

N° 4786<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI**

portant approbation des Amendements au préambule, aux articles I; II; III; V; VI; VII; IX; X; XII; XIII; XIV; XV; XVI; XVII; XVIII; XXI et à l'annexe A de la Convention portant création de l'Organisation Européenne de Télécommunications par Satellite „EUTELSAT“ tels qu'ils ont été adoptés à la 26ème réunion de l'Assemblée des Parties à Cardiff, le 20 mai 1999

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(16.4.2002)

Par dépêche du 21 mars 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, le texte des Amendements à la Convention portant création de l'Organisation Européenne de Télécommunications par Satellite (EUTELSAT), le texte coordonné de la Convention EUTELSAT du 15 juillet 1982 telle qu'elle résulte des amendements adoptés à Cardiff, le 20 mai 1999.

L'avis de la Chambre de commerce du 4 octobre 2001 a été versé au dossier par lettre du 6 novembre 2001 du ministre aux Relations avec le Parlement.

Les amendements à apporter à la Convention de 1982 poursuivent le but de restructurer l'ancienne organisation EUTELSAT, qui se composera dorénavant d'une organisation de type intergouvernemental – qui continuera à s'appeler EUTELSAT – et d'une nouvelle entité juridique, constituée sous forme de société anonyme de droit français. La première sera l'organe de surveillance de la seconde; la mission de surveillance doit permettre de garantir l'application de quatre principes de base qui régiront l'existence et les opérations de la société anonyme, à savoir l'obligation de service public/service universel, la couverture paneuropéenne du système à satellites, la non-discrimination, la concurrence loyale. L'organisation intergouvernementale reprend par ailleurs certaines missions de l'ancienne EUTELSAT – elle assure la continuité en matière de droits et obligations internationaux découlant de l'exploitation du secteur spatial EUTELSAT, notamment aux termes du règlement des radiocommunications en ce qui concerne l'utilisation des fréquences.

La société anonyme „Société Eutelsat S.A.“ reprend les activités opérationnelles et les actifs correspondants de l'ancienne EUTELSAT.

Alors que l'ancienne EUTELSAT s'est développée à partir de ses activités initiales pour se tourner de plus en plus, d'après l'exposé des motifs, vers la „distribution de programmes de télévision et de radio“ qui constituaient en 1999 83% de son chiffre d'affaires, secteur dans lequel l'organisation intergouvernementale „subit de plus en plus fortement la pression concurrentielle d'opérateurs privés puissants“, la nouvelle structure doit apporter la souplesse et la flexibilité nécessaires en vue d'„une diversification sectorielle de ses activités vers la fourniture de nouveaux services par satellite“ grâce, notamment, au „renforcement de ses alliances au niveau international par le biais de la création de filiales et d'entreprises communes“.

Si le Conseil d'Etat se rend parfaitement compte que la Partie luxembourgeoise ne peut pas apporter, au cours de la procédure législative d'approbation, des changements à la Convention amendée adoptée à Cardiff, le 20 mai 1999, il voudrait néanmoins présenter quelques observations, cela d'autant plus que la Société Eutelsat S.A. sera active dans un domaine où elle entrera en pleine concurrence avec une société de droit luxembourgeois, la Société Européenne des Satellites (SES Global) et plus particulièrement sa filiale SES Astra.

La constitution d'un organe de contrôle – la nouvelle EUTELSAT – comme entité de droit international, ayant pour fonction la surveillance d'une société constituée, elle, selon le droit national de l'une des Parties à la Convention et dotée donc de tous les organes de contrôle jugés nécessaires par la législation nationale en question, est une solution surprenante qui n'est pas explicitée autrement par l'exposé des motifs. La surveillance du respect des quatre principes de base énumérés ci-avant aurait pu être confiée tout aussi bien à l'un des organes „ordinaires“ de la S.A. La reprise des droits et obligations internationaux provenant de l'exploitation du secteur spatial par l'ancienne EUTELSAT aurait pu être confiée à une entité nouvelle, constituée spécialement à cet effet, sans la mission pondéreuse de surveiller en plus une S.A.

Il faut espérer que l'organisation intergouvernementale, dégagée du souci de surveillance „ordinaire“, qui sera assumée par les organes propres à chaque société anonyme, jouera à plein ce qui sera dès lors sa fonction principale, à savoir la surveillance des quatre principes de base énumérés ci-avant dont le respect est imposé à la société anonyme.

Le caractère exceptionnel de ce trait est encore souligné par le fait que les Parties à la Convention ont bien le droit de dissoudre EUTELSAT en mettant fin à la Convention, sans que l'extinction de la Convention puisse mettre en cause l'existence de la Société Eutelsat S.A. Cette dernière, pour voir le jour, aura donc requis une convention dont elle tirera une force vitale qui la préservera des vicissitudes que pourrait rencontrer l'acte qui lui a donné naissance.

Le Conseil d'Etat relève dans ce même contexte le fait que la Convention donne aux Parties le droit de mettre fin à la Convention par un vote à la majorité des deux tiers de toutes les Parties. Aucun problème d'ordre constitutionnel ne devrait se poser, dans la mesure où, en approuvant les amendements sous rubrique, la Chambre des députés ne fait que marquer son accord au principe que l'extinction du traité international s'effectuera conformément aux dispositions dudit traité. Il n'y a en définitive qu'une renonciation à voir appliquer à l'extinction la règle du consentement de toutes les Parties.

Une fois engagé dans le système restructuré EUTELSAT, l'Etat luxembourgeois sera placé devant la situation de devoir participer à un système qui pourra subir des changements même contre sa volonté. En effet, l'article XIV, b), du texte de la Convention amendée dispose que tout amendement à la Convention entrera en vigueur si les deux tiers des Etats qui étaient Parties au moment de l'adoption du texte par l'Assemblée des Parties ont notifié leur acceptation. Ce procédé n'est pas sans susciter des interrogations au regard de l'article 37 de la Constitution.

Il reste que la Convention EUTELSAT, telle qu'approuvée par la loi du 31 juillet 1987, prévoyait déjà le mécanisme pour les amendements à la Convention (articles VIII et XIX). Il convient de relever encore qu'à ce jour les amendements à la Convention ont toujours été soumis à la procédure d'approbation par le législateur national. L'approbation, par la Chambre, des présents amendements n'emporte dès lors pas renonciation de sa part aux prérogatives qui lui reviennent d'après la Constitution.

Un problème ne pourrait se poser que si un amendement à la Convention devait entrer en vigueur à l'égard du Luxembourg, malgré le fait qu'à l'Assemblée des Parties le Luxembourg ait émis un vote négatif sur la proposition d'amendement. En pareille hypothèse, le Luxembourg serait, aux yeux du Conseil d'Etat, placé devant l'alternative, ou bien de faire néanmoins adopter ledit amendement selon ses règles constitutionnelles, ou bien, en cas de divergence fondamentale, de se retirer de l'Organisation.

A noter encore que le coût du fonctionnement d'EUTELSAT est pris en charge entièrement par la Société Eutelsat S.A. (article V, a) et b)), dispositif qu'on aurait pu comprendre sans peine pour ce qui est des frais liés à la mission de surveillance proprement dite, mais qui surprend par son envergure et qui risque de rendre le surveillant complètement dépendant du surveillé.

Le Conseil d'Etat constate que certains articles de la Convention font mention de l'„Arrangement“ (notamment les articles I et II – définition des relations entre EUTELSAT et la Société Eutelsat S.A., leurs relations réciproques et leurs obligations respectives et qui fournit le cadre permettant à EUTELSAT d'assurer sa mission de surveillance; l'article V – coûts à supporter par la Société Eutelsat S.A.; l'article IX, k) – les droits de l'Assemblée des Parties en matière de personnel sont limités par l'Arrangement conclu entre EUTELSAT et la Société Eutelsat S.A.), mais que le texte de cet Arrangement ne fait pas partie du dossier officiel communiqué au Conseil d'Etat. Comme les dispositions mentionnées sortent de l'ordinaire et touchent des aspects essentiels, le Conseil d'Etat invite la Chambre des députés à faire compléter son propre dossier par cette pièce importante, avant le vote du projet de loi.

La Chambre des députés devrait s'intéresser également à l'Arrangement déterminant les relations – pour autant qu'elles concernent les rôles respectifs dans EUTELSAT et dans la Société Eutelsat S.A. – entre l'Etat et l'Entreprise des postes et télécommunications.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat émet un avis favorable au sujet du projet de loi sous examen, dont le texte ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 avril 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

