

N° 5179

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques

* * *

(Dépôt: le 11.7.2003)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (30.6.2003)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	5
4) Commentaire des articles	7

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre délégué aux Communications et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre délégué aux Communications est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés

- le projet de loi sur les réseaux et les services de communications électroniques;
- le projet de loi portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques;
- le projet de loi portant réorganisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation;
- le projet de loi
 - relatif aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques,
 - portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle, et
 - portant modification de la loi du 2 août 2002 relative à la protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Palais de Luxembourg, le 30 juin 2003

Le Ministre délégué aux Communications,

François BILTGEN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Au Grand-Duché de Luxembourg la gestion des ondes radioélectriques avait été confiée à l'administration des postes et télécommunications jusqu'à la mise en vigueur de la loi du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications – et ceci non sur base réglementaire claire et précise, mais plutôt par tradition et en raison des compétences en la matière du personnel de cette administration.

A partir de 1930, la loi modifiée du 19 décembre 1929 concernant les stations radioélectriques établies ou à établir dans le Grand-Duché – loi aujourd'hui abrogée – devint la base légale de toutes les dispositions prises en matière de radiocommunications. C'était une loi conçue à l'époque pour permettre à un sous-ensemble des radiocommunications – la radiodiffusion – de s'établir au Grand-Duché. L'application simple et aisée des dispositions de cette loi est à la base des réussites du Luxembourg dans le secteur des médias et de l'audiovisuel. Mais la loi de 1929 ne réglait que la mise en service de stations radioélectriques et ne se préoccupait point de la gestion des fréquences, problème secondaire à l'époque, mais primaire dans le monde actuel des radiocommunications. Les fréquences sont en effet une ressource rare et il y a lieu de les „administrer“ de manière très judicieuse.

Conscient de ce fait les auteurs du projet qui est devenu la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications avaient introduit dans ce projet un chapitre consacré à la gestion des ressources rares dont notamment les fréquences: la „Section 1 – Fréquences“ du „Titre VI – Gestion des ressources limitées“ comprenant les articles 29 à 32.

Ces dispositions ne s'appliquent pourtant pas à l'ensemble des ondes radioélectriques utilisables, les fréquences attribuées à la radiodiffusion étant exclues. Ces fréquences restent sous l'emprise de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (article 4). Ce régime a fait ses preuves pour le secteur de la radiodiffusion en mode analogique, mais est inadapté à la radiodiffusion numérique. La radiodiffusion numérique, en permettant de diffuser en même temps sur une même fréquence une multitude de signaux différents, détruit le concept classique cher à la diffusion analogique, celui d'une „symbiose“ entre le contenu diffusé et le véhicule de diffusion: la fréquence d'émission (exemple: 92,5) resp. le canal pour la télédiffusion terrestre (canal 7, canal 21).

Le progrès réalisé dans les techniques de transmissions de signaux – avec ou sans guides artificiels – est une des raisons plaçant en faveur d'une adaptation des textes réglementaires régissant la gestion des fréquences radioélectriques. Le phénomène de la convergence en est une autre. Le nouveau cadre réglementaire communautaire en matière de communications en tient parfaitement compte.

Ce cadre, tel qu'il a été proposé par la Commission européenne et – en partie – accepté par le Parlement européen et le Conseil, renforce la notion déjà existante de la séparation entre le contenu (i.e. des programmes et services diffusés) et le ou les moyens utilisés pour la transmission et la diffusion de ce contenu (i.e. les réseaux). Le fait de pouvoir se passer de réseaux spécifiques font que ces supports jadis réservés à la diffusion respectivement la transmission de contenus bien définis, passent au second plan – plusieurs technologies de transmission et donc plusieurs contenus pouvant cohabiter dans un même réseau, les nouvelles technologies permettant en outre de diffuser des contenus différents à des destinataires différents, et tout ceci indépendamment du réseau utilisé.

Il est partant logique d'appliquer un seul cadre réglementaire aux réseaux, ce cadre pouvant rester neutre du point de vue de la technologie de transmission employée et des éléments constitutifs des réseaux. Ces éléments peuvent être des supports ou „guides“ artificiels comme le cuivre ou le verre, ou des ondes radioélectriques.

Si la construction de réseaux câblés en cuivre ou en fibres de verre peut se heurter à d'autres ressources rares comme les droits de passage, les ondes radioélectriques sont par nature des ressources rares qui restent soumises aux lois de la physique. Ces lois imposent à tout utilisateur de fréquences des contraintes à respecter au cas où l'on voudrait valoriser ces ondes et les utiliser de manière efficace et rationnelle, et ceci d'autant plus que les applications pouvant être réalisées au moyen d'ondes radioélectriques se sont multipliées. Aux utilisateurs „classiques“ du spectre, les radiodiffuseurs, se sont joints des opérateurs de services mobiles et de services à distances de tous genres. Tous se retrouvent au sein d'une organisation des Nations Unies, l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), pour essayer d'optimiser – ensemble avec les Etats membres – l'utilisation de ces ressources au profit de tous.

Le Règlement des radiocommunications élaboré par le Secteur des Radiocommunications de l'UIT n'est rien d'autre qu'un code de bonne devant permettre aux membres des Nations Unies de faire le

meilleur usage de ces ressources rares au niveau international et dans l'intérêt général de tous ses Membres. Membre fondateur de l'UIT, le Luxembourg, même en n'étant pas toujours d'accord avec la politique en matière de spectre suivie par l'UIT, a mené toutes ses actions afférentes dans le respect du cadre défini par le Règlement des Radiocommunications de l'UIT.

Au niveau communautaire les fréquences radioélectriques restent en dehors des matières réglées par les Traités qui touchent par ailleurs à certains aspects spécifiques de la gestion des fréquences comme les procédures de mise à disposition dans le cadre de constitution de réseaux transeuropéens de communications ainsi qu'une harmonisation de l'utilisation pour permettre la création et l'exploitation de services européens.

Ainsi en 1987, sur base de l'article 100A du Traité (article 95 actuel), la Commission européenne a soumis au Conseil une proposition d'harmonisation d'une certaine portion du spectre radioélectrique pour permettre la construction et l'exploitation d'un réseau de communications mobiles dans la Communauté. Cette proposition est devenue par suite la directive (87/372/CEE) du Conseil du 25 juin 1987 concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté¹. C'est cette directive qui est à la base d'un des plus grands succès technologiques européens du siècle dernier: le GSM. A noter que sa transposition a été faite par décision administrative prise à l'époque par le directeur de l'administration des postes et télécommunications. Ce n'est qu'en 2001, avec la publication du premier plan luxembourgeois d'allocation, d'attribution et d'assignation des fréquences² que cette décision a été faite accessible au public.

Commission et Conseil n'ont pas toujours eu la main heureuse en s'occupant de fréquences. La directive du Conseil (90/544/CEE) du 9 octobre 1990 relative aux bandes de fréquences désignées pour l'introduction coordonnée du système paneuropéen public terrestre de radiomessagerie unilatérale (RMU) dans la Communauté³ a réservé des fréquences à un service „pager“ paneuropéen qui ne correspondait pas aux attentes du marché. Les fréquences attribuées à ce service restent sans utilisation dans la grande majorité des Etats membres, le nouveau paquet réglementaire en télécommunications n'ayant pas abrogé la directive 90/544/CEE.

Après publication de la directive du Conseil (91/287/CEE) du 3 juin 1991 concernant la bande de fréquences à désigner pour l'introduction coordonnée des télécommunications numériques sans fil européennes (DECT) dans la Communauté⁴, la Commission et le Conseil ont reconnu le fait que les fréquences ne s'arrêtent ni aux frontières des Etats membres, ni aux frontières de la Communauté, et que les structures mises en place par la Conférence Européenne des administrations des Postes et Télécommunications (CEPT = 44 Etats membres) étaient les mieux adaptées à une gestion des fréquences en Europe. La décision No 128/1999/CE du parlement européen et du Conseil du 14 décembre 1998 relative à l'introduction coordonnée dans la Communauté d'un système de communications mobiles et sans fil (UMTS) de troisième génération⁵ tient compte de ce fait qui se trouve confirmé dans la décision No 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision „spectre radioélectrique“)⁶.

Cette décision fait partie du nouveau cadre réglementaire communautaire dont deux directives contiennent des dispositions spécifiques en relation avec la gestion des ondes radioélectriques. Il s'agit de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour réseaux et services de communications électroniques (directive „cadre“)⁷ et de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive „autorisation“)⁸.

1 Journal officiel No L 196 du 17.7.1987 p. 85

2 Règlement grand-ducal du 10 mars 2001 fixant le plan d'allocation, d'attribution et d'assignation des fréquences.

3 Journal officiel No L 310 du 9.11.1990 p. 28

4 Journal officiel No L 144 du 8.6.1991 p. 45

5 Journal officiel No L 17 du 22.1.1999 p. 1

6 Journal officiel No L 108 du 24.4.2002 pp. 1-6

7 Journal officiel No L 108 du 24.4.2002 pp. 33-50

8 Journal officiel No L 108 du 24.4.2002 pp. 21-32

L'article 9 de la directive „cadre“ introduit certains principes à respecter dans les procédures relatives à l'attribution et l'assignation des fréquences aux opérateurs de réseaux de communications électroniques, ceci dans le respect d'un certain acquit commun européen en la matière.

Les articles 5, 6, 7 et 8 de la directive „autorisation“ ainsi que la partie B de son annexe traitent plus particulièrement des droits et obligations que les Etats membres peuvent assortir au droit d'utilisation des fréquences. Ces dispositions ne préjugent pas de la faculté d'attribuer des radiofréquences soit directement à des fournisseurs de réseaux ou de services de communications électroniques, soit à des entités qui utilisent ces réseaux ou services. Ces entités peuvent être des fournisseurs de contenus de radio ou de télédiffusion. Sans préjudice des critères et procédures particuliers adoptés par les Etats membres pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de contenu de radio ou de télédiffusion, en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général conformément au droit communautaire, la procédure d'attribution de radiofréquences doit en tout état de cause être objective, transparente et non discriminatoire telle que définie à l'article 9 de la directive „cadre“.

La décision No 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision „spectre radioélectrique“) établit un cadre pour l'harmonisation en la matière, et les actions entreprises en application de la directive „cadre“ devraient viser à faciliter les travaux menés en application de ladite décision.

Considérant ce qui précède il y a lieu de s'interroger s'il ne vaut pas mieux intégrer le dispositif réglementaire concernant la gestion des fréquences dans le nouveau dispositif réglementaire sur les communications électroniques? D'autant plus que les opérateurs de réseaux de communications (réseaux de radiodiffusion inclus) apparaissent comme les consommateurs de fréquences par excellence!

Il y a lieu de rappeler que la gestion des ondes radioélectriques n'est pas une matière communautaire, et que les dispositions communautaires applicables à cette gestion se limitent à des aspects procéduraux en relation avec la mise à disposition de fréquences à des opérateurs de réseaux de communications électroniques (un opérateur est défini comme étant „une entreprise qui fournit ou est autorisée à fournir un réseau de communications public ou une ressource associée“). D'autres utilisateurs du spectre sont légion.

Ensuite la fréquence sert de support „naturel“ à la construction de connexions ou de réseaux de tous genres, partant de l'ouvre-porte pour voitures jusqu'aux réseaux mobiles de 3e génération, en passant par la radionavigation. Elle est de ce fait assimilable aux supports „artificiels“ utilisés dans la construction de réseaux – comme le cuivre et le verre. Or le champ d'application de la législation sur les télécommunications n'inclut pas de règles concernant la fabrication et l'utilisation de ces supports.

Enfin l'aspect international et les instruments internationaux de gestion des ondes radioélectriques (Constitution, Convention et Règlements de l'UIT) reposent sur le principe de l'Etat souverain membre d'une organisation intergouvernementale. L'Union européenne n'est pas membre de cette organisation, mais les Etats membres de cette Union, et ceci à titre individuel.

Les dispositions du projet de loi portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques seront l'instrument de base permettant de gérer les „supports naturels“ que sont les fréquences de manière rationnelle et efficace, tant sur le plan national qu'international.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1.– (1) S’appliquent, aux fins de la présente loi, les définitions figurant au Règlement des Radio-communications dans sa dernière version publiée par l’Union Internationale des Télécommunications et les définitions figurant à l’article 2 de la loi sur les réseaux et communications électroniques.

(2) Les définitions suivantes sont également applicables:

- (a) „*licence*“ – autorisation administrative accordée à une personne physique ou morale pour l’utilisation d’une ou de plusieurs fréquences ou d’un ou de plusieurs canaux radioélectriques;
- (b) „*ministre*“ – le ministre ayant dans ses attributions la gestion des ondes radioélectriques;
- (c) „*utilisation partagée*“ – utilisation commune d’une fréquence ou d’un canal radioélectrique déterminés par deux ou plusieurs détenteurs de licence.

Art. 2.– (1) Les ondes radioélectriques sont des ressources rares dont la gestion et l’utilisation sont réservées à l’Etat.

(2) L’utilisation d’ondes radioélectriques peut être concédée à des tiers dans les conditions fixées par la présente loi, des règlements pris en son exécution et conformément aux traités internationaux et/ou aux accords européens et/ou régionaux en la matière.

Art. 3.– (1) Nul ne peut, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou à bord d’un navire, d’un bateau, d’un aéronef ou de tout autre support soumis au droit luxembourgeois utiliser une fréquence ou un canal radioélectrique sans y avoir été autorisé.

(2) Est soumise à licence l’utilisation, avec assignation(s) particulière(s), des fréquences ou canaux radioélectriques tant pour l’émission que pour la réception. La licence est personnelle et non cessible.

(3) Un règlement grand-ducal définit et détermine les conditions d’utilisation des parties du spectre des fréquences utilisables sans assignation spécifique, tant pour l’émission que pour la réception.

Art. 4.– En cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe, le Gouvernement peut, pour une période limitée et dans le plus strict respect du principe de proportionnalité, interdire l’utilisation des fréquences, en tout ou en partie. Cette interdiction ne donne lieu à aucun dédommagement de la part de l’Etat.

Art. 5.– (1) Un règlement grand-ducal appelé „plan des fréquences“ détermine le plan d’allotissement et d’attribution des ondes radioélectriques.

(2) Les assignations de fréquences sont consignées dans un fichier public appelé „registre des fréquences“ qui renseigne en outre sur les obligations associées aux fréquences en vertu de l’article 7 de la présente loi. Le ministre peut limiter la publicité du registre des fréquences lorsqu’une telle mesure est nécessaire pour sauvegarder la sûreté de l’Etat, la défense ou la sécurité publique.

Art. 6.– (1) Sauf disposition légale spécifique, le ministre procède à l’octroi des licences suivant des critères objectifs et de manière transparente, non discriminatoire et proportionnée, conformément au plan des fréquences, et après consultation du registre des fréquences.

(2) Lorsque plusieurs candidats sollicitent l’autorisation d’utiliser de manière exclusive la ou les mêmes fréquences, ou lorsque cette ou ces fréquences doivent servir à la mise en place d’un réseau dont la destination primaire est la fourniture de services de communications électroniques accessible au public, les licences afférentes sont octroyées par le ministre, dans le cadre d’une procédure publique d’appel de candidature, soit au plus offrant par une sélection concurrentielle, soit au plus offrant par une sélection comparative. Le ministre décide au cas par cas sur le mode de sélection et publie cette décision au Mémorial et au Journal officiel des Communautés européennes au moins un mois avant le lancement de la procédure.

Les engagements pris par l’entreprise ayant obtenu une licence suite à une procédure publique d’appel de candidature font partie intégrante de la licence et sont publiés de manière adéquate par le

bénéficiaire de licence dans le mois qui suit l'octroi de la licence. A défaut de publication par le bénéficiaire, cette publication sera faite par l'Institut.

(3) Les titulaires de licence ayant accepté l'utilisation partagée d'une ou de plusieurs fréquences s'engagent à utiliser cette ou ces fréquences en bon père de famille. A défaut, le ministre peut retirer une ou plusieurs fréquences ou assigner d'office une ou plusieurs autres fréquences en service partagé. Les coûts ainsi occasionnés incombent au titulaire de licence qui est à l'origine de la mesure.

Art. 7.— Les obligations suivantes peuvent être associées aux licences:

- (a) Désignation du service ou du type de réseau ou de technologie pour lesquels les droits d'utilisation de la fréquence ont été accordés, y compris, le cas échéant, l'utilisation exclusive d'une fréquence pour la transmission de contenus ou de services audiovisuels déterminés.
- (b) Exigences en vue d'un emploi efficace et performant des fréquences, y compris, le cas échéant, les exigences concernant la couverture.
- (c) Conditions techniques et opérationnelles nécessaires pour éviter le brouillage préjudiciable, lorsque ces conditions diffèrent de celles figurant au règlement grand-ducal pris sur base de l'article 3, paragraphe (3) de la présente loi, sans préjudice de dispositions prises pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques.
- (d) Durée maximale d'utilisation sous réserve de toute modification du plan national de fréquences.
- (e) Engagements pris lors d'une procédure de sélection concurrentielle ou comparative par l'entreprise ayant obtenu la licence.
- (f) Contraintes au titre d'accords internationaux pertinents ayant trait à l'utilisation des fréquences.

Art. 8.— (1) Les redevances dues à l'Etat pour la mise à disposition de fréquences radioélectriques sont fixées par règlement grand-ducal. Ces redevances comprennent les taxes administratives de gestion ainsi que, le cas échéant, des redevances dues pour les droits d'utilisation.

(2) Les autorités et services publics sont dispensés du paiement des redevances de mise à disposition des fréquences pour autant que les services réalisés à l'aide de ces fréquences relèvent des besoins de la défense nationale, de la sécurité publique et/ou de la sauvegarde de la vie humaine. La liste de ces autorités et services sera publiée en annexe au règlement grand-ducal prémentionné.

(3) Les coûts subits par les titulaires de licences suite à des modifications du plan national des fréquences sont à charge des titulaires touchés par ces modifications.

Art. 9.— Dans le cadre de sa mission de gestionnaire des ondes radioélectriques le ministre peut déléguer certaines tâches à l'Institut Luxembourgeois de Régulation. Cette délégation se fait par règlement grand-ducal qui établit la liste des tâches déléguées et fixe les modalités du remboursement des frais encourus par l'Institut dans l'exercice de son mandat.

Art. 10.— (1) Sans préjudice de poursuites pénales éventuelles toute personne physique ou morale utilisant une fréquence ou un canal radioélectrique sans y être autorisée en bonne et due forme ou sans respecter les conditions fixées dans l'autorisation peut être frappée par le ministre d'une amende d'ordre qui ne peut pas dépasser vingt-cinq mille euros lorsqu'il s'agit d'une personne morale et cinq mille euros lorsqu'il s'agit d'une personne physique. Le ministre peut en outre procéder au retrait temporaire ou définitif de la licence.

Le maximum de l'amende d'ordre peut être doublé en cas de récidive.

(2) La perception des amendes d'ordre prononcées par le ministre est confiée à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

(3) En cas d'infraction aux dispositions des articles 3, 7 et 8 de la présente loi, le ministre ou ses délégués mandatés à cet effet peuvent impartir à l'utilisateur un délai dans lequel ce dernier doit se conformer aux dispositions en vigueur, délai qui ne peut être supérieur à deux mois, et, si nécessaire, apposer des scellés sur les équipements permettant l'utilisation de fréquences. Cette mesure peut être levée lorsque l'infraction constatée aura cessé.

(4) Le recours contre une mesure prise conformément aux paragraphes (1) et (3) de la présente loi doit être introduit, sous peine de forclusion, dans le délai d'un mois à partir de la notification de la mesure. Il est dispensé de tous droits de timbre et d'enregistrement.

(5) En cas de brouillage préjudiciable, et en vue de permettre l'application des dispositions prévues au paragraphe (2), alinéa 1er, le ministre ou ses délégués mandatés peuvent pénétrer, même la nuit, dans les bâtiments et locaux abritant les équipements à la source de ce brouillage.

Art. 11.– Les autorisations d'émettre accordées sur base de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et les autorisations d'utilisation accordées sur base du titre VI, section 1 de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications sont maintenues toutes conditions égales par ailleurs.

Art. 12.– Les règlements grand-ducaux pris en exécution du Titre VI, Section 1 – Fréquences, de la loi modifiée du 21 mars 1997 demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par des dispositions nouvelles.

Art. 13.– La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Le Ministre délégué aux Communications,
François BILTGEN

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er.

(1) La gestion du spectre des fréquences radioélectriques est l'affaire de spécialistes hautement qualifiés qui emploient un langage scientifique codifié au fil des années par le travail de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) dans le Règlement des Radiocommunications (RR). L'article S1 de ce règlement contient quelque deux cents définitions qui se retrouvent fréquemment dans des textes traitant d'ondes radioélectriques.

L'article 4 de la Constitution de l'UIT prévoit que ces dispositions et celles de la Convention sont complétées par des Règlements administratifs, dont le RR, qui lient les Etats membres de l'UIT. L'article 6 précise que les Etats membres de l'Union ont l'obligation de se conformer à ces Règlements. Convention et Constitution de l'UIT ont été ratifiées par la *loi du 31 mars 2003 portant approbation – de la Constitution de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe ainsi que de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe, signées à Genève le 22 décembre 1992, telles qu'amendées par les Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications à Kyoto, le 14 octobre 1994 et à Minneapolis, le 6 novembre 1998; – des résolutions, décisions et recommandations faisant partie des Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires additionnelle de l'Union internationale des télécommunications (Genève 1992) et des Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications de Kyoto (1994) et de Minneapolis (1998).*

Les Règlements administratifs de l'UIT actuellement en vigueur n'ont jamais fait l'objet d'une publication adéquate au Mémorial. Par ailleurs, le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir publié le Règlement des Radiocommunications est le Portugal. Mais cette publication n'a jamais été mise à jour de sorte qu'en théorie tous les Etats membres se voient confrontés au problème soulevé par le Conseil d'Etat à chaque procédure de ratification: „Il convient à cet égard de relever que tout Règlement administratif de l'UIT qui n'aurait pas été publié dans les formes est dépourvu de force exécutoire au Luxembourg.“⁹

⁹ Projet de loi No 4967, avis du Conseil d'Etat du 26.11.2002

Dans le contexte purement linguistique il est primordial d'utiliser une même terminologie à toutes les étapes d'une procédure qui, de part sa nature, est déjà extrêmement complexe. Le renvoi aux définitions consacrées par l'UIT n'est pas un renvoi aux dispositions normatives et procédurales du RR, mais au vocabulaire de la profession codifiée dans le RR. Par analogie: Le Français est une des trois langues officielles du pays. Néanmoins, les décisions de l'Académie Française ne font pas l'objet d'une publication au Mémorial.

(2) Trois définitions viennent compléter le dispositif:

- (a) „ministre“ – le terme désigne le ministre compétent conformément à l'arrêté de formation du Gouvernement;
- (b) „licence“ – la terminologie „radio“ de l'UIT semble ignorer l'activité humaine dans ce domaine. Une assignation de fréquence par exemple est l'„autorisation donnée pour l'utilisation, par une station radioélectrique, d'une fréquence déterminée selon des conditions spécifiées“. La „licence“ est l'acte administratif par lequel le ministre concède l'utilisation des fréquences à des personnes physiques ou morales. L'assignation proprement dite pourra intervenir plus tard. Le mécanisme est utilisé dans les autorisations pour réseaux publics de communications mobiles;
- (c) „utilisation partagée“ – plusieurs personnes peuvent utiliser une même fréquence dans des conditions spécifiques, tel que le partage temporel ou la séparation géographique des stations.

Ad article 2.

(1) Ce paragraphe établit le monopole d'Etat sur les fréquences en tant que droits souverains et ressources rares, sur leur gestion et leur utilisation. L'approche consistant à créer un monopole en faveur de l'Etat s'inspire en premier lieu des commentaires du Conseil d'Etat sur l'article 4 de la loi modifiée portant création de l'entreprise des postes et télécommunications. Le même principe a par ailleurs été appliqué aux services postaux réservés. Du point de vue de la Constitution et de la Convention de l'UIT, la responsabilité de la gestion des fréquences incombe aux Etats membres. Voilà pourquoi les licences sont personnelles et non négociables (*intuitu personae*). Cette disposition existait déjà pour les licences pour la mise en place de réseaux de communications mobiles.¹⁰

(2) L'Etat peut autoriser l'utilisation des fréquences par des tiers dans le respect des dispositions réglementaires en la matière. Parmi les règlements pris en exécution de la loi il y a lieu de citer le plan des fréquences et le règlement grand-ducal fixant les redevances à payer à l'Etat. Interviennent en outre la loi du 31 mars 2003 portant approbation – de la Constitution de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe ainsi que de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de son annexe, signées à Genève le 22 décembre 1992, telles qu'amendées par les Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications à Kyoto, le 14 octobre 1994 et à Minneapolis, le 6 novembre 1998; – des résolutions, décisions et recommandations faisant partie des Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires additionnelle de l'Union internationale des télécommunications (Genève 1992) et des Conférences de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications de Kyoto (1994) et de Minneapolis (1998)¹¹ [pour le volet international], la décision No 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision „spectre radioélectrique“)¹² [pour le volet communautaire], et la loi du 27 novembre 1996 portant approbation de la Convention pour la création du Bureau Européen des Radiocommunications (BER), conclue à La Haye, le 23 juin 1993¹³ [pour le volet régional].

Ad article 3.

(1) Le territoire national comprend, outre l'étendue géographique du pays, toute autre entité soumise au droit luxembourgeois – par exemple les bateaux et navires battant pavillon luxembourgeois, satellites

¹⁰ Règlement grand-ducal du 14 décembre 2001 fixant les conditions minimales du cahier des charges pour l'établissement et l'exploitation de réseaux et de services de télécommunications mobiles

¹¹ Mémorial A – No 47 du 17 avril 2003

¹² Journal officiel No L 108 du 24.4.2002 pp. 1-6

¹³ Mémorial A – No 87 du 12 décembre 1996

immatriculés sous pavillon luxembourgeois. Comme la responsabilité de l'Etat est engagée à chaque fois qu'une utilisation de fréquence a lieu sur ou à partir de son territoire il convient de définir le territoire national de la façon la plus précise possible. Une approche identique se trouve dans le dispositif législatif belge.

(2) Toute utilisation individuelle d'une fréquence ou d'un bloc de fréquences en zone géographique déterminée est soumise à l'octroi d'une autorisation administrative appelée licence. Cette licence peut couvrir plusieurs canaux – une licence GSM par exemple – et par conséquent une multitude d'assignations¹⁴, ou une seule fréquence porteuse – une licence pour une fréquence de radiodiffusion locale – avec une seule et unique assignation. Du point de vue de la Constitution et de la Convention de l'UIT, la responsabilité de la gestion des fréquences incombe aux Etats membres. Voilà pourquoi les licences sont personnelles et non négociables (intuitu personae). Cette disposition existait déjà pour les licences pour la mise en place de réseaux de communications mobiles.¹⁵

(3) Certaines applications radios ne requièrent point une assignation individuelle de fréquences du fait que ni planification, ni coordination de ces fréquences sont nécessaires: les exemples les plus connues sont le CB (Citizen Band), les télécommandes de tous genres (ouvre-portes, modélisme nautique et aéronautique), la multitude des applications connues sous le terme de dispositifs de faible portée („short range device“). La définition de ces applications et les conditions d'utilisations de la partie limitée du spectre des fréquences leur attribuée sont déterminées par règlement grand-ducal. Une telle approche est conforme aux dispositions du paragraphe 1. de l'article 5 de la directive 2002/20/CE („directive autorisation“):

„Lorsque cela est possible, notamment lorsque le risque de brouillage préjudiciable est négligeable, les Etats membres ne soumettent pas l'utilisation des radiofréquences à l'octroi de droits individuels d'utilisation, mais incluent les conditions d'utilisation de ces radiofréquences dans l'autorisation générale.“

Le règlement grand-ducal pris sur base de cet article sera en fait une réédition revue et corrigée du règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 fixant les conditions d'utilisation de parties du spectre des fréquences hertziennes.

Ad article 4.

Reprise, par analogie, des dispositions de l'article 5 de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications donnant au Gouvernement la possibilité de restreindre ou d'interdire l'utilisation des fréquences indépendamment du service fourni à l'aide de ces fréquences. L'article permettant la réquisition de réseaux et/ou de services de communications électroniques a sa place dans la loi sur les réseaux et services de communications électroniques.

Pour des raisons de concordance de textes il y a lieu de remplacer les termes employés dans l'article 5 de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications („sécurité publique“ et „défense du Grand-Duché“), par les termes consacrés par la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe. A noter que la loi modifiée du 29 août 1953 portant ratification de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 restreint „l'état d'urgence“ à la „guerre“ ou à tout „autre danger public menaçant la vie de la nation“.

Ad article 5

Les dispositions de cet article créent les instruments indispensables au respect des principes de transparence et de non-discrimination dans la gestion des radiofréquences.

(1) Le plan des fréquences renseigne sur toutes les fréquences disponibles (allotissement) et leur utilisation (attribution) par des services spécifiques. En tant que règlement grand-ducal, ce document est

¹⁴ „assignation de fréquence“ – autorisation donnée pour l'utilisation, par une station radioélectrique, d'une fréquence déterminée selon des conditions spécifiées (définition UIT – article S1.18 du RR)

¹⁵ Règlement grand-ducal du 14 décembre 2001 fixant les conditions minimales du cahier des charges pour l'établissement et l'exploitation de réseaux et de services de télécommunications mobiles

de notoriété publique. Il s'agit de la réédition du règlement grand-ducal du 10 mars 2001 fixant le plan d'allocation, d'attribution et d'assignation des fréquences, sans sa partie „assignation“ qui par ailleurs n'apparaissait pas dans les annexes.

(2) En consultant le registre des fréquences, un registre contenant les assignations, et non les licences, un utilisateur potentiel d'une fréquence peut constater si cette fréquence est disponible ou utilisée par un émetteur à un lieu géographique déterminé. Ce registre ne contient pas de données concernant les détenteurs de licences, mais tout au plus des données techniques concernant une station radioélectrique. Pour des raisons de sécurité d'Etat, certaines assignations pourront être consignées, sur décision du ministre, dans une partie non publique du registre. Ainsi, les assignations de l'armée pourraient, le cas échéant, figurer dans cette partie.

Ad article 6

(1) L'article 9 de la directive 2002/21/CE „directive-cadre“ requiert des Etats membres qu'„Ils veillent à ce que l'attribution et l'assignation de telles radiofréquences par les autorités réglementaires nationales soient fondées sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés“. En effet, lorsque la demande de radiofréquences dans une bande particulière est supérieure à l'offre, il convient d'appliquer des procédures adaptées et transparentes lors de l'assignation de ces fréquences afin d'éviter toute discrimination et d'optimiser l'emploi de ces ressources limitées.

En principe l'„attribution“ des fréquences¹⁶ est réalisée par le règlement grand-ducal „plan des fréquences“. Quant à l'assignation de la fréquence, différents scénarios sont possibles:

- Un opérateur en quête d'une fréquence pour un service spécifique de radiocommunications consultera d'abord ce plan pour y trouver les fréquences réservées à ce service. Il peut alors soit demander une licence pour l'exploitation d'une fréquence X attribuée à ce service avec assignation à une station émettrice/réceptrice, soit consulter le registre des assignations aux fins de vérifier si cette fréquence n'est pas assignée. Ensuite le ministre ou son mandataire procéderont à l'instruction de la demande pour, le cas échéant, coordonner la fréquence sollicitée avec d'autres usagers du spectre et l'assigner à la station du pétitionnaire, assignation conditionnée par des obligations d'exploitation conformes à l'article 7.
- Le plan des fréquences a attribué un bloc de fréquences à la mise en place d'un réseau de communications mobiles accessible au public. Le ministre prend une décision – sur base de données techniques – quant au nombre de licences à octroyer et procède ensuite par appel de candidature.
- Une fréquence Y est inscrite au plan comme attribuée à la radiodiffusion locale. Comme le seul contenu pouvant être diffusé par cette fréquence est un programme de radio locale, le preneur de licence pour cette fréquence Y ne peut utiliser cette fréquence à d'autres fins.

Le détail des procédures d'octroi des licences sera réglé par le règlement grand-ducal à prendre sur base de l'article 9 de la présente loi. Le principe d'attribution sera celui du „premier venu, premier servi“, sauf en cas de plusieurs prétendants pour une fréquence au même moment [paragraphe (2)]. Et l'unique procédure admise pour l'attribution de licences pour des services mobiles accessibles au public est celle de l'appel public de candidatures, le ministre décidant avant la procédure du mode d'attribution choisi: mise aux enchères ou sélection comparative. Cette décision sera rendue publique un mois avant le lancement de l'appel de candidatures.

Les licences serviront à offrir des services au public. Il est de ce fait logique que le public soit informé des engagements souscrits par les bénéficiaires des licences.

(3) L'utilisation partagée d'une fréquence requiert une certaine retenue et l'observation d'un code de bonne conduite de tous les co-utilisateurs. Un exemple: le taxi M utilise la fréquence Z à Diekirch, le taxi N utilise la fréquence Z à Esch-sur-Alzette. Cette répétition géographique est tout à fait viable et permet une certaine économie du spectre. Si M a une course pour Esch-sur-Alzette, il peut intervenir – à partir d'un certain point géographique – sur l'installation appartenant à N.

¹⁶ inscription dans le tableau d'attribution des bandes de fréquences du plan national des fréquences, d'une bande de fréquences déterminée, aux fins de son utilisation par un ou plusieurs services de radiocommunication de Terre ou spatiale, ou par le service de radioastronomie, dans des conditions spécifiées. Ce terme s'applique également à la bande de fréquences considérée (définition UIT – article S1.16 du RR)

Ad article 7.

L'article reprend les seules obligations pouvant être imposées aux utilisateurs de fréquences, et ceci conformément à l'article 6, paragraphe 1. et à la partie B. de l'annexe de la directive 2002/20/CE „directive autorisation“, exception faite du point „e) Procédure à respecter en cas d'autorisation de transfert des droits d'utilisation à l'initiative du titulaire de ces droits et conditions applicables au transfert“, puisque les licences sont définies comme personnelles et non cessibles [paragraphe (2) de l'article 3]. Le catalogue des obligations, même en étant exhaustif, est très flexible et n'oblige pas le gestionnaire du spectre de changer de politique en matière de fréquence.

Ad article 8.

Cet article crée la base légale pour le règlement grand-ducal fixant le montant et les modalités de paiement des redevances pour l'utilisation de fréquences.

Le règlement grand-ducal devra se conformer aux exigences établies par les articles 12 et 13 de la directive 2002/20/CE („directive autorisation“):

„Art. 12.– Taxes administratives

1. Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé:

- a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle de la conformité et d'autres contrôles du marché, ainsi que les frais afférents aux travaux de réglementation impliquant l'élaboration et l'application de législations dérivées et de décisions administratives, telles que des décisions sur l'accès et l'interconnexion; et*
- b) sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires.*

2. Lorsque les autorités réglementaires nationales imposent des taxes administratives, elles publient un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs.

Art. 13.– Redevances pour les droits d'utilisation et les droits de mettre en place des ressources

Les Etats membres peuvent permettre à l'autorité compétente de soumettre à une redevance les droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ou les droits de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés, afin de tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale de ces ressources. Les Etats membres font en sorte que ces redevances soient objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées eu égard à l'usage auquel elles sont destinées et tiennent compte des objectifs fixés à l'article 8 de la directive 2002/21/CE (directive „cadre“).“

Le paragraphe (2) permet au ministre de dispenser certains utilisateurs publics du paiement des redevances d'utilisation, et ceci pour les cas où les services réalisés sur ces fréquences relèvent de besoins spécifiques. Pour des raisons de transparence il y a lieu de publier la liste des autorités exemptées. Cette disposition est utile pour les cas où il y a attribution exclusive aux usages militaires par exemple. Dans cette situation, les fréquences n'ont pas de valeur marchande, il n'y pas concurrence entre opérateurs et il n'y a pas lieu d'inciter – au moyen de redevances – à une utilisation optimale du spectre. A noter que certains utilisateurs de fréquences, et non les moindres, sont exempts du paiement des taxes fixés par le règlement grand-ducal du 25 septembre 1998 fixant le montant et les modalités de paiement des redevances pour l'établissement et l'exploitation de réseaux et/ou de services de télécommunications, et ceci sans dispense légale!

(3) Les modifications du plan national des fréquences sont le plus souvent le résultat d'un processus international de longue haleine qui inclut les opérateurs concernés. De ce fait et en vertu de l'article 7, les utilisateurs participent à la procédure et peuvent même, à un certain degré, l'influencer. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une procédure d'indemnisation spécifique en cas de coûts générés auprès des utilisateurs par les modifications précitées.

Ad article 9.

Cette disposition ne fait qu'entériner une situation de fait tout en y apportant une clarification nécessaire. La „Section – 1“ du „Titre IV“ de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications contient un mélange de compétences réparti entre l'Institut et le ministre dans des termes souvent ambigus voir contradictoires. Le mandat précis établi par règlement grand-ducal doit permettre une délégation de compétences précise et transparente à l'Institut.

Ad article 10.

(1) L'utilisation illicite d'une fréquence ainsi qu'une utilisation sans respect des obligations rattachées à cette fréquence peuvent perturber d'autres utilisateurs du spectre radioélectrique et même en interdire l'utilisation. L'analogie avec le code de la route s'impose. L'émission non autorisée ou mal faite de fréquences est comparable à un automobiliste en infraction. Cet automobiliste peut représenter – dans certaines conditions – un danger pour les co-usagers de la route et la sanction immédiate sous forme d'amende pouvant aller jusqu'au retrait administratif du permis, est un élément dissuasif suffisant dans l'ensemble des cas. Aussi le projet ne fait-il point appel à des sanctions pénales – ces sanctions étant disproportionnées face aux dommages prévisibles.

(2) L'Administration de l'Enregistrement des Domaines est chargée de l'encaissement des amendes d'ordre.

(3) Une utilisation non conforme de certaines fréquences peut diminuer la qualité de vie de bon nombre de citoyens, sans pour autant représenter un réel danger ou causer de graves dommages – l'exemple le plus connu étant la perturbation des réceptions radio par des émetteurs CB. Comme la majorité des brouillages ont leur origine dans une malfonction d'un équipement générateur de fréquences, il faut prévoir un dispositif permettant aux utilisateurs d'y remédier sans pour autant s'exposer à des sanctions. L'amende d'ordre est la sanction la plus appropriée pour la plupart des cas de non-respect des conditions attachées aux licences ou définies par le règlement grand-ducal pris sur base du paragraphe (3) de l'article 3 (conditions le plus souvent techniques comme la limitation des puissances d'émission, la restriction des canaux utilisables en CB, etc.). On peut comparer la procédure prévue à celle applicable dans le domaine des établissements classés (article 27, paragraphe 1. de la loi du 10 juin 1999 sur les établissements classés).

(4) Ce paragraphe fixe les modalités et le délai du recours devant les juridictions administratives contre une décision du ministre.

(5) Le brouillage préjudiciable est défini comme „le brouillage qui compromet le fonctionnement d'un service de radionavigation ou d'autres services de sécurité ou qui, de toute autre manière, altère gravement, entrave ou interrompt de façon répétée le fonctionnement d'un service de radiocommunications“. Il importe donc de faire cesser le plus rapidement possible tout brouillage préjudiciable, ce brouillage pouvant être à l'origine, en perturbant les systèmes d'atterrissage de l'aéroport par exemple, d'une catastrophe aérienne. Pour ce faire, les agents mandatés par le ministre doivent avoir accès de jour comme de nuit, sept jours sur sept, à la source du brouillage qui n'est autre qu'un émetteur.

Ad article 12.

Cet article reconduit les autorisations existantes avec tous droits et obligations. Il s'agit d'autorisations d'émettre établies conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et les autorisations établies conformément à la loi modifiée du 21 mars sur les télécommunications. Les droits (surtout des conditions techniques d'exploitation comme la puissance de l'émetteur et les caractéristiques d'antennes) et obligations (l'obligation par exemple de diffuser le programme sur base duquel l'utilisation de la fréquence a été autorisée) associées aux autorisations ne changeront point, puisque conformes aux dispositions de l'article 7, paragraphe (1).

Ad article 13.

Sans commentaire particulier.