

N° 4967¹

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)

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(26.11.2002)

En date du 17 mai 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait transmettre au Conseil d'Etat pour avis le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et commentaire des amendements aux Actes finals ainsi que du texte des Actes à approuver.

L'autorité suprême de l'UIT est la Conférence de plénipotentiaires, composée de délégations des Etats membres de l'Union internationale des télécommunications (U.I.T.). Celle-ci se réunit tous les quatre ans pour définir les grandes orientations stratégiques de l'organisation et déterminer sa structure et ses activités. La 15ième Conférence de plénipotentiaires de l'UIT s'est tenue à Minneapolis (Etats-Unis), du 12 octobre au 6 novembre 1998, précédant celle de Marrakech (Maroc).

Les principales décisions de la Conférence de Minneapolis concernaient:

- „- L'adoption du plan stratégique ainsi que du budget pour les 4 années à venir. Il s'ensuivra un recours accru au principe du recouvrement des coûts.
- Les décisions portant des améliorations substantielles aux méthodes de travail de l'UIT ainsi qu'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 télécommunication à orbite non géostationnaire.“ (*Doc. parl. 4967, sess. ord. 2001-2002*)

De ces différents objectifs résultait une nécessité d'adaptation de la Constitution et de la Convention de l'UIT.

L'article 4 (*mod 31*) de la Constitution 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 (*mod 37*) précise que les Etats membres de l'Union ont l'obligation de se conformer à ces Règlements. Quant à l'article 54 (*mod 216A et mod 217A*), il dispose que les Règlements administratifs antérieurs demeurent en vigueur et qu'une révision partielle ou totale de ces Règlements nécessitent le dépôt d'un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de ladite révision auprès du Secrétaire général qui expri-

merait 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. En effet, le Conseil d'Etat estimait que

„ces règlements administratifs de l'U.I.T. n'ont jamais fait l'objet d'une approbation explicite du législateur et d'une publication au Mémorial. Or, ce sont évidemment en premier lieu les dispositions de ces règlements auxquelles doivent se conformer les opérateurs des secteurs public et privé (voir à ce sujet également l'exposé des motifs) même en l'absence de dispositions correspondantes de la législation nationale ou du droit dérivé de l'Union européenne.

...

Dans la pratique l'application des règlements administratifs de l'U.I.T. ne semble pas donner lieu à des difficultés particulières au Grand-Duché. Le problème est plutôt de savoir si l'application des règlements administratifs de l'U.I.T., ayant force de traité, s'adressant à un nombre croissant d'usagers publics et privés et comportant des enjeux économiques de plus en plus importants, ne se heurtera pas un jour à des difficultés d'ordre juridique du fait qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'un acte législatif ou réglementaire les transposant en quelque sorte en droit national.“
(*Doc. parl. 3979², page 3, sess. ord. 1994-1995*)

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“.
(*Doc. parl. 3979⁴, page 3, sess. ord. 1995-1996*)

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.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut marquer son accord au texte de l'article unique du projet de loi d'approbation sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 novembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER