FP

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 47.967/4
DU 29 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 9 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Instrument amendant la Convention relative à la création du Bureau européen des Radiocommunications (B.E.R), fait à Copenhague le 17 décembre 2002", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 de l'avant-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.

Observations générales

1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de porter assentiment à l'Instrument amendant la Convention relative à la création du Bureau européen des radiocommunications (B.E.R), fait à Copenhague le 17 décembre 2002 (ci-après dénommé "l'Instrument").

À l'heure actuelle, la Belgique n'est pas considérée comme partie contractante à la Convention relative à la création du Bureau européen des radiocommunications (B.E.R), faite à La Haye le 23 juin 1993 (ci-après dénommée "la Convention").

Cela ressort non seulement de la copie de la Convention, communiquée à la section de législation, où la signature pour le Royaume de Belgique, apposée le 20 octobre 1993 par un représentant non identifié, est accompagnée de la mention manuscrite "sous réserve de ratification", laquelle n'est pas intervenue à ce jour, mais encore de l'annexe A de la Convention telle qu'amendée à Copenhague le 9 avril 2002, en particulier la note en bas de page. L'exposé des motifs confirme cette situation juridique (alinéa 2).

Avant que la Belgique ne porte assentiment à l'Instrument, il convient qu'elle ratifie la Convention elle-même. Rien ne s'oppose à ce que le présent avant-projet donne simultanément l'assentiment à la Convention et à l'Instrument.

L'article 2 de l'avant-projet sera revu en ce sens.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la nécessité de déposer également sur le bureau des Chambres législatives le texte authentique en français et sa traduction en néerlandais de la Convention.

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet de loi à l'examen est en outre attirée sur le fait qu'il ressort tant de l'article 2 que de l'article 3 de la Convention, que le Bureau européen des communications est compétent de manière générale en matière de communications électroniques.

Il convient à cet égard de renvoyer à l'avis 40.332/VR de la section de législation du Conseil d'État, donné le 6 juin 2006, sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants : 1/ Instrument d'amendement à la Constitution de l'Union internationale des télécommunications (Genève, 1992); 2/ Instrument d'amendement à la Convention de l'Union internationale des télécommunications (Genève, 1992); faits à Marrakech le 18 octobre 2002" [(1)].

Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'État a estimé que les instruments d'amendement précités devaient être considérés comme des traités mixtes, 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 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles 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, au motif que l'objet de ces instruments ne se limitait pas à la compétence exclusive de l'autorité fédérale d'assurer, en matière de télécommunication, la police générale des ondes radioélectriques, mais qu'ils se présentaient, au contraire, comme ayant une portée transversale aménageant le cadre institutionnel dans lequel des politiques en matière de télécommunication au sens large, en ce compris en matière de radiodiffusion et de télévision, sont menées.

---

(1) *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 1884/1, p. 34.

Interrogés sur les raisons pour lesquelles la Convention telle qu'amendée n'a pas été considérée comme un traité mixte, les délégués du ministre ont donné les explications suivantes :

"De Werkgroep Gemengde Verdragen (opgericht in het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid) heeft op 30 april 1997 besloten tot het exclusief federaal karakter van de oorspronkelijke overeenkomst. Als bijlage vindt u in verband hiermee een uittrekstel uit het verslag van de vergadering in kwestie en een brief van de voorzitter van de werkgroep.

De wijzigingen gedaan aan de overeenkomst te Kopenhagen op 9 april 2002 die resulteerden in de nieuwe geamendeerde versie van de overeenkomst die nu ter instemming voorligt, zijn niet van die aard dat het exclusief federaal karakter zou veranderen.

Deze wijzigingen gebeurden naar aanleiding van het integreren van het «Bureau Européen des Télécommunications» in het «Bureau Européen des Radiocommunications» begin 2001 met als resultaat een «Bureau Européen des Communications». Vandaar dat de titel van de Conventie gewijzigd werd in «Convention relative à la création du Bureau Européen des Communications (B.E.C) (in plaats van Bureau Européen des Radiocommunications)» en dat in de tekst zelf eveneens een aantal aanpassingen doorgevoerd werden naar aanleiding van het invoeren van dit nieuwe orgaan. Zo werden naast een aantal tekstuele en vormelijke wijzigingen de functies van het Bureau aangepast. Het B.E.C. ondersteunt het Electronic Communications Committee (ECC) binnen de Europese Conferentie van Post- en Telecommunicatieadministraties (CEPT).

Bovengenoemde wijzigingen aan de tekst zijn louter organisatorische wijzigingen. Aan de bevoegdheden van de betreffende organen (Bureau Européen des Télécommunications en Bureau Européen des Radiocommunications) wordt niets gewijzigd. De basispremissen die als uitgangspunt dienden voor de vergadering van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 30 april 1997 zijn dus niet veranderd. Bijgevolg kan ook de genomen conclusie dezelfde blijven.

Als dusdanig is deze zaak dus niet vergelijkbaar met de ITU-teksten aangenomen te Marrakech die het voorwerp uitmaken van advies 40.332 waarnaar u verwijst. De Gemeenschappen hebben namelijk zelf aangegeven dat de verdragstekst die nu voorligt buiten hun bevoegdheid valt (zie voornoemde Werkgroep Gemengde Verdragen). Daarna zijn enkel wijzigingen van louter organisatorische aard aangebracht die dus geen invloed hebben op het inhoudelijke aspect van het al dan niet gemengd zijn van het verdrag".

Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 40.332/VR précité,

> "Compte tenu de l'évolution jurisprudentielle récente ayant accompagné les développements technologiques tendant à une convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, qui ne permet plus de délimiter les compétences respectives de l'autorité fédérale et des communautés sur la base de seuls critères techniques mais bien sur la base de critères de contenu et de critères fonctionnels [(1)], la question du caractère éventuellement mixte des instruments d'amendement à la Constitution et à la Convention de l'Union internationale des Télécommunications a fait l'objet d'un nouvel examen par les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État".

Le même raisonnement vaut en l'espèce : ce n'est pas parce que le groupe de travail "traités mixtes" institué au sein de la Conférence interministérielle "Politique étrangère" a considéré, en 1997, que la Convention relevait exclusivement des compétences de l'autorité fédérale que ce constat vaut encore aujourd'hui, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de communications électroniques.

Au vu de ses éléments, il y a lieu de conclure que la Convention et l'Instrument, auxquels il doit être porté assentiment, doivent être qualifiés de traités mixtes, 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 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles 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.

---

(1) *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Voir spécialement C.A., n/ 132/2004, 14 juillet 2004, B.4 et B.5; n/ 128/2005, 13 juillet 2005, B.4 et B.5.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

FP

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.967/4
VAN 29 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 9 maart 2010 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Akte van wijziging van het Verdrag tot oprichting van het Europees Bureau voor Radiocommunicatie (E.B.R), gedaan te Kopenhagen op 17 december 2002", heeft het volgende advies gegeven :

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

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

Algemene opmerkingen

1. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de Akte van wijziging van het Verdrag tot oprichting van het Europees Bureau voor Radiocommunicatie (EBR), gedaan te Kopenhagen op 17 december 2002 (hierna te noemen "de Akte").

Tegenwoordig wordt België niet beschouwd als verdragsluitende partij bij het Verdrag tot oprichting van het Europees Bureau voor Radiocommunicatie (EBR), gedaan te 's-Gravenhage op 23 juni 1993 (hierna te noemen "het Verdrag").

Dat blijkt niet alleen uit de kopie van het Verdrag, bezorgd aan de afdeling Wetgeving, waarop de ondertekening voor het Koninkrijk België, gedaan op 20 oktober 1993 door een niet geïdentificeerde vertegenwoordiger, gepaard gaat met de handgeschreven vermelding "onder voorbehoud van bekrachtiging", welke bekrachtiging tot op heden nog niet is geschied, maar tevens uit bijlage A bij het Verdrag, zoals deze gewijzigd is te Kopenhagen op 9 april 2002, inzonderheid uit de voetnoot. In de memorie van toelichting wordt deze rechtstoestand bevestigd (tweede lid).

Voordat België instemt met de Akte, dient België het Verdrag op zich te bekrachtigen. Niets staat eraan in de weg dat met het voorliggende voorontwerp tegelijkertijd wordt ingestemd met het Verdrag en de Akte.

Artikel 2 van voorontwerp dient in die zin te worden herzien.

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat de authentieke Franse tekst van het Verdrag en de vertaling daarvan in het Nederlands eveneens bij de wetgevende kamers moeten worden ingediend.

2. De steller van het voorliggende voorontwerp van wet wordt overigens ook opmerkzaam gemaakt op het feit dat zowel uit artikel 2, als uit artikel 3 van het Verdrag blijkt dat het Europees Bureau voor Communicatie in het algemeen bevoegd is voor elektronische communicatie.

In dat verband behoort verwezen te worden naar advies 40.332/VR van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, gegeven op 6 juni 2006, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de volgende internationale Akten : 1/ Amendementsoorkonde bij de Stichtingsakte van de Internationale Telecommunicatie Unie (Genève, 1992); 2/ Amendementsoorkonde bij de Overeenkomst van de Internationale Telecommunicatie Unie (Genève, 1992), gedaan te Marrakech op 18 oktober 2002" [(1)].

In dat advies heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat de genoemde amendementsoorkonden als gemengde verdragen moeten worden beschouwd, die zowel tot de bevoegdheid van de federale overheid als die van de gemeenschappen behoren, in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, van artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen 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, omdat het voorwerp van die instrumenten niet uitsluitend behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid om op het gebied van telecommunicatie te voorzien in de algemene politie van de radio-elektrische golven, maar omdat ze zich integendeel aldus aandienen dat ze een transversale draagwijdte hebben, doordat ze het institutionele kader uitstippelen waarin het beleid inzake telecommunicatie in de ruime zin, daaronder begrepen het beleid inzake radio-omroep en televisie, gevoerd wordt.

---

(1) *Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 1884/1, blz. 34.

Op de vraag waarom het Verdrag zoals het gewijzigd is, niet beschouwd is als een gemengd verdrag, hebben de gemachtigden van de minister de volgende uitleg gegeven :

"De Werkgroep Gemengde Verdragen (opgericht in het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid) heeft op 30 april 1997 besloten tot het exclusief federaal karakter van de oorspronkelijke overeenkomst. Als bijlage vindt u in verband hiermee een uittrekstel uit het verslag van de vergadering in kwestie en een brief van de voorzitter van de werkgroep.

De wijzigingen gedaan aan de overeenkomst te Kopenhagen op 9 april 2002 die resulteerden in de nieuwe geamendeerde versie van de overeenkomst die nu ter instemming voorligt, zijn niet van die aard dat het exclusief federaal karakter zou veranderen.

Deze wijzigingen gebeurden naar aanleiding van het integreren van het «Bureau Européen des Télécommunications» in het «Bureau Européen des Radiocommunications» begin 2001 met als resultaat een «Bureau Européen des Communications». Vandaar dat de titel van de Conventie gewijzigd werd in «Convention relative à la création du Bureau Européen des Communications (B.E.C) (in plaats van Bureau Européen des Radiocommunications)» en dat in de tekst zelf eveneens een aantal aanpassingen doorgevoerd werden naar aanleiding van het invoeren van dit nieuwe orgaan. Zo werden naast een aantal tekstuele en vormelijke wijzigingen de functies van het Bureau aangepast. Het B.E.C. ondersteunt het Electronic Communications Committee (ECC) binnen de Europese Conferentie van Post- en Telecommunicatieadministraties (CEPT).

Bovengenoemde wijzigingen aan de tekst zijn louter organisatorische wijzigingen. Aan de bevoegdheden van de betreffende organen (Bureau Européen des Télécommunications en Bureau Européen des Radiocommunications) wordt niets gewijzigd. De basispremissen die als uitgangspunt dienden voor de vergadering van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 30 april 1997 zijn dus niet veranderd. Bijgevolg kan ook de genomen conclusie dezelfde blijven.

Als dusdanig is deze zaak dus niet vergelijkbaar met de ITU-teksten aangenomen te Marrakech die het voorwerp uitmaken van advies 40.332 waarnaar u verwijst. De Gemeenschappen hebben namelijk zelf aangegeven dat de verdragstekst die nu voorligt buiten hun bevoegdheid valt (zie voornoemde Werkgroep Gemengde Verdragen). Daarna zijn enkel wijzigingen van louter organisatorische aard aangebracht die dus geen invloed hebben op het inhoudelijke aspect van het al dan niet gemengd zijn van het verdrag".

In dat verband heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het voornoemde advies 40.332/VR het volgende gesteld :

"Gelet op de recente ontwikkeling van de jurisprudentie als gevolg van de technologische vooruitgang die heeft geleid tot een convergentie tussen de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, waardoor de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en van de gemeenschappen niet meer

kunnen worden afgebakend aan de hand van technische criteria alleen, maar aan de hand van inhoudelijke en functionele criteria [(2)], hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de vraag opnieuw onderzocht of de amendementsoorkonden bij de Stichtingsakte en bij de Overeenkomst van de Internationale Telecommunicatie Unie in voorkomend geval gemengd van aard zijn".

Dezelfde redenering gaat ook hier op : het is niet omdat de Werkgroep Gemengde Verdragen, opgericht in het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid, in 1997 besloten heeft dat het Verdrag uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde, dat deze constatering thans nog van toepassing is, in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake elektronische communicatie.

Gelet op deze elementen, moet er geconcludeerd worden dat het Verdrag en de Akte, waarmee behoort te worden ingestemd, beschouwd moeten worden als gemengde verdragen, die zowel tot de bevoegdheid van de federale overheid als die van de gemeenschappen behoren, in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, van artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen 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.

---

(2) *Voetnoot 1 van het voornoemde advies :* Zie inzonderheid Arbitragehof, nr. 132/2004, 14 juli 2004, B.4 en B.5; nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.4 en B.5.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

C. GIGOT P. LIÉNARDY