

N° 4967²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant approbation

- de la Constitution de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe ainsi de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe, signées à Genève le 22 décembre 1992, telles qu'amendées par les Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications à Kyoto, le 14 octobre 1994 et à Minneapolis, le 6 novembre 1998;
- des résolutions, décisions et recommandations faisant partie des Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires additionnelle de l'Union internationale des télécommunications (Genève 1992) et des Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications de Kyoto (1994) et de Minneapolis (1998)

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES MEDIA
ET DES COMMUNICATIONS**

(6.2.2003)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Jean-Marie HALSDORF, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Alex BODRY, Mme Mady DELVAUX-STEHRRES, M. Robert GARCIA, M. Marcel GLESENER, M. Fernand GREISEN, M. Paul HELMINGER, M. Jean-Paul RIPPINGER et M. Patrick SANTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique, soumis à l'examen de la Commission des Media et des Communications, a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur en date du 6 juin 2002. Le texte a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des amendements aux Actes finals et des actes finals de la Conférence de plénipotentiaires (Minneapolis, 1998).

Le député Jean-Marie Halsdorf a été désigné comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Les membres de la Commission des Media et des Communications ont procédé à l'analyse du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat lors de la réunion du 16 janvier 2003.

Le rapport écrit de la commission a été adopté en date du 6 février 2003.

*

II. LES PRINCIPALES DECISIONS DE LA CONFERENCE DE PLENIPOTENTIAIRES

Introduction

La 15e Conférence de plénipotentiaires de l'Union Internationale des télécommunications (UIT) est l'organe suprême de l'organisation. Elle s'est déroulée à Minneapolis du 12 octobre au 6 novembre 1998 avec 1606 participants provenant de 170 pays ou d'organisations invitées comme observateurs.

Les principales décisions se résument comme suit:

- L'adoption du plan stratégique ainsi que du budget pour les quatre ans à venir.
- Les décisions sur les améliorations substantielles aux méthodes de travail de l'UIT et sur une participation accrue des membres du secteur privé aux activités de l'UIT.
- L'acceptation d'étendre la compétence de l'UIT aux systèmes de satellites de télécommunications à orbite non géostationnaire.

Les décisions sont de deux ordres:

A. Décisions d'ordre politique, stratégique et administratif

- La Conférence a procédé à l'élection des nouveaux dirigeants de l'UIT et a par ailleurs élu les représentants des 5 régions au Conseil siégeant jusqu'en 2002. En outre, il a été décidé de porter de 9 à 12 le nombre des membres du Comité du règlement des radiocommunications sans défavoriser la région dont est issu le président et d'inclure dans la Constitution une disposition prévoyant que le Comité sera composé au plus de 12 membres ou d'un nombre de membres correspondant à 6% du nombre total des Etats membres selon le nombre qui est le plus élevé.
- La Conférence a également instauré des „groupes consultatifs“ dans les secteurs du développement et de la normalisation. Certains pouvoirs, jusqu'ici dévolus aux conférences et aux assemblées, seront dorénavant délégués à ces groupes, auxquels les Etats membres et les membres du secteur privé participeront sur pied d'égalité. Le rôle et les fonctions de ces „groupes consultatifs“ sont désormais inscrits dans la Constitution. La Conférence a également créé un statut „d'associé“ permettant aux membres du secteur de participer activement aux travaux des sous-groupes et commissions d'études respectives de l'UIT. Ces mesures contribuent à renforcer les liens entre le secteur public et le secteur privé et à rapprocher les acteurs publics et privés du secteur. Dans cet ordre d'idées, la Conférence a reconnu que les droits et obligations des membres du secteur étaient indissociables, de sorte qu'elle a décidé d'établir une Commission chargée d'examiner si, sur base du libre choix et face à la situation financière future de l'UIT, il serait opportun de maintenir le rapport actuel entre le montant des contributions payées par les Etats membres et le montant payé par les entreprises.
- Le plan stratégique de 5 ans (1999-2003) fixe les priorités et vise à faire de l'UIT un „*point de convergence internationale*“ pour toutes les questions relatives aux télécommunications dans les domaines de l'économie et de la société mondiale de l'information. A la lumière des nombreux problèmes d'ordre juridique en matière de dénominations des domaines, une approche multilatérale est devenue indispensable. Une coordination avec les activités au sein de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) est désormais garantie.
 Une autre priorité du plan stratégique concerne désormais l'élaboration de recommandations touchant les aspects liés au *protocole Internet* et l'interfonctionnement et la convergence des réseaux fondés sur ce protocole avec les infrastructures de réseaux existants. La Conférence a adopté la Résolution 101 qui charge le Secrétaire général d'établir un bilan des activités déjà entreprises par l'UIT dans ce domaine et d'envisager une coopération accrue entre l'UIT et d'autres organisations en la matière.
- La Conférence a en outre convenu de maintenir des forums et expositions en matière de télécommunications sans pour autant créer de texte contraignant. Elle a pourtant demandé dans une résolution d'organiser un sommet mondial de la *société de l'information* (le premier se tiendra à Genève en 2003, le second en 2005 en Tunisie), dont les objectifs sont, d'une part, la réduction de la fracture numérique entre pays développés et pays en voie de développement et, d'autre part, un accès équitable à la *société de l'information*, dont l'information est un bien public.

- Le rôle des bureaux régionaux et des bureaux de zone dans les pays en voie de développement est également renforcé afin d'appuyer davantage les projets en réalisation. Le Conseil a également décidé de mettre ce point à l'ordre du jour de chaque session pour garantir un suivi permanent de la situation.
- D'autres décisions concernent les procédures d'élection pour la Conférence des plénipotentiaires. Un règlement intérieur des Conférences et réunions de l'UIT a été établi et a sorti ses effets avec la signature des Actes finals. Le règlement allège la Constitution et la Convention des dispositions ayant trait au règlement d'ordre intérieur et donne une plus grande flexibilité aux trois Secteurs de l'UIT quant à l'adoption de leurs procédures de travail respectives.
- Etant donné que ces accords deviennent de plus en plus importants, la Conférence a décidé que le Secrétaire général de l'UIT peut désormais agir comme dépositaire de mémorandums d'accord au niveau mondial, qui permettent d'associer les gouvernements et les représentants du secteur privé de façon plus étroite.

B. Décisions d'ordre financier

- Le budget fixé pour 4 ans (2000-2003) comprend notamment les dépenses rendues nécessaires par la levée des restrictions imposées à trois langues officielles à savoir l'arabe, le chinois et le russe. Le budget qui s'élève à un montant de 665,8 millions de francs suisses, se répartit notamment en un budget biennal pour 2000-2001 de 333,2 millions et un budget biennal pour 2002-2003 de 332,6 millions. L'UIT a l'ambition de maintenir le niveau de ses dépenses et de diversifier ses recettes, en vue d'une consolidation des ressources financières.
- La Conférence a décidé de mettre en place le principe du recouvrement des coûts tout en soulignant que celui-ci doit être limité aux coûts effectifs, réels et directs mais qu'il ne saurait être source de revenu ou de bénéfice. Elle a, par conséquent, défini un certain nombre de critères pour les produits et services assujettis au recouvrement.
- La gestion des ressources rares, tels que le spectre radioélectrique et les orbites spatiales lui étant associés et utilisés par les satellites de télécommunications, se limitait jusqu'à présent aux satellites géostationnaires. Cette compétence est étendue aux systèmes de satellites à orbite non géostationnaire.
- En outre, le Bureau des radiocommunications appliquera désormais le principe du recouvrement des coûts pour tout dossier déposé. Il a été décidé que le recouvrement des coûts pour les réseaux à satellite ne s'appliquera qu'aux fiches de notification reçues par le Bureau des Radiocommunications après le 7 novembre 1998. Le Conseil de 2001 disposait dans sa Décision 482 modifiée que les fiches reçues après le 31 décembre 2001 seraient soumises au règlement de l'élément fixe, lequel donnerait droit à la publication d'un nombre de pages de fiches de notifications assorties du paiement d'un droit fixe par l'administration notificatrice ou l'exploitant du réseau à satellite.
- Pour remédier au phénomène de la surréservation de capacités à savoir des „satellites fictifs“, la Conférence de Minneapolis a introduit le principe de la diligence due. La formule de la diligence due a été reprise de la Conférence mondiale des radiocommunications de 1997 par la Conférence de plénipotentiaires de 1998. La diligence due administrative consiste en une divulgation régulière d'informations précises sur la mise en place d'un système à satellites (le nom du fabricant de l'engin spatial, le nom de l'exploitant des satellites, la date de lancement prévue au contrat ...) pour remédier au phénomène des „satellites fictifs“. La diligence due financière a été ajournée par la Conférence avec l'argument qu'on ne disposait pas encore à ce stade d'une expérience suffisante pour un engagement dans cette voie.

III. AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION ET A LA CONVENTION DE L'UIT

Pour le détail des amendements, il est judicieux de consulter les documents respectifs annexés au projet de loi. Il convient de souligner, par souci de clarté et de cohérence, que certains amendements ne sont que d'ordre purement rédactionnel. Les principaux amendements apportés à la Constitution et à la Convention de l'UIT peuvent se résumer comme suit:

Constitution

Article 1er

La compétence de l'UIT s'étend aux orbites non géostationnaires.

Article 3

Les modifications s'appliquent aux droits et obligations des Etats membres et des membres des secteurs. Bien que la nature intergouvernementale de l'UIT est inchangée, les amendements étendent toutefois les droits des Membres des secteurs, issus de l'industrie. Plus concrètement, les membres des secteurs peuvent participer aux activités du secteur dont ils sont membres et à cet égard fournir des présidents et vice-présidents pour les réunions des secteurs ainsi que pour les conférences mondiales de développement des télécommunications.

Article 11

Les modifications étendent les fonctions du Secrétaire général pour optimiser le fonctionnement et les travaux au sein de l'UIT. Par ailleurs, le Secrétaire général se voit reconnaître le rôle de dépositaire d'arrangements particuliers.

Articles 15, 17 et 21

Les groupes consultatifs, auxquels participent les acteurs de l'industrie, sont pour la première fois clairement mentionnés dans les instruments fondamentaux de l'UIT.

Article 28

Les modifications garantissent désormais une plus grande stabilité des ressources financières de l'UIT. Pour ce faire, la procédure du choix de la classe de contribution pour Etats membres a été redéfinie. L'Etat membre choisit désormais sa classe de contribution financière durant la Conférence de Plénipotentiaires et non plus durant les 6 mois suivants.

Article 32

Les modifications ont pour objet de se doter d'une plus grande flexibilité en matière de règlement intérieur pour les conférences, assemblées et sessions du Conseil.

Article 44

Les modifications précisent que les systèmes de radiocommunications actuels peuvent recourir non seulement à des orbites de satellites géostationnaires mais également à des orbites de satellites non géostationnaires. Elles consacrent par ailleurs le principe fondamental de l'utilisation rationnelle, efficace et économique du spectre des fréquences et des orbites associées afin d'y permettre un accès équitable des différents pays.

Article 54

Une modification permet à l'Etat membre d'étendre la procédure de ratification à toute révision des Règlements administratifs. Une autre modification précise la faculté dont dispose l'Etat membre pour appliquer toute révision des Règlements administratifs à titre provisoire. Les modifications apportées à la procédure de ratification visent avant tout le Règlement des radiocommunications et permettent à un Etat membre de se prémunir contre d'éventuels amendements à ce règlement ou contre des réserves émises par d'autres Etats membres sur ledit règlement.

Convention

Article 5

Le Secrétariat général est chargé d'établir pour le Conseil un plan opérationnel et financier annuel pour la mise en oeuvre du plan stratégique afin d'assurer un meilleur suivi des activités de l'UIT.

Articles 11, 14A et 17A

Trois groupes consultatifs sont instaurés dans les domaines des radiocommunications, de la normalisation et du développement. Les attributions sont précisées pour disposer d'un outil d'organisation flexible pour les conférences et les assemblées.

Article 19

L'article associe les acteurs privés du secteur des télécommunications. Les procédures d'adhésion sont dorénavant plus souples et plus directes.

Un nouveau statut, celui d'„associé“ a été créé pour faciliter la participation d'entités de taille modeste à certaines réunions notamment aux commissions d'études ou aux groupes subordonnés sans qu'elles aient besoin d'être Membre du Secteur au préalable.

Article 32

L'article 32 de la Convention est le corollaire de l'article 32 de la Constitution.

Article 33

L'article garantit une plus grande clarté aux obligations financières respectives des Etats membres, des Membres des Secteurs et des Associés. Le Conseil est également habilité à déterminer les critères d'application du recouvrement des coûts à certains produits et services.

Article 35

Des précisions ont été apportées quant à l'utilisation de langues supplémentaires aux six langues officielles.

*

IV. LA POSITION LUXEMBOURGEOISE

Pour le détail des réserves et contre-réserves émises par le Luxembourg, il est renvoyé au texte du projet de loi sous rubrique. Les points saillants sont repris ci-dessous.

- Lors de la signature des Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires le 6 novembre 1998, le Luxembourg a réitéré sa réserve relative au maintien des déclarations et réserves antérieures formulées lors de la Conférence de plénipotentiaires de Kyoto et à leur extension aux instruments d'amendement à la Constitution et à la Convention tels qu'adoptés par la Conférence de Minneapolis.
- Le Luxembourg s'est à nouveau rallié à la contre-réserve formulée lors de la Conférence de Kyoto et reprise dans les actes finals de Minneapolis par laquelle les Etats souscripteurs s'opposent à toute revendication des pays équatoriaux d'exercer des droits souverains sur des parties de l'orbite des satellites géostationnaires.
- Le Luxembourg s'est rallié à une contre-réserve pour réagir à la Déclaration No 91 par laquelle les Etats-Unis d'Amérique tendent de soustraire les réseaux ou systèmes à satellites qui transmettent des télécommunications d'Etat aux procédures du recouvrement des coûts.
- Finalement, le Luxembourg a souscrit à une contre-réserve formulée en réaction à la déclaration No 33 par laquelle grand nombre de pays arabes tendent d'organiser l'accès au spectre des fréquences radioélectriques et aux positions orbitales de manière à exclure d'une partie stratégique du plan les systèmes à satellites exploités à des fins commerciales; ce qui aurait des conséquences néfastes pour le Luxembourg. Afin de réduire à néant les effets de la déclaration No 33, la contre-réserve No 113 précise que „les inscriptions des Plans figurant aux appendices 30 et 30A du

Règlement des radiocommunications concernent les administrations et qu'aucune distinction ne doit être faite entre des systèmes commerciaux et d'autres systèmes".

Il reste à préciser que les amendements à la Constitution et à la Convention tels qu'adoptés par la Conférence de plénipotentiaires de Minneapolis sont entrés en vigueur le 1er janvier 2000.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a fait une observation relative à l'article 37 de notre Constitution.

L'article 4 modifié de la Constitution (de l'UIT) prévoit que ses dispositions et celles de la Convention sont complétées par des Règlements administratifs qui lient les Etats membres de l'UIT. L'article 6 modifié précise que les Etats membres de l'Union ont l'obligation de se conformer à ces Règlements. Quant à l'article 54 modifié, il dispose que les Règlements administratifs antérieurs restent en vigueur et qu'une révision partielle ou totale de ces Règlements nécessite le dépôt d'un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de ladite révision auprès du Secrétaire général qui exprimerait le consentement de l'Etat à être lié par la révision. La procédure de révision d'un tel Règlement nécessite ainsi, conformément au principe de droit luxembourgeois, l'approbation de la Chambre des députés et ce en vertu de l'article 37 de la Constitution.

La procédure prévue par les points mod 217B à mod 221A constitue en revanche une clause d'approbation anticipée. En effet, l'article 54 (mod 217B) permet, d'après l'exposé des motifs, „à l'Etat membre d'étendre la procédure de ratification à toute révision des Règlements administratifs à titre provisoire“ (commentaire de l'article 54). Il s'agit dès lors d'une acceptation anticipée de la part du législateur de toute révision apportée à ces Règlements administratifs qui risque de se heurter aux exigences de l'article 37 de la Constitution, étant donné que la portée de l'assentiment de la Chambre des députés n'est pas tracée avec la précision requise.

Le Conseil d'Etat tient encore à signaler que, d'après ses informations, les Règlements administratifs actuellement en vigueur n'ont jamais fait l'objet d'une publication adéquate au Mémorial. Il convient à cet égard de relever que tout Règlement administratif de l'UIT, qui n'aurait pas été publié dans les formes, est dépourvu de force exécutoire au Luxembourg.

Le Conseil d'Etat avait déjà soulevé ces problèmes d'ordre juridique dans son avis du 13 avril 1995 à l'occasion de l'approbation de la Constitution de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe, ainsi que de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe, signées à Genève le 22 décembre 1992, telles qu'amendées par la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications à Kyoto, le 14 octobre 1994.

Le problème juridique posé par le défaut de publication fut repris à l'époque par la Commission des communications et de l'informatique de la Chambre des députés qui estimait que „*la Constitution et la Convention de Genève renforcent le caractère contraignant des règlements administratifs de l'UIT en leur donnant un caractère de traité international. Le problème laissé en suspens est celui de la publication de ces règlements volumineux, très techniques, sujets à des révisions permanentes et n'intéressant au Grand-Duché de Luxembourg qu'un cercle d'initiés*“.¹

Quant à la procédure prévue en vue de la modification de la Constitution de l'UIT, il faut noter que l'article 55 (mod 229) dispose que „*tous les amendements à la présente Constitution ... entrent en vigueur ... sous la forme d'un instrument unique, entre les Etats Membres qui auront déposé avant cette date leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à la présente Constitution et à l'instrument d'amendement* ...“. Cette procédure d'amendement de la Constitution requiert, aux termes de l'article 37 de notre Constitution, l'approbation législative.

*

¹ Doc. parl. 3979⁴, page 3, session ordinaire 1995-1996

VI. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES MEDIA ET DES COMMUNICATIONS

La Commission des Media et des Communications a consacré deux réunions à l'analyse du projet sous examen. Le Service des Médias et des Communications du Ministère d'Etat y a notamment confirmé que les lois et les règlements à prendre en exécution des décisions prises par la Conférence sur la Radiodiffusion n'ont en effet jamais été publiés en raison de leur volume. La question est à l'étude auprès du Gouvernement. Il n'empêche que la réglementation en vigueur au niveau international dans le domaine des télécommunications doit être respectée.

La Commission des Media et des Communications recommande à la Chambre des députés de voter le projet de loi dans la version proposée par le gouvernement.

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES MEDIA ET DES COMMUNICATIONS

Article unique.— Sont approuvées

- la Constitution de l'Union internationale des télécommunications et son annexe ainsi que la Convention de l'Union internationale des télécommunications et son annexe, signées à Genève le 22 décembre 1992, telles qu'amendées par les Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications à Kyoto, le 14 octobre 1994 et à Minneapolis, le 6 novembre 1998;
- les résolutions, décisions et recommandations faisant partie des Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires additionnelle de l'Union internationale des télécommunications (Genève 1992) et des Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications de Kyoto (1994) et de Minneapolis (1998).

Luxembourg, le 6 février 2003

Le Président,
Laurent MOSAR

Le Rapporteur,
Jean-Marie HALSDORF

