

N° 8318⁶

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**visant à favoriser le déploiement de réseaux
de communication à haut débit**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.11.2025)

Les amendements parlementaires sous avis (ci-après les « Amendements ») ont pour objet de prendre en compte les observations émises par le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2024, quant au projet de loi n°8318 visant à favoriser le déploiement des réseaux de communication à haut débit (ci-après, le « Projet initial ») sur le territoire luxembourgeois.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les efforts de simplification légistique et de clarification juridique, tout en regrettant certaines suppressions au détriment de reformulations plus précises qui auraient permis davantage de clarté opérationnelle.
- Elle recommande de réintroduire ou de préciser certains éléments techniques supprimés (définitions, procédures, critères) afin de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité du dispositif.
- Elle se réjouit des clarifications apportées aux procédures de consultation et de sélection, notamment sur la transparence, les délais et les critères d'évaluation.
- Elle salue l'alignement avec les principes de concurrence et de neutralité technologique, en particulier via l'introduction de la notion de l'« offre économiquement la plus avantageuse ».
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONTEXTE

Le Projet initial vise à moderniser le cadre juridique applicable aux infrastructures de communications électroniques. Il introduit un cadre pour l'octroi d'aides publiques en faveur du déploiement de réseaux à haut débit, aussi bien fixes que mobiles, dans des zones où les opérateurs privés ne peuvent pas investir de manière adéquate pour des questions de rentabilité (ex : zones rurales et reculées). L'objectif principal est d'assurer que tous les citoyens puissent bénéficier d'une connexion de qualité et équitable, tout en promouvant la concurrence sur le marché des réseaux de communication et en respectant les règles européennes concernant les aides d'État. La Chambre de Commerce a commenté le Projet initial dans son avis du 26 avril 2024¹ (ci-après l'« Avis initial »).

Le Projet initial a fait l'objet de quatorze amendements parlementaires adoptés par la Commission des Médias et des Communications en date du 1^{er} juillet 2025, lesquels sont analysés dans le présent avis.

*

¹ Avis du 26 avril 2024 de la Chambre de Commerce sur le projet de loi 8318

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Concernant l'amendement 1^{er} relatif à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3 du Projet initial

Les paragraphes 2 et 3 du Projet initial ont été supprimés en réponse aux observations du Conseil d'État.

Le paragraphe 2 visait à exclure du champ d'application du Projet initial les entreprises en difficulté ainsi que celles faisant l'objet d'une injonction de récupération non exécutée. Ainsi, ces dernières n'étaient pas éligibles aux aides visant à favoriser le déploiement des réseaux de communication à haut débit.

Selon l'avis du Conseil d'État, cette disposition reprenait partiellement l'article 1^{er}, paragraphe 4, point c), du règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, (ci-après, le « Règlement (UE) n°651/2014 ») sans toutefois mentionner explicitement son origine européenne ni les exceptions prévues par le texte européen. Il a ainsi estimé que cette reprise partielle, en dissimulant la source réglementaire et en omettant les conditions d'application complètes, était source d'insécurité juridique et contraire au droit européen et s'y est opposé formellement.

Le paragraphe 3 du Projet initial excluait les aides sous forme de subvention lorsque les coûts totaux par projet dépassaient 100 millions d'euros (en référence au seuil fixé à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point y) du Règlement (UE) n°651/2014). Toutefois, comme l'a relevé le Conseil d'État, le texte ne reprenait pas les seuils complémentaires prévus aux points ybis à yquinqs du même paragraphe, applicables aux aides visées aux articles 52bis à 52quinqs dudit règlement.

La Chambre de Commerce comprend la volonté de garantir la conformité du texte avec le droit européen et de prévenir toute interprétation lacunaire. Elle regrette toutefois que cette conformité ait été recherchée par la suppression pure et simple des dispositions concernées, plutôt que par une reprise fidèle, complète et correctement référencée des articles du règlement précité.

Concernant le 2^{ème} amendement relatif à l'article 2 du Projet initial

Le 2^{ème} amendement modifie substantiellement l'article 2 du Projet initial en supprimant la majorité des définitions initialement prévues (points 1° à 14° et 16° à 19°), en renumérotant l'alinéa unique en paragraphe 1^{er} nouveau, et en insérant un nouveau 2^{ème} paragraphe renvoyant aux définitions du Règlement (UE) n°651/2014.

La Chambre de Commerce comprend que cette modification vise à répondre à la recommandation du Conseil d'État, qui a souligné la nécessité d'éviter les redondances ou les divergences avec les définitions déjà établies par le droit européen. Elle salue l'introduction d'un renvoi explicite au règlement européen précité, qui contribue à renforcer la cohérence du texte avec le cadre juridique européen.

Elle regrette toutefois que certaines définitions utiles à la compréhension du dispositif, et non prévues par le droit européen, aient été supprimées sans être reformulées. Dans son Avis initial, la Chambre de Commerce avait notamment recommandé :

- de clarifier la notion d'« *heure de pointe* » (point 12° du Projet initial), alors définie comme « *le moment de la journée, dont la durée est habituellement d'une heure, pendant lequel la charge du réseau est généralement à son niveau maximum* », en précisant ce qu'il convient d'entendre par « *niveau maximum* » afin d'éviter toute interprétation variable ou arbitraire ;
- d'aligner la définition des « *travaux de génie civil liés au haut débit* » (point 1° du Projet initial) sur celle figurant à l'article 2, paragraphe 4, de la loi du 22 mars 2017², afin d'assurer une cohérence juridique et d'inclure l'ensemble des travaux nécessaires au déploiement d'une infrastructure à haut débit, au-delà du seul exemple du terrassement de route.

En outre, la Chambre de Commerce constate que certaines observations importantes formulées par le Conseil d'État n'ont pas été prises en compte dans les amendements :

- la notion d'« *entreprise régulièrement établie* » (point 18°), que le Conseil d'État demandait de préciser, n'a pas été reprise ni clarifiée ;

² Loi du 22 mars 2017 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis.

- le Conseil d'État a également relevé que le texte ne précise pas que les aides sont destinées aux entreprises ayant effectivement engagé les coûts liés aux projets d'infrastructure. Cette remarque, formulée dans son avis sur l'article 2, n'a pas été explicitement traitée dans les amendements.

La suppression de ces définitions, sans reprise ni adaptation, nuit à la lisibilité et à la sécurité juridique du texte, en particulier pour les opérateurs économiques appelés à mettre en œuvre les dispositions de la loi. La Chambre de Commerce recommande dès lors que ces éléments soient réintroduits sous une forme conforme aux standards juridiques nationaux et européens.

Concernant le 3ème amendement relatif à l'article 3 du Projet initial

Le 3ème amendement modifie substantiellement l'article 3 du Projet initial en réécrivant les paragraphes 1 et 2, et en supprimant les paragraphes 3 à 11 pour éviter la redondance avec le droit européen. Cette refonte vise à répondre aux observations du Conseil d'État, lequel a souligné que plusieurs dispositions du texte initial tendaient à transposer en droit national des règles européennes directement applicables, en particulier celles issues de l'article 52 du Règlement (UE) n°651/2014.

La Chambre de Commerce salue l'effort de simplification et de recentrage du dispositif autour des dispositions effectivement nécessaires à la mise en œuvre du régime d'aides.

Elle relève toutefois que le paragraphe 5 point b) du Projet initial qu'elle proposait de compléter dans son Avis initial a été supprimé par les Amendements. Pour rappel, ce paragraphe décrivait la procédure de consultation publique servant à vérifier la pertinence de la cartographie destinée à identifier les zones géographiques cibles qui seront couvertes par l'intervention publique. Le Projet initial prévoyait qu'elle ne pouvait durer moins de 30 jours, mais ne précisait pas de délai maximal. Or, comme l'avait souligné la Chambre de Commerce dans son Avis initial, c'est un point important afin d'éviter des procédures excessivement longues et de garantir une certaine prévisibilité pour les opérateurs. Ainsi, la Chambre de Commerce insiste pour que ce délai maximal soit fixé par les Amendements ou à défaut, dans les documents servant de support à la consultation publique, afin de garantir une mise en œuvre claire, transparente et juridiquement sécurisée du dispositif.

Concernant le 6ème amendement relatif à l'article 6 du Projet initial

Le 6ème amendement modifie l'article 6 du Projet initial en simplifiant son contenu. Les paragraphes 4 à 9 de l'article 6 du Projet initial détaillant le système de bons pour la connectivité (c'est-à-dire l'aide financière publique visant à faciliter l'accès à des services internet à haut débit, en particulier dans les zones où la couverture est insuffisante ou les coûts sont un frein pour les ménages ou les petites entreprises) sont notamment supprimés.

Désormais, l'article 6 du Projet initial renvoie directement à la législation européenne existante, qui couvre déjà ces aspects. La Chambre de Commerce salue cet effort de simplification.

Concernant le 9ème amendement relatif à l'article 9 du Projet initial

Le 9ème amendement complète l'article 9 du Projet initial en y insérant de nouveaux paragraphes (1, 2, 3 et 9) précisant les modalités de la consultation publique relative à la mise en œuvre d'un régime d'aides d'État pour le déploiement de réseaux de communication à haut débit, notamment via l'attribution de bons pour la connectivité. Cette insertion répond aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2024, en apportant davantage de clarté quant à la procédure de publication, aux délais applicables ainsi qu'aux canaux de transmission des observations. La Chambre de Commerce salue cette clarification, qui contribue à renforcer la transparence et la sécurité juridique du processus de consultation.

Elle accueille favorablement, en particulier, l'introduction du paragraphe 9, qui précise que seules les observations transmises dans un délai d'au moins trente jours à compter de la publication de la note au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, et portant exclusivement sur le projet de mesure concerné, seront prises en compte.

Toutefois, la Chambre de Commerce réitère sa recommandation, déjà formulée dans son commentaire relatif à l'article 3, visant à fixer également un délai maximal pour la clôture de la consultation publique. Une telle précision permettrait de délimiter clairement le cadre temporel de la procédure, et ainsi d'en garantir l'efficacité et la prévisibilité pour les opérateurs économiques.

Concernant le 10ème amendement relatif à l'article 10 du Projet initial

Le 10ème amendement modifie la première phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 10 du Projet initial. La formulation « *Lors de l'évaluation de la crédibilité des futurs plans d'investissement, les critères suivants sont pris en considération* » est remplacée par : « *Lorsqu'un plan d'investissement est demandé par le ministre conformément à l'article 9, paragraphe 4, les critères suivants sont notamment pris en considération aux fins d'évaluer la crédibilité de tels plans.* »

Cette modification permet de préciser que l'évaluation de la crédibilité des plans d'investissement ne s'applique que dans les cas où le ministre ayant les communications électroniques dans ses attributions (ci-après « le ministre ») en fait expressément la demande, conformément à l'article 9, paragraphe 4.

La Chambre de Commerce considère cette précision comme opportune, dans la mesure où elle clarifie le champ d'application de l'article 10 et évite toute interprétation extensive ou automatique de l'obligation de soumettre un plan d'investissement. Ce changement contribue ainsi à renforcer la sécurité juridique du dispositif.

Concernant le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial

Concernant le point 1^o du 12ème amendement

L'article 14 du Projet initial prévoyait que « *la procédure d'octroi des aides prévues aux articles 3, 4, 5 et 7 se fait à la suite d'une mise en concurrence aux conditions énoncées dans cet article [14 du Projet initial]* ». Avec le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial, cette formulation est remplacée par : « *L'octroi des aides prévues aux articles 3, 4, 5 et 7 se fait à la suite d'une mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire conformément aux règles de passation des marchés publics et au principe de neutralité technologique, et en fonction de l'offre économiquement la plus avantageuse.* » La Chambre de Commerce salue cette nouvelle formulation, qui marque un alignement explicite avec les exigences de la législation européenne en matière de concurrence et de transparence. Elle relève avec satisfaction que cette modification reprend l'une de ses recommandations formulées dans son Avis initial, à savoir la nécessité d'une procédure de mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire, fondée sur l'offre économiquement la plus avantageuse – un principe auquel elle est particulièrement attachée.

Concernant le point 2^o du 12ème amendement

Le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial modifie le paragraphe 2 dudit article en simplifiant la phrase introductive relative aux appels à projets. La formulation initiale, qui détaillait les principes de sélection, à savoir « *La sélection des projets se fait au moyen d'un ou de plusieurs appels à projets ouverts, transparents et non discriminatoires organisés par le ministre* », est remplacée par une version plus concise : « *Le ministre procède aux appels à candidatures en publiant au moins [...]* ».

La Chambre de Commerce salue cette simplification rédactionnelle, qui conserve l'essentiel du cadre juridique tout en allégeant la structure du texte. Elle souligne en particulier la pertinence de l'ajout de la mention « *au moins* », qui introduit une souplesse bienvenue. Cette précision permet à l'autorité compétente de publier, le cas échéant, des informations complémentaires à celles expressément prévues, sans être limitée à une liste exhaustive. Elle évite ainsi une interprétation restrictive de la disposition et permet d'adapter la communication aux spécificités des projets ou aux exigences de transparence renforcée.

Concernant le point 3^o du 12ème amendement

Le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial apporte des modifications au paragraphe 3 dudit article, qui précise les éléments à fournir dans tout dossier de candidature relatif à la procédure de sélection des projets dans le cadre de l'octroi d'aides publiques pour le déploiement de réseaux de communication à haut débit au Luxembourg.

Le point 5^o du paragraphe 3 de l'article 14 du Projet initial prévoyait que tout dossier de candidature devait indiquer « *le type d'aide (subvention, prêt, garantie, avance récupérable, apport de fonds propres ou autre) et le montant du financement public nécessaire pour le projet* ». Le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial supprime la référence au type d'aide, ne conservant que l'obligation de mentionner le montant du financement public sollicité. La Chambre de Commerce considère que cette modification va dans le sens d'une simplification administrative bienvenue, en

recentrant l'exigence sur l'élément essentiel pour l'évaluation du projet, à savoir le montant de l'aide demandée. Cette clarification permet d'alléger la charge documentaire pesant sur les candidats, sans pour autant compromettre la qualité de l'analyse des dossiers. Elle s'inscrit dans une logique de rationalisation des procédures, à laquelle la Chambre de Commerce est particulièrement attachée.

En outre, le point 9° du paragraphe 3 de l'article 14 du Projet initial prévoyait que tout dossier de candidature devait indiquer « *les inscriptions contenues au registre de commerce et des sociétés aux fins de l'identification du candidat* ». Le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial remplace l'expression « *inscriptions contenues au registre* » par un « *extrait du registre* ». La Chambre de Commerce salue cette précision bienvenue quant à la nature du document attendu. Cette formulation renforce la sécurité juridique et facilite le traitement des candidatures en harmonisant les pièces justificatives requises.

Concernant le point 4° du 12ème amendement

Le 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial remplace le point 4 de l'article 14 du Projet initial selon lequel « *après écoulement du délai de candidature, le ministre peut consulter l'Institut [luxembourgeois de la régulation] au sujet de l'évaluation des paramètres techniques.* » « *L'Institut* » [luxembourgeois de la régulation] « *assiste le ministre de manière ponctuelle sur des questions techniques précises.* »

La Chambre de Commerce salue la nouvelle rédaction du paragraphe 4 de l'article 14, qui permet de clarifier le rôle de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) dans le cadre de la procédure d'évaluation des projets. En remplaçant une formulation générale et conditionnelle par une mention plus ciblée, l'amendement précise que l'intervention de l'ILR se limite à un appui technique ponctuel, portant sur des questions précises. Cette précision est jugée pertinente, car elle permet de mieux délimiter les responsabilités respectives du ministre et de l'ILR, tout en évitant toute ambiguïté quant à la portée de l'assistance fournie. La Chambre de Commerce considère que cette clarification contribue à une meilleure lisibilité du dispositif, tout en s'inscrivant dans une logique de bonne gouvernance administrative et de transparence des processus décisionnels.

Concernant le point 5° du 12ème amendement

Le paragraphe 5 de l'article 14 du Projet initial disposait que « *[p]our départager au besoin les candidats en présence, le ministre tient compte des éléments fournis dans les dossiers de candidatures visés au paragraphe 3 et de l'avis de l'Institut [luxembourgeois de la régulation] visé au paragraphe 4* ». Le 12ème amendement remplace les termes « *de l'avis de l'Institut visé au* » par les termes « *des éléments fournis par l'Institut en vertu du* ».

La Chambre de Commerce salue cette évolution rédactionnelle, qui permet de mieux refléter le rôle opérationnel de l'ILR dans le cadre de la procédure d'évaluation. En substituant la notion d'« *avis* » par celle d'« *éléments fournis* », l'amendement clarifie que l'ILR intervient à titre technique et ponctuel, sans pour autant émettre une appréciation globale ou décisionnelle sur les projets. Cette précision contribue à une répartition plus claire des responsabilités entre l'autorité administrative et l'autorité de régulation, tout en renforçant la lisibilité du processus de sélection. Elle s'inscrit dans une logique de bonne gouvernance et de transparence, à laquelle la Chambre de Commerce est particulièrement attachée.

Concernant le point 6° du 12ème amendement

Le point 6° du 12ème amendement relatif à l'article 14 du Projet initial introduit un nouveau paragraphe 6 à l'article 14 du Projet initial, rédigé comme suit : « *Le ministre veille à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse soit retenue, conformément aux règles de passation des marchés publics.* »

La Chambre de Commerce salue cette insertion, qui renforce la cohérence du dispositif avec les principes fondamentaux de la commande publique. En effet, la notion d'offre économiquement la plus avantageuse (OEPA) ne se limite pas au seul critère du prix, mais repose sur une évaluation globale intégrant des critères qualitatifs, techniques, environnementaux ou sociaux, en lien direct avec l'objet du marché. Conformément aux règles applicables, cette approche permet de sélectionner l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix, en tenant compte notamment du coût global (y compris le coût du cycle de vie), de la qualité technique de la solution proposée, des performances environnementales ou sociales, ou encore des délais d'exécution ou de maintenance.

Cette disposition contribue à garantir une utilisation efficiente et responsable des fonds publics, tout en favorisant une concurrence saine et équitable entre les opérateurs économiques, ce que la Chambre de Commerce salue.

Concernant le 13ème amendement relatif à l'article 15 du Projet initial

Le 13ème amendement relatif à l'article 15 du Projet initial modifie ledit article qui concerne les modalités de versement des aides sous forme de subvention en capital. La Chambre de Commerce salue l'ajout, aux paragraphes 3, point 2°, et 4, point 2° du Projet initial, de la possibilité de recourir non seulement à un expert-comptable externe, mais également à un réviseur d'entreprises. Cette précision élargit les options offertes aux bénéficiaires pour la certification des dépenses, tout en maintenant un niveau élevé de fiabilité dans le contrôle des pièces justificatives. Elle tient compte de la diversité des structures d'accompagnement et des pratiques professionnelles, en particulier dans le cadre de projets de plus grande envergure.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce accueille favorablement la nouvelle rédaction du paragraphe 6, qui remplace la formulation initiale « *Lorsque l'entreprise ne répond pas à une demande d'information nécessaire à l'instruction de sa demande de paiement dans un délai de 30 jours, celle-ci est déclarée irrecevable* » par une version plus claire et directe, à savoir « *La demande de paiement est refusée en cas de non-réponse dans un délai de trente jours suite à toute demande d'information supplémentaire.* » Cette reformulation, plus concrète, renforce la sécurité juridique du dispositif en clarifiant la conséquence d'une absence de réponse de la part du bénéficiaire. Elle permet également de mieux encadrer les délais de traitement administratif et d'éviter les situations de blocage.

Concernant les 4ème, 5ème, 7ème, 8ème, 11ème et 17ème amendements relatifs à divers articles du Projet initial

Ces amendements simplifient le contenu du Projet initial en remplaçant/supprimant certaines de ses dispositions par un renvoi à la législation européenne déjà en vigueur, conformément aux recommandations du Conseil d'État. La Chambre de Commerce salue cet effort de simplification et de recentrage sur les dispositions strictement nécessaires à la mise en œuvre du régime d'aides.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

