvS 61.302/VR van 18 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 december 2017 ‘(...) houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt’, opmerkingen 4.1 tot 4.3, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1303/1.

⁸ Adv.RvS 64.269/VR van 17 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 april 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebieden’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1865/1, 21-22, opmerkingen 3.6 tot 3.8. Zie ook adv.RvS 64.139/VR van 17 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 24 januari 2019 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté Française et la Communauté flamande relatif à l’utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l’autre partie’, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2018-19, nr. 732/1, 28, opmerkingen 3.6 tot 3.8.

⁹ Luidens het ontworpen artikel 1*bis*, eerste lid, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 houdt een positie het gebruik in van één digitaal frequentieblok op één specifieke lokaliteit.

4.4.2. Voor zover deze bepaling zou inhouden dat de drie extra posities die de Franse Gemeenschap mag gebruiken in Vlaanderen worden bepaald door middel van een wijzigend samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, na goedkeuring door de minister van Media van de Vlaamse Gemeenschap, kan met deze bepaling worden ingestemd. In dit geval lijkt de zinsnede “na goedkeuring door de minister van media van de Vlaamse Gemeenschap” echter geen of weinig toegevoegde waarde te hebben,¹⁰ en wordt deze het best weggelaten.

4.4.3. Indien, daarentegen, deze bepaling aldus moet worden begrepen dat het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 kan worden gewijzigd door de minister van Media van de Vlaamse Gemeenschap die alleen optreedt, kan hiermee niet worden ingestemd. Een samenwerkingsakkoord waarmee de wetgever moet instemmen en ingestemd heeft, kan in principe enkel gewijzigd worden bij een gelijksoortig samenwerkingsakkoord.

Wat evenwel aanpassingen betreft die voornamelijk van technische aard zijn en slechts een geringe beoordelingsmarge impliceren, zoals *in casu* het geval is, zou de wijziging van artikel 1 van het samenwerkingsakkoord en van de bijlage erbij toevertrouwd kunnen worden aan de uitvoerende macht. Dat neemt evenwel niet weg dat die wijziging in principe enkel aangebracht kan worden via een uitvoerend samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het geval van de hier beoogde interpretatie, zouden in artikel 1bis de woorden “na goedkeuring door de minister van media van de Vlaamse Gemeenschap” bijgevolg vervangen moeten worden door de woorden “bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord”.

Vermits volgens het Grondwettelijk Hof artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zich als dusdanig niet ertegen verzet dat een samenwerkingsakkoord anders ten uitvoer wordt gelegd dan bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord, door een van de partijen bij dat akkoord, in voorkomend geval middels een akte met reglementaire draagwijdte, wanneer die partij optreedt binnen haar bevoegdheidssfeer,¹¹ zou in het ontworpen artikel 1bis, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 ook kunnen worden bepaald dat de extra posities vermeld in het eerste lid van dat artikel worden vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering. Er kan immers van uitgegaan worden dat het vaststellen van die extra posities, in tegenstelling tot het invoegen van die posities in artikel 1 “via aanpassing van dit akkoord en de bijlage”, tot de bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap behoort.

4.4.4. In ieder geval zal de ontworpen bepaling moeten worden aangepast zodat duidelijk blijkt wat de bedoeling is van de stellers van het samenwerkingsakkoord.

VORMVEREISTEN

¹⁰ Een dergelijk wijzigend samenwerkingsakkoord zal immers moeten worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering, waarvan de minister van Media deel uitmaakt. Daarenboven heeft de afdeling Wetgeving er meermaals op gewezen dat de artikelen 20, 68, 69 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staan dat de wetgever rechtstreeks een machtiging verleent aan een bepaalde minister.

¹¹ GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.16.2.

Algemeen

5. Het Grondwettelijk Hof heeft herhaalde malen geoordeeld dat de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven zijn dat ze niet anders dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend,¹² en dat de aan de radio-omroep en de televisie en de telecommunicatie gemeenschappelijke elektronische transmissie-infrastructuur en -diensten in samenwerking tussen de federale Staat en de gemeenschappen moeten worden geregeld, teneinde te bewerkstelligen dat die overheden hun respectieve normen op elkaar afstemmen en om te vermijden dat die infrastructuur en die diensten aan tegenstrijdige bepalingen worden onderworpen.¹³

Ter uitvoering hiervan wordt in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige 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’ het volgende bepaald:

“Er wordt een Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie opgericht.

Dit Comité bestaat uit:

- 1° de minister(s) aangeduid door de federale regering;
- 2° de minister(s) aangeduid door de Vlaamse Gemeenschap;
- 3° de minister(s) aangeduid door de Franstalige Gemeenschap;
- 4° de minister(s) aangeduid door de Duitstalige Gemeenschap.

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.”

Aan de hand van de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of in dit geval die wederzijdse consultatie heeft plaatsgevonden¹⁴.

¹² Zie onder meer GwH 14 juli 2004, nr. 132/2004, B.6.2.

¹³ GwH 13 juli 2005, nr. 128/2005, B.6.3; GwH 8 november 2006, nr. 163/2006, B.4.

¹⁴ Zie, met betrekking tot de vervulling van dat vormvereiste, het voornoemde advies 64.139/VR, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2018-19, nr. 732/1, 30, opmerking 5, en het voornoemde advies 64.269/VR, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1865/1, 23-24, opmerking 5.

Franse Gemeenschap

6. De artikelen 6 en 7 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ (hierna: de “Cultuurpactwet”) luiden als volgt:

“Art. 6. Elke overheid moet alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid.

Met dit doel zullen zij een beroep doen op passende bestaande of op te richten organen en structuren, met het oog op inspraak of advies.

Art. 7. Deze organen van advies worden zo samengesteld dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen alsmede van de gebruikersgroeperingen wordt verzekerd en dat een onrechtmatig overwicht van één der strekkingen of van een geheel van organisaties van de gebruikers die beweren tot eenzelfde strekking te behoren, vermeden wordt.

Bij de aan de overheid overgezonden adviezen kunnen minderheidsnota's worden gevoegd.”

Uit het hiervoor weergegeven artikel 6 blijkt dat de overheidsinstanties bij het opstellen van hun cultuurbeleid alle erkende representatieve organisaties en alle ideologische en filosofische strekkingen moeten betrekken en, indien nodig, daartoe *ad-hoc* organen moeten oprichten.

Uit diezelfde bepalingen volgt daarenboven, zoals de afdeling Wetgeving reeds vaak opgemerkt heeft, dat de adviesinstanties die op het gebied van culturele aangelegenheden opgericht zijn, geacht moeten worden een verplicht uit te oefenen adviesverlenende bevoegdheid hebben.

Bij de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, bestaat *in casu* in de Franse Gemeenschap een orgaan dat aldus samengesteld is dat het voldoet aan de vereisten van artikel 6 van de Cultuurpactwet, en dat specifiek in het leven geroepen is voor de culturele aangelegenheid radio-omroep en televisie, bedoeld in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Zo is het College voor advies van de Hoge Raad voor de audiovisuele sector, overeenkomstig artikel 9.1.2-2, § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van 4 februari 2021 ‘relatif aux services de medias audiovisuels et aux services de partage de vidéos’, als volgt samengesteld:

“Naast de 4 leden van het bureau bedoeld in artikel 9.1.3-3, § 1, is het College voor advies samengesteld uit ten hoogste 20 werkende leden die door de Regering worden aangeduid. Voor elk werkend lid wordt een plaatsvervanger benoemd. Het mandaat van de werkende en plaatsvervangende leden duurt vier jaar en kan worden verlengd.

Onverminderd de bepalingen bedoeld in artikel 9.1.3-3, § 1 worden de werkende en plaatsvervangende leden zo benoemd dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische stromingen en van de gebruikersgroepen gewaarborgd is en dat een ongerechtvaardigd overwicht van een van de stromingen of van een geheel van gebruikersgroepen die dezelfde stroming aanhangen, vermeden wordt.”

Bij artikel 9.1.2-1, § 1, eerste lid, van hetzelfde decreet worden aan het College voor advies onder meer de volgende opdrachten toevertrouwd:

“3° het uitbrengen van advies over alle aangelegenheden met betrekking tot de audiovisuele sector, met inbegrip van de bescherming van minderjarigen en commerciële communicatie, met uitzondering van aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het College voor vergunning en controle vallen;

4° het uitbrengen van advies over de wijzigingen aan decreten en regelgevingen die het College noodzakelijk acht in het licht van de technologische, economische, sociale en culturele ontwikkeling van de activiteiten van de audiovisuele sector, alsook van het Europees en internationaal recht;

5° het uitbrengen van voorafgaand advies over de wijzigingen aan de rechten, voorwaarden en procedures van toepassing op netwerkexploitanten, tenzij ze zijn overeengekomen met de houders van de rechten, evenals over de in de artikelen 8.2.1-6, 8.2.1-10 en 8.2.1-16 bedoelde besluiten”.

Die bepaling verplicht de houder van de uitvoerende of wetgevende macht inderdaad niet rechtstreeks om het College voor advies van de Hoge Raad voor de audiovisuele sector om advies te vragen over elk voorontwerp van decreet of ontwerpbesluit inzake de radio-omroep en de televisie.

Uit de combinatie van artikel 6 van de Cultuurpactwet en de algemene opdrachten die bij het hiervoor weergegeven artikel 9.1.2-1 aan het College voor advies toevertrouwd worden, valt evenwel af te leiden dat het advies van het College gevraagd moet worden voordat de ontworpen tekst aangenomen wordt. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is, blijkt niet dat dat verplichte vormvereiste vervuld is.¹⁵

7. Met toepassing van artikel 4, tweede lid, 1°, van het decreet van 7 januari 2016 ‘relatif à l’intégration de la dimension de genre dans l’ensemble des politiques de la Communauté française’, moet elke minister, met betrekking tot ieder ontwerp van wetgevende en reglementaire handeling, een evaluatieverslag opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, genoemd “gendertest”.

Die “gendertest” moet worden opgesteld overeenkomstig het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 10 mei 2017 ‘instaurant le modèle de test genre en exécution des articles 4 et 6 du décret du 7 janvier 2016 relatif à l’intégration de la dimension de genre dans l’ensemble des politiques de la Communauté française’.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is, blijkt niet dat dat verplichte vormvereiste vervuld is.

8. Er moet op worden toegezien dat die vormvereisten vervuld worden.

¹⁵ Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 64.139/VR, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2018-19, nr. 732/1, 31-32, opmerking 6.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 4/1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

9. De instemmingsteksten bij het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 werden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, net zoals de Franse versie van het samenwerkingsakkoord.¹⁶ De Nederlandse versie van het samenwerkingsakkoord werd niet bekendgemaakt, noch als bijlage bij een van de instemmingsteksten, noch afzonderlijk. Daardoor is deze versie van het samenwerkingsakkoord niet kenbaar en niet tegenwerpbaar aan particulieren.¹⁷

Vooraleer de thans ontworpen wijzigingen van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 uitwerking kunnen hebben, moet de Nederlandse versie van het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 dan ook alsnog worden bekendgemaakt.¹⁸

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN DECREET

10. In het opschrift van de voor advies voorgelegde voorontwerpen van decreet en in artikel 1 ervan moet de datum van het samenwerkingsakkoord worden ingevoegd.

*

¹⁶ Zie het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 april 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied', BS 23 april 2019, en het decreet van de Franse Gemeenschap van 24 januari 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie', BS 8 februari 2019.

¹⁷ Zie eerder adv.RvS 74.320/VR van 13 oktober 2023 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'betreffende instemming met het aanhangsel bij het samenwerkingsakkoord van 19 maart 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en van de federale staat inzake het tax shelter-stelsel voor audiovisuele werken en podiumwerken en tot informatie-uitwisseling', opmerking 3.

¹⁸ Daarbij wordt het best in voetnoot verwezen naar de in voetnoot 16 vermelde instemmingsteksten.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence des auteurs des actes, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, les avant-projets appellent les observations suivantes.

*

PORTÉE DES AVANT-PROJETS

2. Les avant-projets de décret soumis pour avis ont pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération ² 'visant à la modification de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie'.

L'article 1^{er} de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté française et la Communauté flamande 'relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie' dispose que la Communauté française et les organes qui en dépendent sont autorisés à réguler l'utilisation des blocs 6D et 11D de fréquences numériques sur les installations émettrices à Leeuw-Saint-Pierre et que la Communauté flamande et les organes qui en dépendent sont autorisés à réguler l'utilisation des blocs 11A et 12A de fréquences numériques sur les installations émettrices à Flobecq et Wavre, et ce afin d'assurer la réception des émissions en DAB+ dans les communautés concernées. Les caractéristiques techniques de ces émissions réalisées au moyen de ces installations sont définies dans l'annexe à l'accord de coopération.

La modification de cet accord de coopération par l'accord de coopération auquel les avant-projets soumis pour avis portent assentiment, autorise la Communauté flamande et les organes qui en dépendent à réguler en outre l'utilisation du bloc 5A de fréquences numériques à Flobecq (article 1^{er} de l'accord de coopération). La Communauté française a en outre droit à l'utilisation de trois positions supplémentaires en Flandre (article 2). L'annexe de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 est adaptée en conséquence (article 3).

¹ S'agissant d'avant-projets de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² L'intitulé de l'accord de coopération fait encore mention d'un « [a]vant-projet d'accord de coopération ».

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3.1. Depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2023, l'article 4/1, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'article 3 de la loi du 11 juillet 2023 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', dispose :

« Par dérogation à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première et deuxième phrases, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont soumis à l'avis motivé de la section de législation de manière conjointe par l'ensemble des autorités qui sont parties à l'accord de coopération. La demande d'avis conjointe mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que les autorités concernées désignent afin de donner à la section de législation les explications utiles ».

Il en résulte une obligation pour les parties à un accord de coopération auquel les différents législateurs concernés envisagent de donner assentiment, d'introduire, auprès de la section de législation, une demande d'avis conjointe.

3.2. En l'espèce, la demande d'avis a été introduite et signée uniquement par le Ministre flamand « van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding ».

Toutefois, la demande d'avis mentionne :

« Ik dien deze aanvraag m.b.t. het samenwerkingsakkoord in samen met mijn collega's van de Franse Gemeenschap waarbij ik de minister ben die het initiatief genomen heeft in dit dossier. Hiertoe heb ik ook alle relevante documenten van mijn collega's bij deze brief gevoegd ».

Par ailleurs, le dossier comporte un courrier signé par la Ministre de la Communauté française de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des Femmes, adressé au Conseil d'État le 9 novembre 2023, qui mentionne :

« Par ce courrier, je donne le mandat au ministre Benjamin Dalle d'introduire une demande d'avis auprès de la section législation du Conseil d'État. Ce dossier vise à modifier l'accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie ».

Si la lettre de demande d'avis est datée du 25 octobre 2023 et apparaît donc comme étant antérieure au mandat donné par la Ministre de la Communauté française au Ministre flamand, il ressort du dossier que la demande d'avis n'a été introduite que le 14 novembre 2023, c'est-à-dire à un moment où la Ministre de la Communauté française avait effectivement donné mandat au Ministre flamand pour introduire la demande d'avis.

Enfin, il ressort du dossier communiqué à la section de législation que, par délibération du 8 septembre 2023, le Gouvernement flamand a chargé son Ministre compétent en matière de médias d'introduire la demande d'avis. De même, des documents transmis postérieurement à la demande d'avis³, il ressort que, par délibération du 20 juillet 2023, le Gouvernement de la Communauté française a chargé la Ministre des Médias d'introduire la demande d'avis.

Dans ce contexte, la demande d'avis conjointe peut être considérée comme ayant été valablement introduite.

COMPÉTENCE

4.1. En vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'État fédéral, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, dans un système de compétences exclusives, de mener une politique commune⁴. Il est essentiel que les compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou de leurs composantes. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences⁵.

³ À cet égard, la section de législation rappelle qu'aux fins de permettre de vérifier, notamment, la recevabilité de la demande d'avis conjointe, il est essentiel que chacune des parties veille à ce que les pièces relatives à son avant-projet d'assentiment figurent toutes au dossier de la demande d'avis, et soient communiquées concomitamment avec la demande d'avis.

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405/2, p. 47.

⁵ C.C., 3 mars 1994, n° 17/1994, B.5.3 ; C.C., 8 mai 2014, n° 73/2014, B.15.2 ; C.C., 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.12. Voir aussi C.C., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.3.2, et la jurisprudence constante du Conseil d'État, entre autres : avis 45.614/AV du 13 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 11 décembre 2009 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 28 mei 2009] tussen het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2009, n° 109/1, pp. 13-14, observation 2.2.2 ; avis 52.324/AG/4-52.325/AG/4 des 4 et 14 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté Française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1024/1, pp. 5-6, observation 3 ; avis 61.302/VR du 18 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 1^{er} décembre 2017 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1303/1, p. 21, observation 4.1 ; avis 63.949/VR/V du 31 juillet 2018 sur un avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'portant assentiment de l'Accord de coopération du 20 novembre 2017 entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour la

4.2. L'accord de coopération auquel les avant-projets soumis pour avis tendent à porter assentiment, autorise la Communauté flamande et la Communauté française à réguler l'utilisation de blocs de fréquences numériques supplémentaires à certains endroits, en plus de l'utilisation des blocs de fréquences numériques que prévoit déjà l'accord de coopération du 21 décembre 2018.

À l'instar de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 qui est modifié, l'accord de coopération vise donc à régler l'autorisation d'un opérateur de réseau de radiodiffusion hertzien qui relève respectivement de la compétence de la Communauté française ou de la Communauté flamande pour des blocs de fréquences numériques qui reviennent à ces communautés, mais qui souhaite faire usage d'une installation émettrice située sur le territoire pour lequel l'autre communauté est territorialement compétente, et ce pour des émissions qui s'adressent à la première communauté citée.

4.3. Dans l'avis 64.269/VR, la section de législation a observé ce qui suit concernant l'accord de coopération du 21 décembre 2018 précité :

[TRADUCTION]« 3.6. La compétence conférée en l'occurrence à la Communauté française et à la Communauté flamande se limite aux fréquences précitées et à l'installation émettrice mentionnée dans l'accord de coopération⁶. Il ressort en outre de l'accord de coopération que les antennes de ces installations émettrices doivent être dirigées respectivement vers la Communauté française et la Communauté flamande. Par ailleurs, les caractéristiques techniques de ces émissions réalisées au moyen de ces installations sont définies dans l'annexe à l'accord de coopération. La Communauté française et la Communauté flamande devront respecter ces caractéristiques techniques lors de l'octroi des autorisations d'émission. L'objectif poursuivi est plus particulièrement que la Communauté française et la Communauté flamande puissent, chacune en ce qui la concerne, garantir une couverture adéquate de leur territoire pour leurs propres blocs de fréquences.

3.7 Enfin, la Communauté flamande et la Communauté française restent compétentes pour réguler l'utilisation des installations émettrices à Leeuw-Saint-Pierre (Communauté flamande) et à Wavre et Flobecq (Communauté française) pour le surplus. Il n'est donc pas exclu que la Communauté flamande régule l'utilisation des blocs 11A et 12A de fréquences numériques sur l'installation émettrice de Leeuw-Saint-Pierre et que la Communauté française régule l'utilisation des blocs 6D et 11D de fréquences numériques sur les installations émettrices à Flobecq et à Wavre.

De même, en cas de plaintes ou de perturbations, le régulateur d'une communauté peut saisir l'organe de régulation de l'autre communauté qui, en vertu de l'accord de coopération, régule l'utilisation des fréquences sur les installations émettrices concernées (article 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération).

3.8. Dans ces circonstances, on peut admettre que l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment n'implique pas d'échange, d'abandon ou de restitution de compétences⁷ ».⁸

coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes', observation 4.4.

⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Il s'agit ici d'installations émettrices existantes, et non d'installations à créer.

⁷ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Il a d'ailleurs été admis par le passé, dans le cadre d'hypothèses où l'article 92bis, § 2, d) et h), de la loi spéciale du 8 août 1980 impose la conclusion d'un accord de coopération pour

Dans la mesure où l'accord de coopération auquel les avant-projets soumis pour avis tendent à porter assentiment, se borne à étendre le dispositif contenu dans l'accord de coopération du 21 décembre 2018 au bloc 5A de fréquences numériques à Flobecq, d'une part, et à « trois positions supplémentaires en Flandre »⁹, d'autre part, la même conclusion s'applique ici.

4.4.1. L'article 1bis, alinéa 2, en projet, de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 prévoit toutefois ce qui suit :

« Les positions sont ajoutées à l'article 1 par adaptation du présent accord et de l'annexe, après approbation du ministre des Médias de la Communauté flamande ».

4.4.2. Dans la mesure où cette disposition impliquerait que les trois positions supplémentaires que la Communauté française peut utiliser en Flandre sont définies au moyen d'un accord de coopération modificatif entre la Communauté française et la Communauté flamande, après approbation du Ministre des Médias de la Communauté flamande, elle peut être admise. Dans ce cas, le segment de phrase « après approbation du ministre des Médias de la Communauté flamande » ne paraît toutefois pas ou guère présenter de valeur ajoutée¹⁰ et il est préférable de l'omettre.

4.4.3. Si, par contre, cette disposition doit être comprise en ce sens que l'accord de coopération du 21 décembre 2018 peut être modifié par le Ministre des Médias de la

régler la situation d'institutions dont le ressort (associations de communes et de provinces dans un but d'utilité publique) ou l'activité (fabriques d'églises et établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus) dépasse les limites d'une région, que les parties à ces accords de coopération ne sont pas obligées de prévoir une structure commune, mais peuvent confier une compétence décisionnelle individuelle à une seule des parties : voir C.C., 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.13.2 ; avis 61.268/VR donné le 15 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 16 novembre 2017 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée', observations 2.1 à 2.3, *Doc. parl.*, Parl. wal., 2017-2018, n° 915/1 ; avis 61.318/VR donné le 15 mai 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 7 décembre 2017 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée', observations 2.1 à 2.3, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-568 ; avis 61.302/VR donné le 18 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} décembre 2017 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt', observations 4.1 à 4.3, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1303/1.

⁸ Avis 64.269/VR du 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 5 avril 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebieden', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1865/1, pp. 21-22, observations 3.6 à 3.8. Voir aussi l'avis 64.139/VR du 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 janvier 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie', *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2018-2019, n° 732/1, p. 28, observations 3.6 à 3.8.

⁹ Selon l'article 1bis, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet, de l'accord de coopération du 21 décembre 2018, une position comprend l'utilisation d'un bloc de fréquences numériques dans une localité spécifique.

¹⁰ En effet, un tel accord de coopération modificatif devra être approuvé par le Gouvernement flamand, dont fait partie le Ministre des Médias. En outre, la section de législation a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'opposent à ce que le législateur confère directement une habilitation à un ministre déterminé.

Communauté flamande, agissant seul, on ne pourra s'y rallier. En effet, un accord de coopération auquel le législateur doit donner et a donné son assentiment ne peut être modifié, en principe, que par un accord de coopération du même ordre.

Toutefois, s'agissant d'adaptations de nature essentiellement technique et qui n'impliquent qu'une marge d'appréciation peu importante, comme en l'espèce, il pourrait être envisagé de confier la modification de l'article 1^{er} de l'accord de coopération et de son annexe au pouvoir exécutif. Il reste néanmoins que cette modification ne peut en principe intervenir que par le biais d'un accord de coopération d'exécution, au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Par conséquent, dans l'interprétation ici envisagée, à l'article 1bis, les mots « après approbation du ministre des Médias de la Communauté flamande » devraient être remplacés par les mots « par un accord de coopération d'exécution ».

Étant donné que, selon la Cour constitutionnelle, l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'oppose pas, en soi, à ce qu'un accord de coopération soit exécuté autrement que par un accord de coopération d'exécution, par une des parties à cet accord, le cas échéant au moyen d'un acte à portée réglementaire lorsque celle-ci agit dans la sphère de ses compétences¹¹, l'article 1bis, alinéa 2, en projet, de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 pourrait aussi prévoir que les positions supplémentaires mentionnées à l'alinéa 1^{er} de cet article sont fixées par arrêté du Gouvernement flamand. La détermination de ces positions supplémentaires peut en effet, à la différence de l'ajout de ces positions dans l'article 1^{er} « par adaptation de l'accord et de l'annexe », être considérée comme relevant de la sphère de compétence de la Communauté flamande.

4.4.4. En tout cas, la disposition en projet devra être adaptée de manière à faire ressortir clairement l'intention des auteurs de l'accord de coopération.

FORMALITÉS

Généralités

5. La Cour constitutionnelle a jugé à plusieurs reprises que les compétences de l'État fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération¹² et que l'infrastructure et les services de transmission électronique communs à la radiodiffusion et à la télévision, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part, doivent être réglés en coopération entre l'État fédéral et les communautés, afin de faire en sorte que ces autorités harmonisent leurs normes respectives et pour éviter que cette infrastructure et ces services soient soumis à des dispositions contradictoires¹³.

¹¹ C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.16.2.

¹² Voir notamment C.C., 14 novembre 2004, n° 132/2004, B.6.2.

¹³ C.C., 13 juillet 2005, n° 128/2005, B.6.3 ; C.C., 8 novembre 2006, n° 163/2006, B.4.

En exécution de ce qui précède, l'article 9 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' dispose ce qui suit :

« Un Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision est institué.

Ce comité est composé :

1° du (des) Ministre(s) désigné(s) par le Gouvernement fédéral ;

2° du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté flamande ;

3° du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté française ;

4° du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté germanophone.

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 » .

Les pièces jointes à la demande d'avis n'ont pas permis au Conseil d'État de vérifier si cette consultation mutuelle a eu lieu en l'occurrence ¹⁴.

Communauté française

6. Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la « loi du Pacte culturel ») disposent comme suit :

« Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

¹⁴ Au sujet de l'accomplissement de cette formalité, voir l'avis 64.139/VR précité, *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2018-2019, n° 732/1, p. 30, observation 5, et l'avis 64.269/VR précité, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1865/1, pp. 23-24, observation 5.

Il résulte de l'article 6 reproduit ci-avant que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

En l'espèce, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, il existe, en Communauté française, un organe dont la composition est organisée en vue de répondre aux exigences de l'article 6 de la loi du Pacte culturel, créé spécifiquement dans la matière culturelle de la radiodiffusion et de la télévision telle que visée à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi, conformément à l'article 9.1.2-2, § 1^{er}, alinéa's 1^{er} et 2, du décret du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos', le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel est composé comme suit :

« Outre les 4 membres du bureau visés à l'article 9.1.3-3, § 1^{er}, le Collège d'avis est composé au maximum de 20 membres effectifs désignés par le Gouvernement. Pour chaque membre effectif, il est nommé un suppléant. Le mandat des membres effectifs et suppléants est d'une durée de quatre ans, renouvelable.

Sans préjudice des dispositions visées à l'article 9.1.3-3, § 1^{er}, les membres effectifs et suppléants sont désignés de façon à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter une prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance ».

L'article 9.1.2-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même décret confère au Collège d'avis pour missions, entre autres, de :

« 3° rendre des avis sur toute question relative à l'audiovisuel, en ce compris la protection des mineurs et la communication commerciale, à l'exception des questions relevant de la compétence du Collège d'autorisation et de contrôle ;

4° rendre un avis sur les modifications décrétales et réglementaires que lui paraît appeler l'évolution technologique, économique, sociale et culturelle des activités du secteur de l'audiovisuel, ainsi que du droit européen et international ;

5° rendre un avis préalable sur des modifications quant aux droits, conditions et procédures applicables aux opérateurs de réseaux, sauf lorsqu'elles ont été convenues avec les titulaires des droits ainsi que sur les arrêtés visés aux articles 8.2.1-6, 8.2.1-10 et 8.2.1-16 ».

Certes, cette disposition n'impose pas directement au titulaire du pouvoir exécutif ou législatif de solliciter l'avis du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté en matière de radiodiffusion et de télévision.

Toutefois, il se déduit de la combinaison de l'article 6 de la loi du Pacte culturel et des missions générales conférées au Collège d'avis par l'article 9.1.2-1, reproduit ci-avant, que

l'avis du Collège doit être sollicité préalablement à l'adoption du texte en projet. Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que la formalité requise a été accomplie ¹⁵.

7. En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Ce « test genre » doit être établi conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2017 'instaurant le modèle de test genre en exécution des articles 4 et 6 du décret du 7 janvier 2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française'.

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que la formalité requise a été accomplie.

8. Il sera veillé à l'accomplissement de ces formalités.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et à l'article 4/1, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

¹⁵ Dans un sens similaire, voir l'avis 64.139/VR précité, *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2018-2019, n° 732/1, pp. 31-32, observation 6.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

9. Les textes d'assentiment à l'accord de coopération du 21 décembre 2018 ont été publiés au Moniteur belge, de même que la version française de l'accord de coopération ¹⁶. La version néerlandaise de l'accord de coopération n'a pas été publiée, ni comme annexe à l'un des textes d'assentiment ni séparément. Ainsi donc, cette version de l'accord de coopération n'est ni connue ni opposable aux particuliers ¹⁷.

Avant que les modifications actuellement en projet de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 puissent produire leurs effets, il faut donc que la version néerlandaise de l'accord de coopération du 21 décembre 2018 soit encore publiée ¹⁸.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE DÉCRET

10. Il convient d'insérer la date de l'accord de coopération dans l'intitulé des avant-projets de décret soumis pour avis et dans leur article 1^{er}.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹⁶ Voir le décret de la Communauté flamande du 5 avril 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied', *MB* 23 avril 2019, et le décret de la Communauté française du 21 janvier 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie', *MB* 8 février 2019.

¹⁷ Voir auparavant l'avis 74.320/VR du 13 octobre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande 'betreffende instemming met een het aanhangsel bij het samenwerkingsakkoord van 19 maart 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en van de federale staat inzake het tax shelter-stelsel voor audiovisuele werken en podiumwerken en tot informatie-uitwisseling', observation 3.

¹⁸ À cet égard, mieux vaut faire référence, dans une note de bas de page, aux textes d'assentiment cités dans la note de bas de page 16.