

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 mars 2005

PROJET DE LOI
relatif aux communications électroniques

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 38.192/4

Documents précédents:

Doc 51 **1425/ (2004/2005):**

001: Projet de loi.

002: Farde.

003 à 013: Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 maart 2005

WETSONTWERP
betreffende de elektronische communicatie

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 38.192/4

Voorgaande documenten:

Doc 51 **1425/(2004/2005):**

001: Wetsontwerp.

002: Kaft.

003 tot 013: Amendementen.

<i>cdH</i>	: <i>Centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	: <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>ECOLO</i>	: <i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
<i>FN</i>	: <i>Front National</i>
<i>MR</i>	: <i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	: <i>Nieuw - Vlaamse Alliantie</i>
<i>PS</i>	: <i>Parti socialiste</i>
<i>sp.a - spirit</i>	: <i>Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.</i>
<i>Vlaams Belang</i>	: <i>Vlaams Belang</i>
<i>VLD</i>	: <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 51 0000/000: *Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA: *Questions et Réponses écrites*
CRIV: *Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)*
CRABV: *Compte Rendu Analytique (couverture bleue)*
CRIV: *Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN: *Séance plénière*
COM: *Réunion de commission*
MOT: *Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 51 0000/000: *Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA: *Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV: *Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)*
CRABV: *Beknopt Verslag (blauwe kaft)*
CRIV: *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN: *Plenum*
COM: *Commissievergadering*
MOT: *Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail: publicaties@deKamer.be

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 3 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendements au projet de loi «relatif aux communications électroniques» (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, 51 1425/ 008), a donné le 9 mars 2005 l'avis suivant:

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes:

«L'urgence est motivée par le fait que la discussion de ce projet de loi doit être achevée le mercredi 16 mars 2005. Le ministre de l'Économie, de l'Énergie, du commerce extérieur et de la Politique scientifique a en effet communiqué en commission de l'infrastructure que la Commission européenne a mis l'État belge en demeure si la transposition des directives en question serait encore retardée.»

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limiterait son examen au fondement légal 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, le projet appelle les observations ci-après.

La disposition qui, selon l'amendement n° 134, est appelée à former l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 1998 relative aux radio-communications des services de secours et de sécurité, est rédigée comme suit:

«À l'exception des dispositions du chapitre III, section 2 du titre II, la loi du ... relative aux communications électroniques n'est pas d'application aux installations mises au point et exploitées par A.S.T.R.I.D., ni aux services que ce réseau fournit à ses utilisateurs.»

La portée exacte de cette disposition, telle qu'elle est rédigée et telle qu'elle est commentée dans la justification de l'amendement à l'examen, n'apparaît pas clairement ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La justification de l'amendement rédigée en termes particulièrement confus accroît les difficultés de compréhension de celui-ci.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 maart 2005 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendementen aan wetsontwerp «betreffende de elektronische communicatie» (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, 51 1425/ 008), heeft op 9 maart 2005 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de brief aldus:

«L'urgence est motivée par le fait que la discussion de ce projet de loi doit être achevée le mercredi 16 mars 2005. Le ministre de l'Économie, de l'Énergie, du commerce extérieur et de la Politique scientifique a en effet communiqué en commission de l'infrastructure que la Commission européenne a mis l'État belge en demeure si la transposition des directives en question serait encore retardée.»

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, 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 bepaling die, volgens amendement nr. 134, artikel 12, eerste lid, van de wet van 8 juni 1998 betreffende de radio-communicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten moet worden, luidt als volgt:

«Met uitzondering van de bepalingen van hoofdstuk III, afdeling 2 van titel II is de wet van ... betreffende de elektronische communicatie niet van toepassing op de installaties die door ASTRID worden tot stand gebracht en geëxploiteerd, noch op de diensten die zij levert aan haar gebruikers.»

De precieze strekking van deze bepaling, zoals ze gereedgeerd is en van commentaar is voorzien in de verantwoording van het onderzochte amendement, blijkt niet duidelijk ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De in bijzonder verwarde bewoordingen geredigeerde verantwoording van dit amendement, maakt het nog moeilijker het te begrijpen.

Les auteurs de l'amendement entendent notamment assurer l'application à la société A.S.T.R.I.D. des dispositions figurant au titre II, chapitre III, section 2, de la loi en projet relative aux communications électroniques. Une pareille préoccupation paraît pertinente puisque ces dispositions remplacent celles qui forment le titre III, chapitre IX de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ⁽²⁾, que l'article 12, alinéa 2, de la loi du 8 juin 1998 précitée déclare applicables «par analogie aux travaux nécessaires pour la constitution, l'entretien ou l'adaptation du réseau de radiocommunications d'A.S.T.R.I.D.» ⁽³⁾.

Le texte de l'amendement pourrait se comprendre comme signifiant qu'A.S.T.R.I.D. ne serait plus régi par aucune législation relative aux télécommunications en général, à l'exception de celles qui sont expressément visées dans l'article 12, alinéa 1^{er}, en projet. Si telle était l'intention, l'amendement irait bien au-delà de la situation actuelle selon laquelle en tout cas, ainsi que les auteurs de l'amendement l'exposent dans la justification de celui-ci, la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, dont l'abrogation est prévue par l'article 165 du projet, est applicable à A.S.T.R.I.D.

Il appartient aux auteurs de l'amendement de vérifier si telle est bien leur intention. Selon la justification de l'amendement, il semble que celle-ci ne consiste pas à exclure l'application de l'ensemble des dispositions de la loi en projet à A.S.T.R.I.D. puisqu'ils limitent leur exposé à certains aspects du projet qu'ils estiment devoir ou ne pas devoir rendre applicables à cet organisme ⁽⁴⁾. Il n'apparaît toutefois pas clairement quelles sont les dispositions de la loi en projet que les auteurs de l'amendement souhaitent voir appliquées à A.S.T.R.I.D.

La question se pose aussi de savoir si les auteurs de l'amendement entendent, dans la disposition à l'examen, viser uniquement les activités de la société A.S.T.R.I.D. qui constituent des missions de service public, ou aussi les services fournis sur une base commerciale ⁽⁵⁾.

De stellers van het amendement hebben inzonderheid de bedoeling ervoor te zorgen dat de bepalingen van titel II, hoofdstuk III, afdeling 2, van de ontworpen wet betreffende de elektronische communicatie, van toepassing zijn op de vennootschap ASTRID. Deze bedoeling lijkt pertinent, aangezien deze bepalingen de bepalingen vervangen die titel III, hoofdstuk IX, vormen van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven ⁽²⁾, welke bepalingen volgens artikel 12, tweede lid, van de voornoemde wet van 8 juni 1998 «van overeenkomstige toepassing (zijn) op werken die noodzakelijk zijn voor de totstandbrenging, het onderhoud of de aanpassing van het radiocommunicatienetwerk van ASTRID» ⁽³⁾.

De tekst van het amendement kan aldus worden begrepen dat ASTRID niet meer zou vallen onder enige wetgeving betreffende de telecommunicatie in het algemeen, met uitzondering van de bepalingen die in het ontworpen artikel 12, eerste lid, uitdrukkelijk worden vermeld. Indien dit de bedoeling is, zou het amendement duidelijk verder gaan dan de huidige situatie waarin, zoals de stellers van het amendement erop wijzen in de verantwoording ervan, in ieder geval de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving, ten aanzien waarvan artikel 165 van het ontwerp voorziet in de opheffing, van toepassing is op ASTRID.

De stellers van het amendement dienen na te gaan of dit wel degelijk hun bedoeling is. Volgens de verantwoording van het amendement, lijkt deze er niet in te bestaan de toepassing van alle bepalingen van de ontworpen wet op ASTRID uit te sluiten, aangezien zij hun uiteenzetting beperken tot bepaalde aspecten van het ontwerp waarvan ze menen dat ze al dan niet van toepassing moeten worden verklaard op deze instelling ⁽⁴⁾. Het blijkt evenwel niet duidelijk welke bepalingen van de ontworpen wet de stellers van het amendement van toepassing wensen te verklaren op ASTRID.

De vraag rijst ook of de stellers van het amendement wensen dat de onderzochte bepaling uitsluitend betrekking heeft op de activiteiten van de vennootschap ASTRID die opdrachten van algemeen belang zijn, of ook op de op commerciële basis verstrekte diensten ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Ce chapitre comprend les articles 97 à 104 de la loi du 21 mars 1991, qui sont abrogés par l'article 164, 2°, du projet.

⁽³⁾ De même il se conçoit que l'amendement n° 133 à l'examen remplace l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 8 juin 1998 pour y substituer notamment le renvoi à l'article 116 du projet à celui que cette disposition contient à l'article 86^{ter} de la loi précitée du 21 mars 1991, disposition elle aussi abrogée par l'article 164, 2°, du projet.

⁽⁴⁾ Selon la justification, la section 2 du chapitre III du titre II du projet doit être rendue applicable à A.S.T.R.I.D., et, en revanche, il conviendrait de classer A.S.T.R.I.D. dans la liste des exceptions à l'article 40 établie par l'article 42.

⁽⁵⁾ Sur la distinction entre ces deux types d'activités, voir l'article 3 de la loi du 8 juin 1998.

⁽²⁾ Dit hoofdstuk omvat de artikelen 97 tot 104 van de wet van 21 maart 1991, die worden opgeheven bij artikel 164, 2°, van het ontwerp.

⁽³⁾ Evenzo kan worden aangenomen dat het onderzochte amendement nr. 133, artikel 3, § 1, tweede lid, van de voormelde wet van 8 juni 1998 vervangt en er inzonderheid de verwijzing naar artikel 116 van het ontwerp in de plaats stelt van de verwijzing in deze bepaling naar artikel 86^{ter} van de voornoemde wet van 21 maart 1991, welke bepaling eveneens wordt opgeheven bij artikel 164, 2°, van het ontwerp.

⁽⁴⁾ Volgens de verantwoording moet afdeling 2 van hoofdstuk III van titel II van het ontwerp van toepassing worden verklaard op ASTRID, en moet ASTRID daarentegen worden opgenomen op de lijst van uitzonderingen op artikel 40, die bij artikel 42 is vastgelegd.

⁽⁵⁾ Over het onderscheid tussen deze twee types van activiteiten, zie artikel 3 van de wet van 8 juni 1998.

L'incertitude que suscite le texte à l'examen à propos de ces deux importantes questions est non seulement source d'insécurité juridique mais, en outre, elle ne permet pas d'examiner utilement et en connaissance de cause si la disposition envisagée est compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et avec les dispositions de droit communautaire applicables, notamment les directives que, selon son article 1^{er}, la loi en projet relative aux communications électroniques entend transposer.

La chambre était composée de

Madame

M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,

Messieurs

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT, conseillers d'État,

Madame

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,
A.-C. VAN GEERSDAELE M.-L. WILLOT-THOMAS

De onzekerheid waartoe de onderzochte tekst leidt wat deze twee belangrijke vragen betreft, geeft niet alleen aanleiding tot rechtsonzekerheid, maar is bovendien van die aard dat niet op een dienstige wijze en met kennis van zaken kan worden onderzocht of de ontworpen bepaling verenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid ten aanzien van de wet en met de toepasselijke gemeenschapsbepalingen, inzonderheid de richtlijnen die de ontworpen wet betreffende de elektronische communicatie, volgens artikel 1 van die wet, beoogt om te zetten.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS, kamervoorzitter,

de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT, staatsraden,

Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,
A.-C. VAN GEERSDAELE M.-L. WILLOT-THOMAS