

N° 4786³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

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

* * *

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

(4.11.2002)

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

*

1. ANTECEDENTS

Le 27 mars 2001, le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des amendements et du texte des amendements à la Convention portant création de l'organisation européenne de télécommunications par satellite (EUTELSAT).

Dans sa réunion du 11 septembre 2002, la Commission des Media et des Communications a désigné le rapporteur en la personne de Monsieur Jean-Marie Halsdorf. Au cours de la même réunion, la Commission des Media et des Communications a procédé à une analyse du projet sous rubrique, ainsi que du texte de l'avis du Conseil d'Etat, qui est intervenu en date du 16 avril 2002. La Chambre de Commerce a fait part de son avis le 4 octobre 2001.

*

2. OBJET DE LA LOI

La 26e Assemblée des Parties à l'Organisation Européenne de Télécommunications par Satellite (EUTELSAT) a adopté, en date du 20 mai 1999 à Cardiff (Pays de Galles), des amendements à la Convention EUTELSAT en vue de sa transformation en une société sous tutelle, afin de permettre son adaptation à un environnement plus compétitif. L'Assemblée des Parties a confirmé les orientations des Signataires prônant la nécessité d'un changement structurel. Par conséquent, elle a décidé de procéder à une transformation radicale d'EUTELSAT par le biais de la création d'une société sous tutelle d'une organisation intergouvernementale plus restreinte, ayant une fonction de supervision.

*

3. HISTORIQUE

Fondée en 1977, EUTELSAT, siégeant à Paris, a été conçue à l'origine comme une coopérative de moyens, dans laquelle les investisseurs (dénommés Signataires) investissent au prorata de leur utilisation de la capacité spatiale en exploitation. Cette organisation intergouvernementale paneuropéenne compte actuellement 48 Etats membres.¹ L'exploitation commerciale est actuellement assurée par une quinzaine d'opérateurs européens de télécommunications, dont l'Entreprise des Postes et Télécommunications, qui est le 12e investisseur et utilisateur avec 1,58%, avec une valeur nominale de 12.394.676 euros (500.000.000 francs luxembourgeois).

Au cours des dernières années, la société s'est progressivement spécialisée dans la distribution de programmes de télévision et de radio. La part du chiffre d'affaires dans ce secteur s'est élevée en 1999 à 83%. Dans ce contexte concurrentiel, marqué par la domination américaine, une transformation structurelle d'EUTELSAT vers une entité plus commerciale s'est avérée nécessaire. Les structures actuelles de gouvernement d'entreprise et d'investissement de l'organisation manquent de souplesse du fait de la nécessité de prendre toutes les décisions commerciales majeures à la majorité des deux tiers. Cette contrainte bloque l'esprit innovateur et limite considérablement la capacité de l'Organisation à rester compétitive face à des rivaux plus agressifs et financés dans le cadre de sociétés de droit privé. Le changement de statut est donc indispensable à sa croissance future, pour permettre une diversification sectorielle de ses activités vers la fourniture de nouveaux services par satellite liés à l'émergence de la société de l'information et au renforcement de ses alliances au niveau international par le biais de la création de filiales et d'entreprises communes.

*

4. LA TRANSFORMATION D'EUTELSAT EN UNE SOCIETE ANONYME DE DROIT FRANÇAIS

Les décisions prises à Cardiff se traduisent par la création d'une société anonyme de droit français, EUTELSAT S.A., dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance, à laquelle seront transférés les activités opérationnelles et les actifs correspondants d'EUTELSAT le 2 juillet 2001. La création de cette société de droit privé se traduira, au niveau du capital, par une transformation des Signataires en actionnaires. L'ouverture à de nouveaux actionnaires n'impliquera pas la revente forcée des actionnaires initiaux et devra se faire sur la base d'une préservation de leurs intérêts légitimes. Certaines dispositions ont été insérées dans les statuts de la société privée, qui visent à subordonner l'entrée de nouveaux actionnaires à l'accord de la société et à autoriser le rachat forcé d'actions en cas de changement de contrôle d'un actionnaire existant.

*

5. LE MAINTIEN DE L'ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE

L'organisation intergouvernementale, au sein de laquelle le rôle des gouvernements consiste, à travers l'Assemblée des Parties, à surveiller les principes de base (obligations de service public/service universel, couverture paneuropéenne du système à satellites, non-discrimination, concurrence loyale) énoncés dans la Convention amendée, et à veiller à ce que la société EUTELSAT S.A. respecte ses obligations. Le rôle de l'organisation intergouvernementale EUTELSAT est également d'assurer la continuité en matière des droits et obligations internationaux découlant de l'exploitation du secteur spatial d'EUTELSAT, notamment aux termes du règlement des radiocommunications en ce qui concerne l'utilisation des fréquences.

La restructuration requérait une révision de la Convention portant création de l'Organisation, signée en 1982. Elle a été complétée par plusieurs textes juridiques complémentaires, en particulier un Arrangement entre la nouvelle organisation intergouvernementale et la Société EUTELSAT S.A. Le modèle de restructuration proposé mettra fin à l'Accord d'Exploitation.

¹ L'organisation intérimaire d'EUTELSAT fut créé le 30 juillet 1977, l'administration luxembourgeoise était de la partie par le biais de l'entreprise des P&T. La loi d'approbation de l'accord date du 31 juillet 1987 (Document parlementaire No 3119, session ordinaire 1986-1987). L'instrument de ratification a été déposé le 27 août 1987.

Etant donné l'importance stratégique d'EUTELSAT dans le secteur des télécommunications spatiales, ces textes maintiennent notamment l'identité européenne d'EUTELSAT.

Le Luxembourg a toujours souhaité conserver un certain contrôle dans la nouvelle entité, en particulier au niveau de ses organes dirigeants ce qui rend nécessaire le renforcement de la position de l'Entreprise des P&T au sein de la nouvelle société EUTELSAT S.A.

*

6. LES AMENDEMENTS A LA CONVENTION

Tout en préservant la double nature, politique et commerciale, la nouvelle organisation permet d'apporter à EUTELSAT S.A. une structure à caractère privé nécessaire à son développement, tout en garantissant, grâce au maintien de l'Organisation intergouvernementale la poursuite de ses activités de base selon des principes que l'on pourrait qualifier de „service universel“. Les amendements découlent de deux changements fondamentaux:

- a) le transfert des activités opérationnelles d'EUTELSAT ainsi que des actifs et engagements correspondants à une société anonyme relevant d'une juridiction nationale. Les amendements y relatifs concernent la suppression de l'Accord d'Exploitation et de toute référence aux Signataires et au Conseil des Signataires.
- b) et le changement de missions d'EUTELSAT, qui passe d'un rôle de fournisseur de secteur spatial à celui consistant à veiller au respect des principes de droits et obligations aux termes du règlement des radiocommunications en ce qui concerne l'utilisation des fréquences, pour lesquelles des droits avaient été acquis ou des soumissions avaient été faites avant la création de la société. Les amendements y relatifs affectent le rôle des Parties consistant à surveiller les principes de base (y compris la définition de ces principes).

Du fait que les activités des Parties devraient être considérablement réduites, les fonctions de l'Assemblée des Parties ont dû l'être également. Un organe exécutif très restreint, dirigé par un Secrétaire exécutif, donne lieu à d'autres amendements.

On note que plusieurs prescriptions de forme, applicables dans le contexte des origines d'EUTELSAT, sont restées inchangées bien qu'elles ne soient, en partie, plus pertinentes (ex. article XVIII-Adhésion). La raison en est qu'il faut préserver la continuité entre la Convention, telle qu'elle est initialement édictée et sa nouvelle forme.

*

7. LES A.VIS

A. Chambre de Commerce

Dans son avis du 4 octobre 2001, la Chambre de Commerce souligne que la nouvelle société sera, davantage que l'ancienne entité, un concurrent direct de la SES, acteur dominant en Europe au niveau de la réception directe par satellite en contrôlant plus de la moitié du marché. Il ne fait aucun doute que la nouvelle société va essayer d'acquérir de nouvelles parts de ce marché. Il ressort du texte de l'article III de la Convention EUTELSAT qu'un des principes de base à respecter par la société Eutelsat sera de la couverture paneuropéenne du système à satellites. Ainsi, la nouvelle société visera à desservir, sur une base économique, toutes les zones où il existe un besoin de services de communications dans les Etats membres. Dans la mesure où la société Eutelsat respecte un autre principe de base, repris au même article III de la Convention amendée, qui consiste à se conformer à toutes les lois et réglementations en vigueur en matière de concurrence, la Chambre de Commerce estime qu'avec la restructuration prévue par le présent projet de loi, les bases sont posées pour que les sociétés SES et Eutelsat pourront cohabiter sur le marché européen.

B. Conseil d'Etat

Dans son avis du 16 avril 2002, le Conseil d'Etat a émis un avis favorable, tout en faisant valoir un certain nombre d'observations.

- La Haute Corporation note que la Partie luxembourgeoise n'est pas en mesure d'apporter au cours de la procédure législative d'approbation des modifications à la Convention amendée à Cardiff, le 20 mai 1999.

- La société Eutelsat S.A. sera active dans un domaine où elle entrera en pleine concurrence avec une société de droit luxembourgeois, en l'occurrence la Société Européenne des Satellites (SES Global) et plus particulièrement la filière SES Astra. Les responsables du Service des Médias et des Communications ont en effet noté qu'Eutelsat dispose de privilèges que la SES ne possède pas. La SES a signalé au Gouvernement qu'il s'agit d'une concurrence déloyale, étant donné que la société est obligée de payer une redevance en contrepartie de l'utilisation des fréquences satellitaires luxembourgeoises. EUTELSAT intervient par ailleurs de façon notable lors de la fixation des prix des canaux de satellites. Il est à souligner que la SES ne s'est néanmoins pas exprimée contre la Convention, étant donné que les modifications apportées créent une certaine transparence, notamment dans le domaine dans lequel opère EUTELSAT.
- Le Conseil d'Etat estime que la constitution d'un organe de contrôle – la nouvelle EUTELSAT OIG – comme entité de droit international, ayant pour fonction la surveillance d'Eutelsat S.A., société constituée, elle, selon le droit national de l'une des parties à la Convention et dotée en plus de mécanismes de contrôle tels que prévus par le droit des sociétés français, est une solution surprenante qui n'est pas explicitée autrement par l'exposé des motifs. Selon le Conseil d'Etat, le contrôle du respect des quatre principes de base énumérés aurait pu être confié 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. Le Conseil d'Etat espère que l'organisation intergouvernementale, exempte 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, dont le respect incombe à la S.A.
- Cette situation pour le moins exceptionnelle est encore, selon le Conseil d'Etat soulignée par le fait que les Parties à la Convention peuvent 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 note dans ce même contexte 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.

La Haute Corporation relève qu'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. L'article XIV du texte de la Convention amendée, stipule dans son point b) 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. Le procédé n'est pas sans susciter des interrogations au regard de l'article 37 de la Constitution. Cette même observation a été faite en rapport avec le projet de loi No 4912 sur INTELSAT.

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 y a lieu 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 de la Chambre des Députés des présents amendements n'implique dès lors pas renonciation de sa part aux prérogatives qui lui reviennent d'après la Constitution.

Le Conseil d'Etat constate qu'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. Dans ce cas, le Luxembourg serait, selon le Conseil d'Etat, placé devant l'alternative, ou bien de faire néanmoins adopter ledit amendement selon les règles constitutionnelles, ou bien, en cas de divergence fondamentale, de se retirer de l'Organisation.

- Le Conseil d'Etat note que le coût du fonctionnement d'EUTELSAT est à charge de la Société Eutelsat S.A. Les dispositions de l'article V, points a) et b) surprennent par leur envergure, du fait qu'elles

vont au-delà de la mission de surveillance proprement dite et qu'elles risquent de rendre le surveillant complètement dépendant du surveillé.

- Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que certains articles de la Convention font mention de l'„Arrangement“, mais que le texte de cet Arrangement ne fait pas partie du dossier officiel communiqué au Conseil d'Etat. Il s'agit notamment des articles I et II concernant la définition des relations entre EUTELSAT et la Société Eutelsat S.A., leurs relations réciproques et leurs obligations respectives et le cadre permettant à Eutelsat d'assurer sa mission de surveillance, de l'article V concernant les coûts à supporter par la Société Eutelsat S.A., ainsi que de l'article IX, point k) concernant les droits de l'Assemblée des Parties en matière de personnel limités par l'Arrangement conclu entre EUTELSAT et la Société Eutelsat S.A. Dans l'optique du caractère peu ordinaire des dispositions et, vu le fait que ces dernières touchent des aspects essentiels, la Haute Corporation invite la Chambre des Députés à faire compléter son propre dossier par ces dispositifs importants, avant le vote du projet.
- Le Conseil d'Etat estime que la Chambre des Députés devrait également s'intéresser à l'Arrangement déterminant les relations entre l'Etat et l'Entreprise des P&T, pour autant qu'elles concernent les rôles respectifs dans EUTELSAT et dans la Société Eutelsat S.A. Les responsables du Service des Médias et des Communications ont fait savoir que l'Arrangement trouvé ne semble plus donner satisfaction à tous les Etats signataires. Un des plus importants Signataires cherche un repreneur pour ses parts. Lorsqu'une partie souhaite devenir signataire, elle doit avoir l'aval de son Etat, obligation découlant de la séparation effectuée entre Etats et signataires. La Commission des Media et des Communications a souhaité recevoir le dispositif de l'Arrangement en question. Elle l'a examiné au cours de sa réunion du 4 novembre 2002.

*

Au vu de ce qui précède, la Commission des Media et des Communications recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

8. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

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

Article unique.— Sont approuvés les 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.

Luxembourg, le 4 novembre 2002

Le Rapporteur,
Jean-Marie HALSDORF

Le Président,
Laurent MOSAR

