

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.900/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 10 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux Amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, «INTELSAT», adoptés à Washington le 17 novembre 2000", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 29 décembre 2004, 12, 24 et 25 janvier 2005, a donné le 25 janvier 2005 l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État 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 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi examiné vise à donner l'assentiment aux Amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, "INTELSAT", adoptés à Washington le 17 novembre 2000.

2. En vertu de l'article II, a), de l'Accord initial, fait à Washington le 27 juin 1972, approuvé par la loi du 14 décembre 1972, INTELSAT est une organisation intergouvernementale qui a pour

"but principal [...] de poursuivre à titre définitif la conception, la mise au point, la construction, la mise en place, l'exploitation et l'entretien du secteur spatial du système commercial mondial de télécommunications par satellites établi aux termes de l'Accord provisoire et de l'Accord spécial" ⁽¹⁾.

Selon l'article I, j), du même Accord,

"le terme «télécommunications» désigne toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil, radioélectricité, optique ou autres systèmes électromagnétiques.

En vertu de l'article III, a), de l'Accord,

"En poursuivant à titre définitif les activités relatives au secteur spatial du système commercial mondial de télécommunications par satellites [...], INTELSAT a pour objectif premier la fourniture, sur une base commerciale et, sans discrimination, à toutes les régions du monde, du secteur spatial nécessaire

⁽¹⁾ Les termes "Accord provisoire" et "Accord spécial" sont définis à l'article I, c) et d), de l'Accord.

à des services publics de télécommunications internationales de haute qualité et de grande fiabilité".

La notion de "services publics de télécommunications" est définie comme suit par l'article I, k) du même Accord :

"les services de télécommunications fixes ou mobiles qui peuvent être assurés par satellites et qui sont accessibles aux fins d'utilisation par le public tel que le téléphone, le télégraphe, le télex, la transmission de fac-similé, la transmission de données, la transmission de programmes de radiodiffusion et de télévision entre des stations terriennes approuvées ayant accès au secteur spatial d'INTELSAT en vue d'une transmission ultérieure au public ainsi que les circuits loués pour l'une quelconque des utilisations ci-dessus mentionnées; [...]".

3. Les Amendements à l'Accord de Washington du 17 novembre 2000, qui font l'objet de l'avant-projet à l'examen, modifient cet Accord de manière substantielle. Ils tendent en substance, à la suite de la suppression d'INTELSAT et à la décision des membres de cette organisation de transférer le système spatial de l'organisation internationale de télécommunications par satellites à une ou plusieurs entités privées, à créer une organisation internationale nouvelle, "l'organisation internationale de télécommunications par satellites (ITSO)" ⁽²⁾.

En vertu de l'article III de l'Accord tel qu'amendé par l'article III des Amendements,

"a. En tenant compte de l'établissement de la Société ⁽³⁾, le but principal de l'ITSO est de s'assurer, par le biais de l'Accord de services publics ⁽⁴⁾, que la Société fournit, sur une base commerciale, des services publics de télécommunications internationales, afin de veiller au respect des Principes fondamentaux.

⁽²⁾ Article II des Amendements et article II de l'Accord de Washington du 17 novembre 2000, tel qu'il résulte de ces Amendements (dans la suite de l'avis, cet Accord ainsi amendé sera qualifié comme suit : "l'Accord tel qu'amendé").

⁽³⁾ Selon l'article I, d), de l'Accord tel qu'amendé, "le terme «Société» désigne l'entité ou les entités privées, créées aux termes du droit d'un ou plusieurs États à laquelle (auxquelles) le système spatial de l'organisation internationale de télécommunications par satellites est transféré, y compris les entités leur succédant en droit".

⁽⁴⁾ Selon l'article I, j), de l'Accord précité, tel que modifié par l'article I des Amendements précités, "les termes «Accord de services publics» désignent l'instrument juridiquement contraignant par lequel l'ITSO s'assure que la Société respecte les principes fondamentaux".

b. Les Principes fondamentaux sont les suivants :

- i. maintenir la connexité mondiale et la couverture mondiale;
- ii. desservir ses clients ayant des connexités vitales;
- iii. fournir un accès non discriminatoire au système de la Société."

Selon l'article I, n), de l'Accord précité, tel qu'amendé par l'article I des Amendements,

"les termes «connexité mondiale » désignent les moyens d'interconnexion offerts aux clients de la Société par l'intermédiaire de la couverture mondiale que la Société fournit pour permettre des communications au sein des cinq régions de l'Union internationale des télécommunications définies par la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications qui s'est tenue à Montreux en 1965, et entre ces régions".

Selon l'article I, m), de l'Accord précité, tel qu'amendé par l'article I des Amendements,

"les termes «couverture mondiale» désignent la couverture géographique maximum de la terre vers le parallèle le plus au nord et le parallèle le plus au sud visibles depuis des satellites déployés à des emplacements orbitaux géostationnaires".

Selon l'article I, h), de l'Accord précité, tel qu'amendé par l'article I des Amendements,

"les termes «obligation de connexité vitale» ou «LCO» désignent l'obligation assumée par la Société, telle qu'énoncée dans le contrat LCO, de fournir des services continus de télécommunications au client LCO" ⁽⁵⁾.

Par ailleurs, aux termes de l'article XII, a) et c), de l'Accord tel qu'amendé par l'article XII des Amendements,

"a) Les Parties de l'ITSO conservent les positions orbitales et les assignations de fréquences en cours de coordination ou enregistrées au nom des Parties auprès de l'UIT en vertu des dispositions du Règlement des radiocommunications de l'UIT, jusqu'à ce que l'(les) Administration(s) notificatrice(s) choisie(s) ai(en)t notifié le [lire : au] Dépositaire qu'elle(s) a (ont) approuvé, accepté ou ratifié le présent Accord. [...]"

⁽⁵⁾ Selon l'article I, r), de l'Accord tel qu'amendé par l'article I des Amendements précités, "les termes «clients LCO» désignent tous les clients en droit de bénéficier et ayant signé des contrats LCO".

[...]

c) Toute Partie choisie en qualité d'Administration notificatrice de la Société, en vertu de la procédure nationale applicable :

- i. autorise l'utilisation de ladite assignation de fréquences par la Société de manière à permettre le respect des Principes fondamentaux;
- ii. dans le cas où ladite utilisation n'est plus autorisée ou si la Société n'a plus besoin de ladite (desdites) assignation(s) de fréquence(s), annule ladite assignation de fréquences aux termes des procédures de l'UIT."

La notion d'"administration" est définie comme suit par l'article I, s), de l'Accord précité, tel qu'amendé par l'article I des Amendements :

"tout département ou service officiel responsable du respect des obligations émanant de la Constitution de l'Union internationale des télécommunications, de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de ses règlements administratifs."

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE ET LES COMMUNAUTÉS

4. La question se pose de savoir si la compétence de conclure les Amendements faisant l'objet de l'avant-projet à l'examen et d'y donner l'assentiment relève de la seule autorité fédérale ou si un tel traité ne doit pas être qualifié de traité mixte eu égard aux matières qu'elle embrasse.

La circonstance que les Amendements modifient et énoncent des règles dont la plupart des éléments déploient des effets extérieurs au territoire du Royaume est sans pertinence.

Il ressort en effet de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités "pour les matières qui relèvent de leurs compétences

.../...

de par la Constitution ou en vertu de celle-ci" et que, dans ce contexte, la limitation territoriale de leurs compétences qui s'applique sur le plan interne, notamment en ce qui concerne l'exécution des traités, n'est pas prise en considération ⁽⁶⁾.

5. Interrogé sur le champ d'activités d'INTELSAT et des opérateurs qui l'ont remplacé, sur lesquels l'ITSO exerce son contrôle ⁽⁷⁾, le fonctionnaire délégué a exposé ce qui suit :

"En ce qui concerne les activités d'un opérateur tel qu'INTELSAT en matière de radiodiffusion (télévision), il convient de distinguer au moins trois types d'applications fort différentes

- l'échange (quotidien) d'éléments de programmes (actualités, etc) entre organismes de radiodiffusion, par exemple en Europe au sein de l'UER («Union Européenne de Radiodiffusion»);
- la retransmission de reportages à partir d'équipements transportables de captation SNG («Satellite News Gathering») pour la couverture d'événements ponctuels (catastrophes, sports, etc);
- la diffusion directe de programmes destinés au public (y compris des opérateurs de télédistribution).

Dans les deux premiers cas, les signaux de télévision véhiculés par satellites ne sont pas destinés en tant que tels à être reçus directement par le public en général : ils sont fournis directement ou indirectement à des organismes de radiodiffusion, tels que RTBF, VRT, RTL-TVI, VTM en Belgique, qui à leur tour les traitent et les intègrent, le cas échéant, dans les programmes qu'ils diffusent."

⁽⁶⁾ C.E., section de législation, avis 24.903/VR, donné le 22 avril 1997 sur l'avant-projet devenu la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 (Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 1-796/1, p. 238); 36.343/3, donné le 13 janvier 2004, sur un avant-projet de loi relatif "à l'adhésion de la Belgique à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, et au Règlement, faits à Washington le 2 décembre 1946, ainsi qu'au Protocole, fait à Washington le 19 novembre 1956, à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, faite à Washington le 2 décembre 1946".

⁽⁷⁾ Voy. plus spécialement l'exposé fait plus haut sous les n^{os} 2 et 3.

Ces considérations confirment l'analyse qu'il y a lieu de faire de l'Accord de Washington du 27 juin 1972 et de cet Accord tel qu'amendé, dont il résulte qu'ils portent sur des activités relevant à la fois de la radiodiffusion et de la télévision et des autres modes de télécommunications.

En effet, l'article I, j), de l'Accord de Washington du 27 juin 1972 ne contient aucune restriction à la définition donnée au terme "télécommunications" et les articles III, a), et I, k), se réfèrent aux services publics de télécommunications en y incluant expressément notamment "la transmission de programmes de radiodiffusion et de télévision". En modifiant cet Accord, les Amendements règlent aussi ces aspects.

De même, l'Accord tel qu'amendé ne contient pas davantage de disposition excluant la radiodiffusion et la télévision de son champ d'application et intègre, à l'article I, f), nouveau la définition de la notion de services publics de télécommunications incluant notamment "la transmission de programmes de radiodiffusion et de télévision".

6. Il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que la matière de la radiodiffusion et de la télévision, attribuée aux communautés par les articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution, l'article 4, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, répond à une acception large.

Sur ce point, elle a considéré en effet par son arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004 :

"B.4.1. La convergence des secteurs de la radiodiffusion sonore et télévisuelle, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, conduit à une «déspécialisation» de l'infrastructure et des réseaux et à la création de nouveaux services ne répondant plus aux définitions classiques de la diffusion et des télécommunications.

Malgré cette évolution, il reste que, dans le système de répartition des compétences, la matière de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et les autres formes de télécommunications, d'autre part, sont confiées à des législateurs distincts.

B.4.2. En vertu de l'article 4, 6°, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes en matière de radiodiffusion et de télévision, cependant que le législateur fédéral demeure compétent, sur la base de son pouvoir résiduaire, pour les autres formes de télécommunications.

Dans la répartition des compétences, la radiodiffusion et la télévision sont désignées comme une matière culturelle et c'est cette qualification qui doit servir de base à toute interprétation. La compétence des communautés n'est pas liée à un mode déterminé de diffusion ou de transmission. Elle permet aux communautés de régler les aspects techniques de la transmission qui sont un accessoire de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. La compétence de régler les autres aspects de l'infrastructure, qui comprennent notamment la police générale des ondes radioélectriques, appartient au législateur fédéral.

Le législateur fédéral et les communautés peuvent créer, chacun pour ce qui le concerne, des établissements et des entreprises dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

B.4.3. Les développements technologiques récents ont pour effet que les matières de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, ne peuvent plus être délimitées à l'aide de critères techniques tels que l'infrastructure sous-jacente, les réseaux ou les terminaux utilisés, mais bien sur la base de critères de contenu et de critères fonctionnels.

B.4.4. Le seul fait que le législateur fasse référence aux notions de «télécommunications» et de «réseaux de télécommunication» telles qu'elles sont définies dans la loi du 21 mars 1991, en vue de déterminer les compétences des régulateurs du secteur des télécommunications, ne permet pas de conclure qu'il a outrepassé sa compétence.

B.5.1. En tant que les compétences du régulateur portent sur l'infrastructure des communications électroniques, l'autorité fédérale n'est pas la seule autorité compétente pour régler cette matière, dès lors que les communautés peuvent, elles aussi, légiférer en l'espèce sur la base de leurs compétences en matière de radiodiffusion et de télévision.

La convergence technologique des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel, en particulier l'usage commun de certaines infrastructures de transmission, fait apparaître, en cas de maintien de la répartition actuelle des compétences, l'absolue nécessité de prévoir une coopération entre l'autorité fédérale et les communautés pour déterminer les compétences du régulateur.

B.5.2. La Cour observe du reste que les directives européennes du 7 mars 2002 relatives aux réseaux et services de communication électronique disposent qu'en raison de la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, tous les réseaux et services de transmission doivent relever d'un même cadre réglementaire. Au cas où plusieurs autorités réglementaires existent au sein d'un État membre, les directives mentionnées imposent aux États membres de se charger de la coopération dans les sujets d'intérêt commun (article 3, paragraphe 4, de la directive, «cadre»).

B.6.1. Sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'État, 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. Ils disposent en outre d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération.

B.6.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles de compétences. Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'Etat 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 coopération.

Il s'ensuit qu'en réglant unilatéralement la compétence du régulateur des télécommunications, le législateur a violé le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétences.

B.7.1. [...]

B.7.2. Il appartient au législateur spécial d'apprécier si, pour régler l'infrastructure des informations électroniques, il y a lieu de prévoir une coopération obligatoire ou s'il s'impose de modifier la répartition des compétences en matière de télécommunications afin de garantir une politique cohérente" ⁽⁸⁾.

De même, par son arrêt n° 155/2004 du 22 septembre 2004, la Cour d'arbitrage a jugé :

"B.4.1. La radiodiffusion, qui comprend la télévision, peut être distinguée des autres formes de télécommunication en ce qu'un programme de radiodiffusion qui diffuse des informations publiques est destiné, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et n'a pas de caractère confidentiel. Les services qui fournissent une information individualisée, caractérisée par une certaine forme de confidentialité, ne ressortissent par contre pas à la radiodiffusion et relèvent de la compétence du législateur fédéral.

B.4.2. La caractéristique essentielle de la radiodiffusion et de la télévision est le fait de fournir des informations publiques à l'ensemble du public. Dans une interprétation évolutive de la notion de diffusion, cela inclut également la diffusion sur demande individuelle. Les activités de diffusion ne perdent pas leur nature au motif que, par suite de l'évolution des techniques, une plus large possibilité de choix serait offerte au téléspectateur ou à l'auditeur.

⁽⁸⁾ En ce sens aussi, les arrêts n°s 76/98 du 24 juin 1998, considérant B.10 et B.11; 109/2000 du 31 octobre 2000, considérants B.5.3.2 et B.5.4; n° 156/2002 du 6 novembre 2002, considérants B.4 à B.6. Dans le même sens également, l'avis 33.255/4, donné le 5 juin 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet devenu la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, observation générale n° 2 (Doc. parl., Chambre, 2001/2002, n° 1937/1, p. 54).

B.4.3. Lorsqu'on délimite les compétences respectives de l'État et des communautés en matière d'informations électroniques, il convient de garder à l'esprit que la radiodiffusion et la télévision ont été confiées aux communautés en tant que matière culturelle. Le législateur fédéral est compétent pour régler les autres aspects des services de la société de l'information, d'une part, sur la base de sa compétence résiduelle et, d'autre part, sur la base de la compétence qui lui est réservée, notamment en ce qui concerne l'économie, dont relèvent les règles générales relatives à la protection du consommateur, à la politique des prix, au droit de la concurrence, au droit commercial et aux conditions d'accès à la profession".

7. Comme l'arrêt n° 132/2004 précité l'expose,

"La compétence des communautés [leur] permet [...] de régler les aspects techniques de la transmission qui sont un accessoire de la matière de la radiodiffusion et de la télévision" ⁽⁹⁾.

Il résulte toutefois de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que, comme elle l'a exprimé dans ses arrêts n°s 7/90 du 25 janvier 1990 et 1/91 du 7 février 1991,

"pour permettre l'intégration de chacune des ondes radioélectriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et afin d'éviter les perturbations mutuelles, il revient à l'autorité [fédérale] d'assurer la police générale des ondes radioélectriques" ⁽¹⁰⁾.

La mission ainsi réservée à l'autorité fédérale en ce qui concerne la police générale des ondes radioélectriques

"inclut la compétence d'élaborer les normes techniques relatives, et à l'attribution des fréquences, et à la puissance des émetteurs qui doivent rester communes pour l'ensemble des radio-communications quelle que soit leur destination, ainsi que la compétence d'organiser un contrôle technique et d'assurer par la voie répressive le respect desdites normes" ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Considérant B.4.2. *Adde* : C.A., n°s 109/2000 précité, considérant B.5.2; 156/2002, considérant B.4.2.

⁽¹⁰⁾ C.A., n°s 7/90 du 25 janvier 1990, considérant 2.B.3; 1/91 du 7 février 1991, considérant B.5. En ce sens, C.A., n°s 109/2000 précité, considérant B.9; 132/2004 du 14 juillet 2004, considérant B.4.2.

⁽¹¹⁾ C.A., n°s 7/90 précité, considérant 2.B.3; 1/91 précité, considérant B.5. Toutefois, dans l'arrêt n° 7/90, les derniers mots se lisent comme suit : "ainsi que la compétence d'assurer le respect de ces normes".

8. Une autre limite à la compétence des communautés réside en celles qui sont réservées à l'autorité fédérale en matière d'union économique et d'unité monétaire, spécialement en ce qui concerne le droit de la concurrence, le droit des pratiques du commerce ⁽¹²⁾ et la propriété industrielle et intellectuelle ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾, même s'il y a lieu de tenir compte de la possibilité pour les communautés de se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 pour régler, le cas échéant, des aspects de ces matières qui touchent à la radiodiffusion et la télévision ⁽¹⁵⁾.

9. Certaines des règles applicables à INTELSAT, modifiées par les Amendements à l'examen, ou applicables à l'ITSO en vertu de l'Accord tel qu'amendé pourraient se rattacher à des éléments de police générale des ondes radioélectriques ou aux matières réservées à l'autorité fédérale au titre de l'union économique et de l'unité monétaire. Tel n'est toutefois pas le cas pour l'ensemble de ces règles, dont l'objet demeure en conséquence, partiellement, dans le domaine relevant des communautés au titre de leurs compétences culturelles, en ce compris leur dimension technique accessoire.

10. Par ailleurs, outre les règles qui viennent d'être évoquées sous les n^{os} 8 et 9, l'autorité fédérale est compétente pour ce qui concerne les règles relatives aux télécommunications autres que celles relevant de la radiodiffusion et de la télévision ⁽¹⁶⁾.

11. Il y a donc lieu de qualifier les Amendements à l'examen de traité mixte, relevant à la fois des compétences de l'autorité fédérale et des communautés, au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, de l'article 92bis, § 4^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.

⁽¹²⁾ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽¹³⁾ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽¹⁴⁾ En ce sens, C.A., n° 155/2004 précité, considérant B.4.3.

⁽¹⁵⁾ C.A., n° 109/2000 précité, considérants B.10 et B.11.

⁽¹⁶⁾ Cf. not. C.A., n^{os} 132/2004 précité, considérant B.4.2; 155/2004, considérant B.4.1; C.E., section de législation, avis 33.255/4 précité.

Or, selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, les Amendements à l'examen n'ont pas été considérés comme constituant un traité mixte, les communautés n'ayant pas été invitées à négocier les Amendements à l'examen et seule l'autorité fédérale étant intervenue.

L'article 5 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 précité, aux termes duquel, pour les traités mixtes, "les représentants des diverses autorités concernées négocient sur un pied d'égalité" n'a donc pas été respecté ⁽¹⁷⁾.

Le législateur fédéral ne peut par ailleurs être le seul à donner son assentiment aux Amendements à l'examen ⁽¹⁸⁾.

LA PROCÉDURE DE MODIFICATION DE L'ACCORD PRÉVUE
PAR L'ARTICLE XV, d) ET e), DE L'ACCORD TEL QU'AMENDÉ

12. En vertu de l'article XV de l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, tel que modifié par l'article XVII des Amendements faisant l'objet de l'avant-projet de loi d'assentiment à l'examen (ci-après "l'Accord, tel qu'amendé"),

- " a. Toute Partie peut proposer des amendements au présent Accord. Les propositions d'amendement sont transmises à l'organe exécutif qui les distribue dans les meilleurs délais à toutes les Parties.

⁽¹⁷⁾ Voir, dans le même sens, mutatis mutandis, l'avis 24.106/9, donné le 29 novembre 1995, sur un avant-projet devenu la loi du 15 mars 2002 portant approbation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993 (Doc. parl., Sénat 2000-2001 n° 881/1 p. 73); l'avis 29.229/1, donné le 25 novembre 1999, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention de coopération relative aux Activités spatiales entre la Commission nationale des Activités spatiales et les services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, en exécution de la Déclaration d'intérêt relative à la Coopération spatiale signée le 1^{er} avril 1997 par les Gouvernements du Royaume de Belgique et de la République d'Argentine, signée à Liège le 3 octobre 1997"; l'avis 35.567/4, donné le 9 juillet 2003, sur un avant-projet de décret "portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986".

⁽¹⁸⁾ Cf. C.A., n° 132/2004 précité, considérant B.6.2.

- b. L'Assemblée des Parties examine toute proposition d'amendement lors de la session ordinaire qui suit la distribution de la proposition par l'organe exécutif ou lors d'une session extraordinaire convoquée antérieurement conformément aux procédures de l'article IX de l'Accord, sous réserve que la proposition d'amendement soit distribuée par l'organe exécutif quatre-vingt-dix jours au moins avant la date d'ouverture de la session.
- c. L'Assemblée des Parties prend une décision sur toute proposition d'amendement selon les règles de quorum et de vote prévues à l'article IX de l'Accord. Elle peut modifier toute proposition d'amendement distribuée conformément au paragraphe b du présent article, et prendre une décision sur toute proposition d'amendement qui n'a pas été distribuée en conformité avec ledit paragraphe mais résultant directement d'une proposition d'amendement ainsi distribuée.
- d. Un amendement approuvé par l'Assemblée des Parties entre en vigueur conformément aux dispositions du paragraphe e du présent article après réception par le Dépositaire de la notification d'approbation, d'acceptation ou de ratification de l'amendement par les deux tiers des États qui étaient Parties à la date à laquelle l'amendement a été approuvé par l'Assemblée des Parties.
- e. Le Dépositaire notifie à toutes les Parties, dès leur réception, les acceptations, les approbations ou les ratifications requises en vertu du paragraphe d du présent article pour l'entrée en vigueur d'un amendement. Quatre-vingt-dix jours après la date de cette notification, ledit amendement entre en vigueur à l'égard de toutes les Parties, y compris celles qui ne l'ont pas accepté, approuvé, ou ratifié, et qui ne se sont pas retirées de l'ITSO.
- f. Nonobstant les dispositions précédentes des paragraphes d et e du présent article, aucun amendement n'entre en vigueur moins de huit mois ou plus de dix-huit mois après la date de son approbation par l'Assemblée des Parties."

Cette disposition met en oeuvre une procédure de modification de l'Accord qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment. La Belgique pourrait même être liée dans l'hypothèse où elle devait s'opposer aux modifications acquises en vertu de cette procédure, sauf à se retirer de l'I.T.S.O.

Un pareil système soulève deux questions distinctes : la première porte sur l'admissibilité du caractère préalable d'un assentiment à un traité ou à une modification de celui-ci; la seconde a trait à l'admissibilité d'une procédure par laquelle l'opposition de la Belgique ne ferait pas obstacle à ce que, dans certaines conditions, elle soit liée par les modifications adoptées.

Quant à l'admissibilité de l'assentiment préalable aux modifications adoptées selon la
procédure d'amendement

13. Il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Cass., 19 mars 1981, Arr. Cass., 1980-1981, p. 808; Pas., 1981, I, n° 417; J.T., 1982, pp. 565 à 567, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N; C.E., section de législation, not. avis 33.510/3, donné le 28 mai 2002, sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); 33.627/3, donné le 26 novembre 2002, sur l'avant-projet devenu le décret "houdende instemming met de overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels en de bijlagen 1, 2 en 3, ondertekend in Den Haag op 29 oktober 1999" (Doc., Vl. parl., 2002/2003, n° 1606/1, p. 12); 35.503/3, donné le 1^{er} juillet 2003, sur l'avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants et aux Annexes, fait à Aarhus le 24 juin 1998"; 35.590/3, donné le 30 septembre 2003, sur l'avant-projet devenu le décret "houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de regering van de Franse Gemeenschap en de regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de regering van de Franse republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002" (Doc., Vl. parl., 2003/2004, n° 2116/1, p. 19); 35.595/3, donné le 11 juillet 2003, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 5 décembre 2003 portant assentiment à l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eaux migrateurs d'Afrique-Eurasie, fait à La Haye le 15 août 1996 (Doc. parl., C.R.B.C., 2002/2003, n° A-458, p. 11); 35.753/1/V, donné le 19 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret du 26 mars 2004 "houdende instemming met het protocol bij het verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, met bijlagen, ondertekend in Aarhus op 24 juni 1998" (Doc., Vl. parl., 2003/2004, n° 1977/1, p. 13); 35.792/2/V, donné le 20 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (Doc., C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); 35.796/2/V, donné le 20 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention Internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, faite à Londres, le 5 octobre 2001, ainsi qu'à ses annexes, (Doc., C.R.W., 2003/2004, n° 572/1, p. 22); 36.168/1, donné le 11 décembre 2003, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et l'Australie, signé à Canberra le 20 novembre 2002"; 36.169/1, donné le 11 décembre 2003, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République des Philippines, signé à Manille le 7 décembre 2001"; 36.170/1, donné le 11 décembre 2003, sur l'avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001".

Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives connaissent "les limites dans lesquelles il est donné" ⁽²⁰⁾.

En l'espèce, l'objet de l'Accord et les compétences de l'ITSO sont limités et ils sont circonscrits de manière suffisante dans l'Accord; il faut considérer que les éventuels amendements envisagés selon la procédure à l'examen ne pourraient pas porter sur des éléments essentiels de cet objet mais sur des aménagements à ce dernier, la Belgique ayant en toute hypothèse, en cas de désaccord avec une modification adoptée selon la procédure à l'examen, toujours la faculté de se retirer de l'ITSO en vertu des articles XIV et XV, e), de l'Accord tel qu'amendé, ce retrait ayant pour effet que l'Accord cesserait de lui être applicable trois mois après la date de la réception par le Dépositaire de la notification de ce retrait.

En outre, l'article XV fixe les règles de procédure selon lesquelles les modifications interviendraient.

Dans ces conditions, les assemblées législatives pourraient être invitées à donner leur assentiment préalable à ces modifications ultérieures.

⁽²⁰⁾ En ce sens, C.E., section de législation, not. avis 26.355/9, donné le 2 juillet 1997, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Mémorandum d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement signé, à Bruxelles le 16 mars 1995, (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-1168/1, p. 13); 33.510/3 et 33.627/3 précités; 34.368/2, donné le 17 février 2003, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 mars 2004 portant assentiment au Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée par l'Organisation mondiale des douanes le 25 septembre 1974, fait à Bruxelles le 26 juin 1999, (Doc. parl., Sénat, 2003/2004, n° 260/1, p. 45); 35.503/3, 35.590/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 et 36.170/1 précités.

Quant à l'admissibilité de l'assentiment préalable aux modifications adoptées malgré l'opposition de la Belgique

14. Aux termes de l'article 34 de la Constitution,

"L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public."

Cette disposition constitutionnelle permet, par dérogation à l'article 33 de la Constitution, d'attribuer des compétences particulières à des organes d'institutions de droit international public, en ce compris celles consistant à prendre des décisions liant la Belgique malgré l'opposition de celle-ci. Tel est le cas par exemple, notamment pour ce qui concerne l'exercice du pouvoir normatif, pour les dispositions du Traité de Rome attribuant aux organes des Communautés européennes des pouvoirs d'adoption de règles de droit dérivé à des majorités qui n'incluent pas nécessairement les voix attribuées aux représentants de l'État belge ⁽²¹⁾.

Un tel transfert n'est toutefois admissible que si la nature et l'étendue de ce pouvoir sont clairement déterminées ⁽²²⁾, ce qui, compte tenu des considérations émises sur ce point sous le n° 3, est le cas en l'espèce.

La procédure d'adoption des modifications prévue par l'article XV de l'Accord tel qu'amendé présente toutefois la particularité d'autoriser non pas l'adoption de règles de droit dérivé par les organes de l'ITSO, mais la modification des règles primaires de l'Accord qui crée cette institution. En l'espèce, compte tenu de l'objet limité de cette dernière et de ce que la Belgique dispose en toute hypothèse de la faculté de s'en retirer pour le cas notamment où ces modifications affecteraient de manière trop importante et sans son consentement l'objet de l'Accord et les pouvoirs de l'ITSO, une pareille attribution d'exercice de compétences à l'ITSO est admissible.

⁽²¹⁾ Cf. not. les avis 27.449/2, donné le 23 mars 1998, sur l'avant-projet de loi "portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994"; 21.540/AG, donné le 6 mai 1992, sur l'avant-projet devenu la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992.

⁽²²⁾ Avis 25.776/9 du 22 janvier 1977 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 mai 2000 portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995 (Doc. parl., Sénat, 1999/2000, n° 306/1).

Quant aux conditions d'admissibilité de l'assentiment préalable envisagé

15. Ceci étant, afin d'éviter tout doute quant à l'assentiment préalable qui serait ainsi formulé par les assemblées législatives aux modifications à l'Accord adoptées selon la procédure à l'examen, il y a lieu de compléter le projet par une disposition expresse dans ce sens, qui pourrait être rédigée comme suit :

"Les amendements à l'Accord, qui seront adoptés en application de l'article XV de l'Accord sortiront leur plein et entier effet"⁽²³⁾.

16. Les observations qui précèdent n'enlèvent rien au fait qu'en application de l'article XV de l'Accord tel qu'amendé, il est possible que celui-ci fasse l'objet de modifications sur lesquelles, le cas échéant, les assemblées législatives ne peuvent marquer leur accord.

Afin de permettre aux assemblées de notifier au Gouvernement qu'elles n'approuvent pas un amendement donné, il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le Gouvernement de leur communiquer, dans un délai déterminé, tout amendement à l'Accord approuvé par l'Assemblée des Parties, ce qui permettra aux assemblées, au Roi et aux Gouvernements concernés de prendre attitude quant aux suites qu'ils réserveront à cet amendement et à l'éventuel maintien de la Belgique en qualité de Partie à l'Accord⁽²⁴⁾.

17. Il reste une dernière question à examiner, qui concerne la publicité des modifications qui seraient apportées à l'Accord selon la procédure à l'examen.

⁽²³⁾ En ce sens, mutatis mutandis, not. les avis 33.510/3 précité et l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 17 décembre 2002; *adde* : les avis 33.627/3, 35.503/3, 33.510/335.595/3, 35.796/2/V, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 36.168/1, 36.169/1 et 36.170/1, précités.

⁽²⁴⁾ En ce sens les avis n^{os} 33.510/3, 33.627/3, 34.368/2, 35.503/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 et 36.170/1, précités.

L'assentiment anticipé à de pareilles modifications, qui résulterait de la loi en projet, n'emporte pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de publier au Moniteur belge ces modifications pour qu'elles produisent leurs effets en droit interne.

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré les traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge ⁽²⁵⁾.

L'absence de publication au Moniteur belge n'aurait pas soulevé d'objection si l'Accord, tel qu'amendé, qui sera publié au Moniteur belge, avait lui-même prévu les formes dans lesquelles ces modifications seront publiées ⁽²⁶⁾.

En conséquence, il y aura lieu de publier au Moniteur belge les dispositions des modifications futures à l'Accord.

⁽²⁵⁾ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298; 19 mars 1981, précité.

⁽²⁶⁾ Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. Haubert et C. Debroux, "L'application du droit international par le juge administratif", A.P.T., 1998, p. 95).

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, président,
Messieurs	D. ALBRECHT P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été rédigés par MM. X. DELGRANGE et W. PAS, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.900/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 10 december 2004 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie «INTELSAT», aangenomen te Washington op 17 november 2000", heeft na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 29 december 2004, 12, 24 en 25 januari 2005, op 25 januari 2005 het volgende advies gegeven :

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

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

DE STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorliggende voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met de wijzigingen van de overeenkomst inzake de internationale organisatie voor telecommunicatiesatellieten "INTELSAT", aangenomen te Washington op 17 november 2000.

2. Krachtens artikel II, a), van de oorspronkelijke Overeenkomst, gedaan te Washington op 27 juni 1972, goedgekeurd bij de wet van 14 december 1972, is INTELSAT een intergouvernementele organisatie met als

"doel ... de voortzetting op definitieve grondslag van het ontwerpen, het ontwikkelen, de bouw, de totstandbrenging, de exploitatie en het onderhoud van de ruimtesector van het commercieel wereldstelsel van communicatiesatellieten, tot stand gekomen krachtens de bepalingen van de Voorlopige Overeenkomst en de Bijzondere Overeenkomst" ⁽¹⁾.

Artikel I, j), van dezelfde Overeenkomst luidt :

"«Telecommunicatie» : elke overbrenging, uitzending of ontvangst van tekens, signalen, schrift, beelden en geluiden of informatie van welke aard ook door middel van draad-of radiostelsels, optische of andere elektromagnetische stelsels".

⁽¹⁾ De woorden "Voorlopige Overeenkomst" en "Bijzondere Overeenkomst" worden gedefinieerd in artikel I, c) en d), van de Overeenkomst.

Artikel III, a), van de Overeenkomst luidt :

"Bij het op een definitieve grondslag voortzetten van de activiteiten met betrekking tot de ruimtesector van het commerciële wereldstelsel van telecommunicatiesatellieten, [...], is het voornaamste doel van INTELSAT het, op commerciële basis, beschikbaar stellen van de ruimtesector ten behoeve van internationale openbare telecommunicatiediensten van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid, welke voor alle gebieden ter wereld, zonder onderscheid beschikbaar dient te zijn.

Het begrip "openbare telecommunicatiediensten" wordt in artikel I, k), van dezelfde overeenkomst gedefinieerd als volgt :

"vaste of mobiele telecommunicatiediensten, waarin met behulp van een satelliet kan worden voorzien en die voor gebruik door het publiek zijn opengesteld, zoals telefonie, telegrafie, telex, facsimile, data transmissie, overbrenging van radio- en televisieprogramma's tussen goedgekeurde grondstations die toegang hebben tot de INTELSAT-ruimtesector voor verdere overbrenging naar het publiek en huurlijnen voor deze doeleinden;[...]"

3. De wijzigingen van de overeenkomst van Washington van 17 november 2000, die het onderwerp zijn van het voorliggende voorontwerp, wijzigen deze overeenkomst inhoudelijk. Zij strekken er in hoofdzaak toe, als gevolg van de afschaffing van INTELSAT, en van de beslissing van de leden van deze organisatie om het ruimtelijk systeem van de internationale organisatie voor telecommunicatiesatellieten over te dragen aan een of meer privé-organisaties, een nieuwe internationale organisatie in het leven te roepen, "Internationale Organisatie voor telecommunicatiesatellieten (ITSO)" ⁽²⁾.

⁽²⁾ Artikel II van de Wijzigingen en artikel II van de Overeenkomst van Washington van 7 november 2000, zoals het voortvloeit uit die wijzigingen (in het verdere advies zal de aldus gewijzigde Overeenkomst als volgt worden benoemd: "de Overeenkomst zoals ze is gewijzigd").

Artikel III van de Overeenkomst, zoals ze is gewijzigd bij artikel III van de Wijzigingen, luidt :

- "a. Met inachtneming van de oprichting van de Onderneming ⁽³⁾ is het hoofddoel van ITSO, door middel van de Algemene Dienstenovereenkomst ⁽⁴⁾, erop toe te zien dat de Onderneming op commerciële basis internationale openbare telecommunicatiediensten levert, teneinde de uitvoering van de grondbeginselen te waarborgen.
- b. De grondbeginselen zijn :
 - i. instandhouding van mondiale verbindingen en mondiale dekking;
 - ii. bediening van de LCO-cliënten; en
 - iii. verlening van non-discriminatoire toegang tot het systeem van de Onderneming."

Artikel I, n), van de voormelde Overeenkomst, zoals het is gewijzigd bij artikel I van de Wijzigingen, luidt als volgt :

"«Mondiale verbinding» : mogelijkheden tot onderlinge verbinding die voor de cliënten van de Onderneming beschikbaar zijn via de mondiale dekking die de Onderneming verzorgt teneinde communicatie mogelijk te maken binnen en tussen de vijf ITU-regio's zoals omschreven door de in 1965 te Montreux gehouden plenipotentiaire conferentie van de Internationale Telecommunicatie-Unie".

Artikel I, m), van de voormelde Overeenkomst, zoals het is gewijzigd bij artikel I van de Wijzigingen, luidt :

"«Mondiale dekking» : de maximale geografische dekking van de aarde naar de meest noordelijke en zuidelijke breedtecirkels die zichtbaar zijn vanaf in geostationaire baanlocaties geplaatste satellieten".

⁽³⁾ Volgens artikel I, d), van de Overeenkomst zoals ze is gewijzigd, bij artikel I van de voormelde Wijzigingen, is de "«Onderneming» het private orgaan dat of de private organen die ingevolge het recht van een of meerdere staten wordt of worden opgericht en aan welke het ruimtesysteem van de Internationale Organisatie voor telecommunicatiesatellieten wordt overgedragen en welke hun rechtsopvolgers omvat".

⁽⁴⁾ Volgens artikel I, j), van de voormelde Overeenkomst, zoals ze is gewijzigd bij artikel I van de voormelde Wijzigingen, wordt onder de woorden "Algemene Dienstenovereenkomst" verstaan "het juridisch bindende instrument via welk (lees : hetwelk) ITSO waarborgt dat de Onderneming de grondbeginselen naleeft".

Artikel I, h), van de voormelde Overeenkomst, zoals het is gewijzigd bij artikel I van de Wijzigingen, luidt :

"Lifeline Connectivity Obligation" of "LCO" : de in het LCO-contract vervatte verplichting van de Onderneming om ononderbroken telecommunicatiediensten aan de LCO-cliënt te verstrekken" ⁽⁵⁾.

Bovendien luidt artikel XII, a) en c), van de Overeenkomst, zoals het is gewijzigd bij artikel XII van de Wijzigingen, als volgt :

"a) De Partijen van ITSO behouden de baanlocaties en frequentietoewijzingen die namens de Partijen bij de ITU worden gecoördineerd of geregistreerd ingevolge de bepalingen vervat in het ITU-Radioreglement totdat de gekozen Kennisgevende Administratie(s) kennisgeving aan de Depositaris heeft of hebben gedaan dat zij de onderhavige Overeenkomst heeft of hebben goedgekeurd, aanvaard of bekrachtigd.[...]

[...]

c) Iedere Partij die is gekozen om op te treden als de Kennisgevende Administratie van de Onderneming :

- i. staat overeenkomstig de toepasselijke nationale procedure toe dat de Onderneming de frequentietoewijzingen zodanig gebruikt dat de grondbeginselen kunnen worden nageleefd; en
- ii. annuleert, overeenkomstig de nationale procedure in het geval dat een dergelijk gebruik niet langer is toegestaan of dat de Onderneming deze frequentietoewijzing(en) niet langer nodig heeft, deze frequentiewijzigingen overeenkomstig de ITU-procedures."

Het begrip "Administratie" wordt in artikel I, s), van de voormelde Overeenkomst, zoals het is gewijzigd bij artikel I van de Wijzigingen, gedefinieerd als volgt :

"een regeringsafdeling of -instantie verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen die zijn afgeleid van het Statuut van de Internationale Telecommunicatie-Unie, het Verdrag van de Internationale Telecommunicatie-Unie, en de Administratieve Voorschriften hiervan."

⁽⁵⁾ Luidens artikel I, r), van de Overeenkomst, zoals het is gewijzigd bij artikel I van de voormelde Wijzigingen, wijzen de woorden "LCO-cliënten" op "alle cliënten die in aanmerking komen voor en die LCO-contracten sluiten".

DE VERDELING VAN DE BEVOEGDHEDEN TUSSEN DE FEDERALE
OVERHEID EN DE GEMEENSCHAPPEN

4. De vraag rijst of de bevoegdheid om een overeenkomst te sluiten aangaande de Wijzigingen die het onderwerp zijn van het voorliggende voorontwerp, en er instemming mee te verlenen uitsluitend de federale overheid toekomt, dan wel of een zodanige overeenkomst niet moet worden bestempeld als een gemengd verdrag, gelet op de aangelegenheden die het betreft.

De omstandigheid dat de Wijzigingen regels wijzigen en stellen, waarvan het merendeel van de bestanddelen gevolgen heeft buiten het grondgebied van het Rijk, is irrelevant.

Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt immers dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen "voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn" en dat de territoriale beperking van hun bevoegdheden die op het interne vlak van toepassing is, onder meer wat de uitvoering van verdragen betreft, daarbij niet in aanmerking wordt genomen ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ RVS, afdeling wetgeving, advies 24.903/VR, gegeven op 22 april 1997 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en met de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, (Gedr. st., Senaat, 1997-98, nr. 1-796/1, blz. 238); 36.343/3, gegeven op 13 januari 2004 over een voorontwerp van wet betreffende de toetreding van België :

- tot het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst, en tot het Reglement, gedaan te Washington op 2 december 1946;
- tot het Protocol, gedaan te Washington op 19 november 1956, bij het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst, gedaan te Washington op 2 december 1946".

5. Op de vraag naar het arbeidsveld van INTELSAT en de operatoren die het hebben vervangen, waarop ITSO toezicht houdt ⁽⁷⁾, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende uiteengezet :

"En ce qui concerne les activités d'un opérateur tel qu'INTELSAT en matière de radiodiffusion (télévision), il convient de distinguer au moins trois types d'applications fort différentes

- l'échange (quotidien) d'éléments de programmes (actualités, etc) entre organismes de radiodiffusion, par exemple en Europe au sein de l'UER («Union Européenne de Radiodiffusion»);
- la retransmission de reportages à partir d'équipements transportables de captation SNG («Satellite News Gathering») pour la couverture d'événements ponctuels (catastrophes, sports, etc);
- la diffusion directe de programmes destinés au public (y compris des opérateurs de télédistribution).

Dans les deux premiers cas, les signaux de télévision véhiculés par satellites ne sont pas destinés en tant que tels à être reçus directement par le public en général : ils sont fournis directement ou indirectement à des organismes de radiodiffusion, tels que RTBF, VRT, RTL-TVI, VTM en Belgique, qui à leur tour les traitent et les intègrent, le cas échéant, dans les programmes qu'ils diffusent."

Deze beschouwingen bevestigen de analyse die dient te worden gemaakt van de Overeenkomst van Washington van 27 juni 1972 en van die Overeenkomst zoals ze is gewijzigd, waaruit blijkt dat zij betrekking hebben op activiteiten die zowel vallen onder de radio-omroep, de televisie als de overige vormen van telecommunicatie.

Artikel I, j), van de Overeenkomst van Washington van 27 juni 1972 bevat immers geen enkele beperking op de definitie die van de term "Telecommunicatie" wordt gegeven en de artikelen III, a), en I, k), verwijzen naar de openbare telecommunicatiediensten en rekenen daartoe uitdrukkelijk "de overbrenging van radio- en televisieprogramma's". Naar aanleiding van het wijzigen van die Overeenkomst regelen de Wijzigingen eveneens die aspecten.

⁽⁷⁾ Zie hierboven, meer bepaald de uiteenzetting onder nr. 2 en nr. 3.

De aldus gewijzigde Overeenkomst bevat evenmin een bepaling die radio-omroep en televisie buiten haar werkingssfeer houdt en neemt in het nieuwe artikel I, f), de definitie op van het begrip openbare telecommunicatiedienst en rekent daartoe onder meer "overbrenging van radio- en televisieprogramma's".

6. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt dat de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie, toegewezen aan de gemeenschappen bij de artikelen 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet en 130, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, bij artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en bij artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, in de ruime betekenis moet worden opgevat.

Op dat punt heeft het Arbitragehof, in zijn arrest nr. 132/2004 van 14 juli 2004, het volgende gewezen :

"B.4.1. De convergentie tussen de sectoren radio- en televisieomroep, enerzijds, en telecommunicatie, anderzijds, leidt tot een despecialisatie van de infrastructuur en de netwerken en tot het ontstaan van nieuwe diensten, die niet meer beantwoorden aan de klassieke begrippen van omroep en telecommunicatie.

Die evolutie neemt niet weg dat in het stelsel van bevoegdheidsverdeling de aangelegenheid van radio-omroep en televisie, enerzijds, en de andere vormen van telecommunicatie, anderzijds, aan onderscheiden wetgevers zijn toevertrouwd.

B.4.2. Op grond van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor radio-omroep en televisie, terwijl de federale wetgever op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd is voor de andere vormen van telecommunicatie.

In de bevoegdheidsverdeling zijn radio-omroep en televisie aangewezen als een culturele aangelegenheid en hoort die kwalificatie als uitgangspunt van elke interpretatie te worden genomen. De bevoegdheid van de gemeenschappen is niet gebonden aan een wijze van uitzenden of overbrengen. Zij staat de gemeenschappen toe de technische aspecten van de overdracht te regelen die een accessorium zijn van de aangelegenheid van radio-omroep en televisie. Het regelen van de overige aspecten van de infrastructuur, waarin onder meer de algemene politiek van de radio-elektrische golven is begrepen, behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

De federale wetgever en de gemeenschappen kunnen, elk wat hem betreft, instellingen en ondernemingen oprichten in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn.

.../...

B.4.3. De recente technologische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de afbakening van de radio-omroep en de televisie, enerzijds, en de telecommunicatie, anderzijds, niet meer kan gebeuren aan de hand van technische criteria zoals de onderliggende infrastructuur, de gebruikte netwerken of de eindapparatuur, doch wel aan de hand van inhoudelijke en functionele criteria.

B.4.4. Uit het enkele feit dat de federale wetgever bij de omschrijving van de bevoegdheden van de regulatoren van de telecommunicatie verwijst naar de begrippen «telecommunicatie» en «telecommunicatienetwerk», zoals omschreven in de wet van 21 maart 1991, kan niet worden afgeleid dat hij zijn bevoegdheid heeft overschreden.

B.5.1. In zoverre de bevoegdheden van de regulator betrekking hebben op de elektronische communicatie-infrastructuur is de federale overheid niet de enige overheid die bevoegd is om die aangelegenheid te regelen, nu ook de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake radio-omroep en televisie ter zake kunnen legifereren.

Uit de technologische convergentie van de telecommunicatiesector en de audiovisuele sector, inzonderheid het gezamenlijke gebruik van bepaalde transmissie-infrastructuur, blijkt, bij behoud van de huidige bevoegdheidsverdeling, de absolute noodzaak om te voorzien in samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen bij het bepalen van de bevoegdheden van de regulator.

B.5.2. Het Hof merkt overigens op dat de Europese richtlijnen van 7 maart 2002 betreffende de elektronische communicatienetwerken en -diensten bepalen dat, ten gevolge van de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, alle transmissienetwerken en -diensten binnen eenzelfde regelgevingskader moeten vallen. Wanneer er binnen een lidstaat verscheidene regelgevende instanties bestaan, leggen de vermelde richtlijnen de lidstaten de verplichting op te zorgen voor samenwerking in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang (artikel 3, lid 4, van de kaderrichtlijn).

B.6.1. Op grond van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Daarnaast beschikken ze over andere instrumenten om hun samenwerking gestalte te geven.

B.6.2. In de regel houdt de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidsregels. Te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven geworden dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

Daaruit volgt dat de wetgever, door eenzijdig de bevoegdheid van de regulator van de telecommunicatie te regelen, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening.

B.7.1. [...]

B.7.2. Het komt de bijzondere wetgever toe te oordelen of voor het regelen van de elektronische informatie-infrastructuur in een verplichte samenwerking moet worden voorzien, dan wel of een wijziging van de bevoegdheidsverdeling inzake telecommunicatie noodzakelijk is, teneinde een samenhangend beleid te waarborgen" ⁽⁸⁾.

Evenzo heeft het Arbitragehof in zijn arrest nr. 155/2004 van 22 september 2004 het volgende gewezen :

"B.4.1. De radio-omroep, die de televisie omvat, kan van de andere vormen van telecommunicatie worden onderscheiden doordat een radio-omroepprogramma openbare informatie verspreidt en vanuit het oogpunt van degene die uitzendt, bestemd is voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan en geen vertrouwelijk karakter heeft. Diensten die geïndividualiseerde en door een vorm van vertrouwelijkheid gekenmerkte informatie leveren, vallen daarentegen niet onder de radio-omroep en behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

B.4.2. Doorslaggevend voor radio-omroep en televisie is het ter beschikking stellen van openbare informatie voor het publiek in het algemeen. In een evolutieve interpretatie van het omroepbegrip omvat dit ook het uitzenden op individueel verzoek. Omroepactiviteiten verliezen niet hun aard omdat met de evolutie van de techniek aan de kijker of luisteraar een ruimere mogelijkheid van eigen keuze wordt geboden.

B.4.3. Bij de afbakening van de wederzijdse bevoegdheid van de Staat en de gemeenschappen inzake elektronische informatievoorziening dient voor ogen te worden gehouden dat de radio-omroep en televisie aan de gemeenschappen is toevertrouwd als culturele aangelegenheid. De federale wetgever is bevoegd om de andere aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij te regelen, enerzijds, op basis van zijn residuaire bevoegdheid en, anderzijds, op basis van de hem voorbehouden bevoegdheid, onder meer inzake de economie, waartoe behoren de algemene regels inzake de bescherming van de verbruiker, het prijsbeleid, het mededingingsrecht, het handelsrecht en de vestigingsvoorwaarden".

⁽⁸⁾ Zie in die zin eveneens de arresten nr. 76/98 van 24 juni 1998, overweging B.10 en B.11; 109/2000 van 31 oktober 2000, overweging B.5.3.2 en B.5.4; nr. 156/2002 van 6 november 2002, overweging B.4 tot B.6. In dezelfde zin eveneens advies 33.255/4, op 5 juni 2002 door de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post-en telecommunicatiesector", algemene opmerking nr. 2 (Parl. St., Kamer, 2001/2002, nr. 1937/1, blz. 54).

7. In voormeld arrest nr. 132/2004 wordt het volgende gesteld :

"De bevoegdheid van de gemeenschappen [...] staat de gemeenschappen toe de technische aspecten van de overdracht te regelen die een accessorium zijn van de aangelegenheid van radio-omroep en televisie" ⁽⁹⁾.

Uit de rechtspraak van het Arbitragehof, neergelegd in de arresten nr. 7/90 van 25 januari 1990 en 1/91 van 7 februari 1991, blijkt evenwel het volgende :

"om de integratie van elk van de radio-elektrische golven in het geheel van die welke over het nationale grondgebied worden uitgezonden, mogelijk te maken en om wederzijdse storingen te vermijden, moet de [federale] overheid instaan voor de algemene politie van de radio-elektrische golven" ⁽¹⁰⁾.

De aldus aan de federale overheid toegewezen taak inzake de algemene politie van de radio-elektrische golven

"omvat de bevoegdheid om de technische normen betreffende het toekennen van de frequenties en betreffende het vermogen van de zendtoestellen uit te vaardigen die gemeenschappelijk moeten blijven voor het geheel van de radioberichtgeving, ongeacht hun bestemming, en de bevoegdheid een technische controle te organiseren en de bedoelde normen strafbaar te stellen" ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Overweging B.4.2. *Adde* : Arbitragehof, voormeld nr. 109/2000, overweging B.5.2; 156/2002, overweging B.4.2.

⁽¹⁰⁾ Arbitragehof, nr.7/90 van 25 januari 1990, overweging 2.B.3; 1/91 van 7 februari 1991, overweging B.5. In die zin, Arbitragehof, voormeld nr. 109/2000, overweging B.9; 132/2004 van 14 juli 2004, overweging B.4.2.

⁽¹¹⁾ Arbitragehof, voormeld nr. 7/90, overweging 2.B.3; voormeld 1/91, overweging B.5. In arrest nr. 7/90 luiden de laatste woorden aldus : "en om de inachtneming van die normen te verzekeren."

8. Een andere beperking van de bevoegdheid van de gemeenschappen houdt verband met de bevoegdheden die aan de federale overheid zijn voorbehouden op het gebied van de economische unie en de monetaire eenheid, inzonderheid wat betreft het mededingingsrecht, het handelspraktijkenrecht ⁽¹²⁾ en de industriële en intellectuele eigendom ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾, ook al moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid voor de gemeenschappen om zich te baseren op artikel 10 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 om in voorkomend geval aspecten te regelen van die aangelegenheden die de radio-omroep en de televisie betreffen ⁽¹⁵⁾.

9. Sommige regels toepasselijk op INTELSAT, die bij de thans onderzochte Wijzigingen worden gewijzigd, of die krachtens de aldus gewijzigde Overeenkomst toepasselijk zijn op ITSO, zouden verband kunnen houden met aspecten van de algemene politiek op de radio-elektrische golven of met aangelegenheden die op basis van de economische unie of van de monetaire eenheid uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Zulks is echter niet het geval met het geheel van die regels, waarvan bijgevolg het onderwerp deels tot de sfeer van de gemeenschappen blijft behoren, op basis van hun cultuurgebonden bevoegdheden, daaronder begrepen hun bijkomende technische dimensie.

10. Bovendien is de federale overheid bevoegd voor de andere regels inzake telecommunicatie dan die welke ressorteren onder de radio-omroep en de televisie ⁽¹⁶⁾, benevens de regels die hierboven zijn behandeld in de punten 8 en 9.

⁽¹²⁾ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽¹³⁾ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽¹⁴⁾ Zie in die zin Arbitragehof, voornoemd nr. 155/2004, overweging B.4.3.

⁽¹⁵⁾ Arbitragehof, voornoemd nr. 109/2000, overwegingen B.10 en B.11.

⁽¹⁶⁾ Zie inz. Arbitragehof, voornoemd nr. 132/2004, overweging B.4.2; nr. 155/2004, overweging B.4.1; RvS, afdeling wetgeving, voornoemd advies 33.255/4.

11. De thans onderzochte Wijzigingen moeten bijgevolg worden bestempeld als een gemengd verdrag, dat zowel tot de bevoegdheid van de federale overheid als van de gemeenschappen behoort, in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, van artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.

Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde ambtenaar werden de thans onderzochte Wijzigingen niet beschouwd als een gemengd verdrag, daar de gemeenschappen niet is verzocht te onderhandelen over de thans onderzochte Wijzigingen en alleen de federale overheid ter zake is opgetreden.

Artikel 5 van de voornoemde samenwerkingsovereenkomst van 8 maart 1994, naar luid waarvan voor gemengde verdragen "de vertegenwoordigers van de diverse betrokken overheden onderhandelen op voet van gelijkheid", is dus niet in acht genomen ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Zie in dezelfde zin mutatis mutandis advies 24.106/9, op 29 november 1995 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 15 maart 2002 houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993 (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 881/1, blz. 73); advies 29.229/1, op 25 november 1999 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Samenwerkingsovereenkomst in het kader van de Ruimtevaartactiviteiten tussen de Nationale Commissie voor Ruimteactiviteiten en de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, technische en culturele Aangelegenheden, ter uitvoering van de Verklaring van belangstelling betreffende de Samenwerking met betrekking tot Ruimtevaart die op 1 april 1997 door de Regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Argentinië werd ondertekend, ondertekend te Luik op 3 oktober 1997"; advies 35.567/4, op 9 juli 2003 verstrekt over een voorontwerp van decreet "portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986".

De federale wetgever kan bovendien niet als enige zijn instemming verlenen aan de thans onderzochte Wijzigingen ⁽¹⁸⁾.

PROCEDURE INZAKE DE WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST, ZOALS
WORDT VOORGESCHREVEN BIJ ARTIKEL XV, d, EN e, VAN DE ALDUS
GEWIJZIGDE OVEREENKOMST

12. Artikel XV van de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten, zoals het wordt gewijzigd bij artikel XVII van de Wijzigingen voorgesteld in het thans onderzochte voorontwerp van wet houdende instemming (hierna "de aldus gewijzigde Overeenkomst" genoemd), bepaalt het volgende :

"a. Elke Partij mag wijzigingen in deze Overeenkomst voorstellen. Voorgestelde wijzigingen worden voorgelegd aan het uitvoerend orgaan, dat ze onverwijld toezendt aan alle Partijen.

b. De Assemblee van Partijen neemt elke voorgestelde wijziging in overweging op haar eerste gewone vergadering volgende op de toezending door het uitvoerend orgaan of tijdens een eerder te houden buitengewone vergadering, bijeengeroepen overeenkomstig de procedures van artikel IX van deze Overeenkomst, mits de voorgestelde wijziging ten minste negentig dagen vóór de openingsdatum van de vergadering door het uitvoerend orgaan is toegezonden.

c. De Assemblee van Partijen neemt beslissingen ten aanzien van elke voorgestelde wijziging overeenkomstig het bepaalde in artikel IX van deze Overeenkomst ter zake van quorum en stemming. Zij kan een overeenkomstig lid b van dit artikel toegezonden wijziging amenderen en eveneens besluiten nemen aangaande wijzigingen die niet als zodanig zijn toegezonden, maar die een rechtstreeks gevolg zijn van een voorgestelde of geamendeerde wijziging.

⁽¹⁸⁾ Zie Arbitragehof, voornoemd arrest nr. 132/2004, overweging B.6.2.

d. Een door de Assemblee van Partijen goedgekeurde wijziging wordt van kracht in overeenstemming met lid e van dit artikel nadat de Depositaris een kennisgeving heeft ontvangen van de goedkeuring, aanvaarding of bekrachtiging van de wijziging van tweederden van de Staten die Partij waren op de datum waarop de wijziging was goedgekeurd door de Assemblee van Partijen.

e. Zodra de Depositaris de aanvaardingen, goedkeuringen of bekrachtigingen, ingevolge lid d van dit artikel vereist voor het van kracht worden van een wijziging, heeft ontvangen, geeft hij daarvan kennis aan alle Partijen. Negentig dagen na de verzending van deze kennisgeving wordt de wijziging van kracht voor alle Partijen, met inbegrip van hen die haar nog niet hebben aanvaard, goedgekeurd of bekrachtigd en die zich niet uit ITSO hebben teruggetrokken.

f. Niettegenstaande het bepaalde in de leden d en e van dit artikel wordt een wijziging niet van kracht binnen een termijn van acht maanden of later dan achttien maanden, te rekenen van de datum waarop zij door de Assemblee van Partijen is goedgekeurd."

Die bepaling voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben betuigd. België zou zelfs gebonden kunnen zijn ingeval het zich zou verzetten tegen de wijzigingen aangebracht volgens die procedure, tenzij het zich terugtrekt uit ITSO.

Een zodanige regeling doet twee onderscheiden vragen rijzen : de eerste vraag is of de voorafgaande instemming met een verdrag of een wijziging ervan aanvaardbaar is, en de tweede vraag is of een procedure waarbij het verzet van België er niet aan in de weg zou staan dat het in sommige omstandigheden gebonden zou zijn door de aangenomen wijzigingen, aanvaardbaar is.

Is de voorafgaande instemming met de wijzigingen aangenomen
volgens de wijzigingsprocedure aanvaardbaar ?

13. Aanvaard kan worden dat in bepaalde omstandigheden de Wetgevende Kamers hun voorafgaande instemming kunnen betuigen met een verdrag of met een wijziging ervan ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, blz. 808; Pas., 1981, I, nr. 417; J.T., 1982, blz. 565 tot 567 en noot van J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N; RvS, afdeling wetgeving, inz. advies 33.510/3, op 28 mei 2002 verstrekt over het voorontwerp van wet dat is geworden de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (Parl. St., Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 33.627/3, op 26 november 2002 verstrekt over het voorontwerp dat het decreet "houdende instemming met de overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels en de bijlagen 1, 2 en 3, ondertekend in Den Haag op 29 oktober 1999" is geworden (Parl. St., Vl. parl., 2002/2003, nr. 1606/1, blz. 12); advies 35.503/3, op 1 juli 2003 verstrekt over het voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998"; advies 35.590/3, op 30 september 2003 verstrekt over het voorontwerp dat het decreet "houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de regering van de Franse Gemeenschap en de regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de regering van de Franse republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002" is geworden (Parl. St., Vl. parl., 2003/2004, nr. 2116/1, blz. 19); advies 35.595/3, op 11 juli 2003 verstrekt over het voorontwerp dat de Ordonnantie van 5 december 2003 "houdende instemming met de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische watervogels, ondertekend op 15 augustus 1996 in Den Haag" is geworden (Parl. St., B.H.R., 2002/2003, nr. A-458, blz. 11); advies 35.753/1/V, op 19 augustus 2003 verstrekt over het voorontwerp dat het decreet van 26 maart 2004 "houdende instemming met het protocol bij het verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, met bijlagen, ondertekend in Aarhus op 24 juni 1998" is geworden (Parl. St., Vl. parl., 2003/2004, nr. 1977/1, blz. 13); advies 35.792/2/V, op 20 augustus 2003 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (Parl. St., W. Gew. R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 35.796/2/V, op 20 augustus 2003 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met de Internationale Conventie inzake de controle op schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, gesloten te Londen op 5 oktober 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (Parl. St., W. Gew. R., 2003/2004, nr. 572/1, blz. 22); advies 36.168/1, op 11 december 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en Australië, ondertekend te Canberra op 20 november 2002"; advies 36.169/1, op 11 december 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek der Filippijnen, ondertekend te Manilla op 7 december 2001"; advies 36.170/1, op 11 december 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001".

Wil een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, dan moeten de Wetgevende Kamers op zijn minst weten "binnen welke grenzen ze wordt verleend" ⁽²⁰⁾.

In het onderhavige geval zijn het onderwerp van de Overeenkomst en de bevoegdheden van ITSO beperkt en zijn ze genoegzaam omschreven in de Overeenkomst; beschouwd moet worden dat de eventuele wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure worden overwogen, geen essentiële bestanddelen van het onderwerp ervan mogen betreffen, doch wel aanpassingen ervan, waarbij België, indien het niet akkoord gaat met een wijziging aangenomen volgens de thans onderzochte procedure, krachtens de artikelen XIV en XV, e), van de aldus gewijzigde Overeenkomst steeds over de mogelijkheid beschikt om zich terug te trekken uit ITSO, waardoor de Overeenkomst drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving van die terugtrekking aan de Depositaris zou ophouden van toepassing te zijn op België.

Voorts bepaalt artikel XV de procedureregels volgens welke de wijzigingen zouden worden aangebracht.

In die omstandigheden kunnen de wetgevende vergaderingen verzocht worden vooraf hun instemming te betuigen met die wijzigingen achteraf.

⁽²⁰⁾ Zie in die zin RvS, afdeling wetgeving, inz. advies 26.355/9, op 2 juli 1997 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 11 april 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995 (Parl. St., Senaat, 1998-1999, nr. 1-1168/1, blz. 13); de voornoemde adviezen 33.510/3 en 33.627/3; advies 34.368/2, op 17 februari 2003 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden de wet van 11 maart 2004 houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures, door de Werelddouaneorganisatie aangenomen op 25 september 1974, gedaan te Brussel op 26 juni 1999 (Parl. St., Senaat, 2003-2004, nr. 260/1, blz. 45); de voornoemde adviezen 35.503/3, 35.590/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 en 36.170/1.

Is de voorafgaande instemming met de wijzigingen, aangenomen niettegenstaande verzet vanwege België, aanvaardbaar ?

14. Artikel 34 van de Grondwet bepaalt :

"De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen."

Die grondwetsbepaling maakt het mogelijk om in afwijking van artikel 33 van de Grondwet bijzondere bevoegdheden toe te kennen aan organen van volkenrechtelijke instellingen, waaronder de bevoegdheid om beslissingen te nemen die bindend zijn voor België, ondanks het verzet van ons land. Dat is inzonderheid het geval wat betreft de uitoefening van normatieve bevoegdheid inzake de bepalingen van het Verdrag van Rome waarbij aan de organen van de Europese Gemeenschappen bevoegdheden worden toegekend voor het aannemen van regels van afgeleid recht met een meerderheid, zonder dat noodzakelijkerwijs de stemmen toegekend aan de vertegenwoordigers van de Belgische Staat daarbij zijn gerekend ⁽²¹⁾.

Een zodanige overdracht is evenwel alleen aanvaardbaar indien de aard en de omvang van die bevoegdheid duidelijk bepaald zijn ⁽²²⁾, wat in dezen het geval is, gelet op de overwegingen die ter zake in punt 3 zijn gemaakt.

De procedure van goedkeuring van de wijzigingen die wordt voorgeschreven in artikel XV van de aldus gewijzigde Overeenkomst vertoont evenwel de bijzonderheid dat niet de goedkeuring van regels van afgeleid recht door de organen van ITSO wordt toegestaan, maar de wijziging van primaire regels van de Overeenkomst waarbij die instelling wordt opgericht. Gelet op het beperkte doel van die instelling en gelet op het feit dat België in ieder geval over de mogelijkheid beschikt om zich eruit

⁽²¹⁾ Zie inz. advies 27.449/2, op 23 maart 1998 verstrekt over het voorontwerp van wet "houdende de bepalingen inzake verkiezingen en tot omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994"; advies 21.540/AV, op 6 mei 1992 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden de wet van 26 november 1992 houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992.

⁽²²⁾ Advies 25.776/9 van 22 januari 1977 over het voorontwerp dat is geworden de wet van 25 mei 2000 houdende instemming met het WEU-Akkoord inzake veiligheid, gedaan te Brussel op 28 maart 1995 (Parl. St., Senaat, 1999-2000, nr. 306/1).

terug te trekken, onder meer ingeval die wijzigingen te zeer en zonder de instemming van België zouden inwerken op het doel van de Overeenkomst en de bevoegdheid van ITSO, is in het onderhavige geval een zodanige opdracht van bevoegdheden aan ITSO aanvaardbaar.

Voorwaarden voor het aanvaardbaar zijn van de voorgenomen voorafgaande instemming

15. In die omstandigheden moet, om iedere twijfel weg te nemen omtrent de voorafgaande instemming die de wetgevende vergaderingen aldus zouden verlenen aan de wijzigingen van de Overeenkomst die worden aangenomen volgens de thans onderzochte procedure, het ontwerp worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling desbetreffend, die als volgt kan luiden :

"De wijzigingen van de Overeenkomst die met toepassing van artikel XV van de Overeenkomst worden aangenomen, zullen volkomen uitwerking hebben.⁽²³⁾"

16. De voorgaande opmerkingen doen niets af aan het feit dat het met toepassing van artikel XV van de aldus gewijzigde Overeenkomst mogelijk is dat in die Overeenkomst wijzigingen worden aangebracht waarmee de wetgevende vergaderingen in voorkomend geval hun instemming niet kunnen betuigen.

Teneinde die vergaderingen in staat te stellen de Regering ter kennis te brengen dat ze niet akkoord gaan met een bepaalde wijziging, dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de mogelijkheid voor de Regering om hen binnen een bepaalde termijn iedere door de Assemblee van Partijen goedgekeurde wijziging van de Overeenkomst mee te delen, waardoor de vergaderingen, de Koning en de betrokken regeringen een standpunt kunnen innemen omtrent het gevolg dat ze zullen geven aan die wijziging en aan de vraag of België eventueel Partij bij de Overeenkomst zal blijven⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Zie in die zin mutatis mutandis inz. voornoemd advies 33.510/3 en artikel 2, tweede lid, van de voornoemde wet van 17 december 2002; *adde* de voornoemde adviezen 33.627/3, 35.503/3, 33.510/3, 35.595/3, 35.796/2/V, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 36.168/1, 36.169/1 en 36.170/1.

⁽²⁴⁾ Zie in die zin de voornoemde adviezen 33.510/3, 33.627/3, 34.368/2, 35.503/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 en 36.170/1.

17. De laatste vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de Overeenkomst.

De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen, die uit de ontworpen wet zou voortvloeien, houdt geen afwijking in van de verplichting voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vormen te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze bindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers verklaard dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ⁽²⁵⁾.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft plaatsgehad zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien de aldus gewijzigde Overeenkomst, die in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt ⁽²⁶⁾.

Bijgevolg moeten in het Belgisch Staatsblad de bepalingen van latere wijzigingen in de Overeenkomst worden bekendgemaakt.

⁽²⁵⁾ Cass., 11 december 1953, Arr. Verbr., 1954, blz. 252; voornoemd arrest van 19 maart 1981.

⁽²⁶⁾ Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. Haubert en C. Debroux, "L'application du droit international par le juge administratif", APT, 1998, blz. 95).

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter, voorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en W. PAS, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS