



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

TO/PR

P.V. ECOPC 14

**Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et
de l'Espace**

Procès-verbal de la réunion du 14 mai 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7270 Projet de loi portant approbation de la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, faite à New-York, le 12 novembre 1974
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
2. 7317 Projet de loi sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers (MoU Google)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Sven Clement, M. Claude Haagen, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter remplaçant M. Léon Gloden

M. Mario Grotz, M. Mathias Link, Mme Dovilė Matuleviciute, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. 7270 Projet de loi portant approbation de la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, faite à New-York, le 12 novembre 1974

- Désignation d'un nouveau rapporteur

Monsieur Claude Haagen est désigné comme rapporteur, en lieu et place de l'ancien député Monsieur Marc Angel.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que le projet de loi sous rubrique a déjà été présenté, le sept mai 2018, lors d'une réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

L'orateur signale que l'avis du Conseil d'Etat est de nature à permettre la rédaction d'un rapport. Le libellé de l'article unique n'appelle en effet pas d'observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond et la seule observation d'ordre légistique vise l'écriture de l'intitulé de la Convention à approuver.

Monsieur le Président-Rapporteur signale encore que le présent projet de loi et celui qui sera présenté dans la suite (n° 7317) sont interdépendants, de sorte qu'il propose de les porter au vote lors d'une même séance publique.

2. 7317 Projet de loi sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances

- Désignation d'un rapporteur

Monsieur Claude Haagen est désigné comme rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Invité à présenter le projet de loi, Monsieur le Ministre de l'Economie renvoie tout d'abord à la loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace,¹ texte dont il était lui-même rapporteur. Cette loi, dont le projet avait été déposé en novembre 2016, répondait à l'objectif de politique économique de mettre rapidement en place un régime juridique réglant cette activité spatiale précise qui était en voie de se concrétiser et de s'arroger ainsi l'avantage du « first mover », tout au moins parmi les Etats européens.

Le présent projet de loi a, par contre, une portée plus générale et prévoit un régime d'autorisation pour toutes les autres activités spatiales, exceptées celles évoquées ayant trait aux ressources de l'espace qui tombent sous le champ d'application de la loi précitée du 20 juillet 2017.

L'inscription au registre national des objets spatiaux qui est prévue par cette future loi concerne toutefois tous les objets spatiaux lancés, indépendamment

¹ Voir doc. parl. n° 7093

du régime d'autorisation auquel ils sont soumis. Ce registre et cette obligation résulte de la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique à laquelle le Luxembourg adhérera et dont l'approbation est proposée par le projet de loi n° 7270 dont l'avis du Conseil d'Etat vient d'être examiné.

Les concessions relatives aux fréquences employées pour les activités spatiales continueront à être accordées sur base de l'article 20 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques concernant les systèmes de satellites luxembourgeois.

Monsieur le Président-Rapporteur intervient pour proposer d'examiner les vingt articles du projet de loi conjointement avec les observations afférentes du Conseil d'Etat.²

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Ministre de l'Economie remarque qu'une série d'oppositions formelles caractérisent l'avis du Conseil d'Etat qui peuvent être regroupées en trois grandes catégories (contrariétés aux principes constitutionnels de la liberté de commerce notamment, insécurités juridiques, contrariétés aux obligations internationales). Toutes ces oppositions formelles peuvent être résolues, le plus souvent en s'alignant sur la loi précitée du 20 juillet 2017. De manière générale, il recommandera de s'aligner davantage sur cette loi.

Intitulé

La commission marque son accord à adapter l'intitulé du projet de loi, tel que suggéré par le Conseil d'Etat lors de son examen de l'article 18 du texte gouvernemental (article 16 nouveau).

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine le champ d'application de la loi.

Les représentants du Ministère proposent de faire droit à l'avis du Conseil d'Etat tant quant à la forme (observations légistiques) que quant au fond.

La commission supprime ainsi la première phrase de l'alinéa 1^{er} comme n'ayant pas de valeur normative. Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, les définitions du « Traité de l'espace » et de la « Convention sur la responsabilité », citées dans cette première phrase, seront ajoutées parmi les définitions regroupées au niveau de l'article 2.

Faisant siennes les propositions du Conseil d'Etat de préciser la deuxième phrase du libellé initial par les termes « quelle que soit sa nationalité » et de

² A cette fin un tableau synoptique a été transmis aux membres de la commission qui juxtapose le texte initial, une proposition de texte amendé, les observations du Conseil d'Etat et de brefs commentaires afférents.

préciser la dernière phrase de cet alinéa,³ la commission réagence également, dans l'intérêt de sa lisibilité, ce premier alinéa en énumérant les deux cas de figure visés. C'est dans ce contexte, qu'elle ajoutée, à la fin du premier point de cet alinéa, le terme « ou » pour introduire le point 2°.

La disposition reprise au point 2° s'inspire, dans sa nouvelle teneur, de l'article 2 de la loi française n° 2008-518 du 3 juin 2018 relative aux opérations spatiales.

Débat :

Suite à des questions de Messieurs Laurent Mosar et Claude Wiseler, une discussion s'ensuit sur la formulation du nouveau premier point de cet article qui vise plusieurs cas de figure d'activités spatiales menées par un opérateur :

« à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou au moyen d'installations, meubles ou immeubles, qui se trouvent sous la juridiction du Grand-Duché de Luxembourg ou sous son contrôle ».

Il est souligné que bien que « la série des ou » dans cette phrase rend la lecture malaisée, il est crucial que cet article couvre toutes les situations pour lesquelles l'Etat est susceptible d'être tenu responsable. La précision « ou au moyen d'installations, meubles ou immeubles, qui se trouvent sous la juridiction du Grand-Duché de Luxembourg ou sous son contrôle », tient compte des conventions internationales en la matière. Ainsi, sont également visés des navires ou plateformes battant le pavillon maritime luxembourgeois et opérant dans des eaux internationales, mais également des avions luxembourgeois qui pourraient servir au lancement d'objets spatiaux.

Le point 2° étend le champ d'application même hors du territoire national aux activités spatiales menées par des ressortissants luxembourgeois ou par des personnes morales ayant leur siège social au Luxembourg. Le champ d'application correspond ainsi à une recommandation afférente de l'ONU (résolution 68/74, paragraphe 2).

Il est, en outre, donné à considérer que cet article est à lire avec l'article 6 qui énumère des conditions précises auxquelles doit satisfaire un opérateur pour pouvoir obtenir une autorisation.

Monsieur Laurent Mosar s'interroge s'il n'y aurait pas lieu d'adapter la formulation du point 2° à celle du point 1° ou vice versa (« à partir du territoire » contre « sur le territoire »).

Article 2

L'article 2 regroupe les définitions de notions clefs nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

Compte tenu du nouveau libellé de l'article 1^{er} et tel que suggéré par le Conseil d'Etat, la commission marque son accord à insérer les deux définitions fournies

³ En remplaçant les termes « en d'autres lieux » par « sur le territoire d'un Etat étranger ou d'un espace non soumis à la souveraineté d'un Etat ».

par l'ancien alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} (« Traité de l'espace » et « Convention sur la responsabilité ») dans l'article 2.

La commission suit également les autres propositions et suggestions exprimées par le Conseil d'Etat. Elle suggère, en outre, de placer ces définitions dans un ordre alphabétique à l'instar d'articles afférents d'autres dispositifs légaux.

Article 3

L'article 3 vise à refléter l'engagement international pris par le Grand-Duché. L'article reprend (dans sa teneur initiale), l'article III du Traité de l'espace.

Le représentant du Ministère explique que le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé de cet article, surtout parce qu'une sanction administrative est prévue pour l'opérateur qui ne s'est pas conformé à cet article.⁴ Le Conseil d'Etat souligne que le législateur ne peut pas imposer à des opérateurs privés des « obligations incombant exclusivement à un Etat », tels que « maintenir la paix et la sécurité internationales » ou « favoriser la coopération et la compréhension internationales ».

L'opérateur, qui renvoie aux débats suscités en 2016/2017, également à l'étranger, par la première initiative législative régissant des activités spatiales, souligne que le Gouvernement considère comme judicieux que ce dispositif comprenne une référence aux obligations internationales du Grand-Duché de Luxembourg en la matière. Des intervenants (Mme Simone Beissel, M. Laurent Mosar) partagent cet avis.

La commission marque son accord à l'alternative proposée par le Ministère de l'Economie qui est de remplacer le libellé initial de l'article 3 par un texte similaire à celui contenu à l'article 2, paragraphe 3, de la loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace.

Article 4

L'article 4 vise à obliger les opérateurs à limiter les risques de leur activité spatiale.

Le texte gouvernemental suscite des questions de la part du Conseil d'Etat qui critique notamment la « formulation vague concernant la limitation des risques ».

Suite à des questions de Monsieur Laurent Mosar et de Madame Simone Beissel, le représentant du Ministère confirme qu'une telle disposition ne figure pas dans la loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace. Le Gouvernement considère toutefois comme indispensable de prévoir une disposition concernant la responsabilité de l'opérateur pour ce qui est des dommages potentiels de leur activité. En alternative, il propose donc de reprendre la disposition afférente de la loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace (article 16) qui a le mérite de la clarté.

⁴ Au niveau de l'article 14, paragraphe 1er, lettre b) du projet de loi initial.

Suite à une observation de Monsieur Laurent Mosar qui souligne que des atteintes à l'environnement seront inéluctables, le représentant du Ministère rappelle que la définition du « dommage » a été amendée et comporte ce que l'intervenant qualifie comme des « atteintes à l'environnement » et ce qui était également visé par l'ancienne formulation du présent article (« (...) dégradation des milieux spatial et terrestre ou leur contamination ainsi que les risques liés aux débris spatiaux. »). L'orateur donne à considérer que d'autres Etats, comme la France, dans une approche plus « business friendly » ont même limité la responsabilité des opérateurs à un certain montant maximal. Il concède cependant que l'Etat ne peut pas, en définitive, se soustraire de sa propre responsabilité.

Monsieur le Ministre ajoute que dans sa nouvelle teneur (« pleinement responsable ») cette disposition est très proche d'une obligation de résultat.

Tandis que Madame Simone Beissel qualifie le nouveau libellé de l'article 4 comme « raisonnable », Monsieur Laurent Mosar doute que ce texte puisse satisfaire aux exigences du Conseil d'Etat qui propose explicitement d'insérer les « dommages à l'environnement » dans la définition du « dommage ».

Article 5

L'article 5 met en place un régime d'autorisation pour les activités spatiales.

Dans son avis, le Conseil d'Etat relève que l'article 5 est le seul article du projet de loi qui met en place une distinction nette entre deux types d'autorisations (une autorisation pour exercer une activité spatiale et une autorisation de lancement).

Le représentant du Ministère confirme qu'aucun autre article du projet de loi ne distingue entre ces deux types d'autorisations ou n'érige de conditions différents ou supplémentaires en vue de l'obtention d'une autorisation spécifique de lancement, de sorte que cette distinction est sans objet.

La commission fait sienne la recommandation du représentant du Ministère de supprimer le paragraphe 2 dans sa rédaction initiale et de reprendre en lieu et place le libellé de l'article 17 de la loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace. Par voie de conséquence, également le paragraphe 3 est à amender. La référence à une autorisation de lancement a perdu sa raison d'être. La fin de la phrase de ce paragraphe peut être supprimée tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Débat :

Compte tenu d'une observation afférente de Monsieur Claude Haagen, le représentant du Ministère précise que les risques spécifiques et intrinsèques liés à l'activité de lancement seront couverts par l'exigence d'une police d'assurance prévue à l'article 6, ancien point 4 (point 8° nouveau).

Suite à une question afférente de Madame Simone Beissel, le représentant du Ministère, renvoyant à titre d'exemple aux satellites destinés à la télécommunication, confirme que des compagnies existent qui sauront assurer les risques liés à ces activités et explique que ces

risques ne seront pas forcément plus élevés que ceux liés au lancement de satellites.

Monsieur Laurent Mosar intervient pour attirer l'attention de la commission au fait que le Conseil d'Etat s'interroge en plus sur l'éventuelle obligation pour l'opérateur d'obtenir également une autorisation d'établissement sur base de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Selon l'avis de la Chambre de Commerce, une telle autorisation serait requise. Renvoyant au principe de la simplification administrative, Monsieur Laurent Mosar partage l'opinion du Conseil d'Etat qu'une telle autorisation supplémentaire serait superflue compte tenu des exigences de la présente loi en termes d'expérience professionnelle et de solidité financière dont l'opérateur à autoriser doit faire preuve. En plus, les établissements soumis sous le régime de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier n'ont pas non plus besoin d'une autorisation d'établissement.

Le représentant du Ministère remarque que ladite législation en matière d'établissement ne relève plus de la compétence du Ministère de l'Economie. Le projet de loi initial restait, en effet, muet en ce qui concerne l'autorisation d'établissement, agrément non requis pour autoriser l'activité spatiale elle-même. Toutefois, suivant la proposition d'amendement, qui aligne cet article sur les dispositions afférentes de la loi précitée du 20 juillet 2017, il est rappelé que l'obtention de l'autorisation pour exercer l'activité spatiale « ne dispense pas de la nécessité d'obtenir d'autres agréments ou autorisations requis. ». C'est notamment l'autorisation d'établissement qui est ainsi visée et qui est requise pour toute autre activité économique éventuelle de cet opérateur. Il y a lieu de distinguer ces activités. Si l'opérateur satisfait aux exigences élevées de la présente loi, il n'aura aucun problème à obtenir l'autorisation du Ministère des Classes moyennes. Ceci d'autant plus que l'Agence spatiale sera l'unique interlocuteur de l'opérateur. Elle se concertera, le cas échéant, avec le département en charge des autorisations d'établissements.

Monsieur Laurent Mosar note que le dispositif n'exclut donc pas que « d'autres agréments ou autorisations » soient nécessaires, ce qui l'amène à souligner comme crucial de réduire au maximum la charge bureaucratique imposée à ces nouvelles entreprises, afin de créer un environnement accueillant pour ces investisseurs. Partant, l'intervenant insiste que, pour toutes ces démarches supplémentaires éventuelles, ces opérateurs n'auront à traiter qu'avec un seul interlocuteur du côté de l'Etat.

Le représentant du Ministère rassure que l'ensemble du dossier ayant trait à l'opérateur spatial sera centralisé au sein de l'Agence spatiale et l'ensemble des démarches évoquées se dérouleront sous la tutelle du Ministère de l'Economie.

La commission suit la proposition du représentant du Ministère d'aligner également le paragraphe 4 sur la loi précitée du 20 juillet 2017 et plus précisément sur son article 13. Le libellé se réfère désormais à une redevance plutôt qu'à des frais de dossier et d'experts.

Article 6

L'article 6 énumère les conditions auxquelles doit satisfaire l'opérateur pour pouvoir obtenir une autorisation par le ministre.

Quant au premier point, le représentant du Ministère suggère de tenir non seulement compte des propositions d'ordre légistique exprimées dans l'avis du Conseil d'Etat, mais également, dans l'intérêt de la cohérence rédactionnelle, d'insérer les termes « à autoriser » suite à la première occurrence de la notion de l'opérateur. La commission décide d'amender ce point dans ce sens.

Au vu du temps avancé, Monsieur le Président-Rapporteur propose de poursuivre l'examen de l'avis du Conseil d'Etat lors de la prochaine réunion.

3. Divers (MoU Google)

Monsieur Laurent Mosar signale que la « Commission d'accès aux documents » vient d'invalidier, dans son avis du 4 mai 2020, le refus du Gouvernement de communiquer le *Memorandum of understanding* (MoU) signé entre la société Google, l'Etat et l'administration communale de Bissen, à une association de protection de l'environnement. Cette même attitude du Gouvernement par rapport à la Chambre des Députés ne serait donc plus tenable. Partant, l'orateur insiste à ce que la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace obtienne, « dans les plus brefs délais », communication dudit MoU.

Monsieur Claude Wiseler appuie cette demande. L'intervenant nuance qu'il s'agit de pouvoir consulter ce document et que cette demande, qui émane du parlement, est d'une toute autre nature que celle dudit groupement d'intérêt. Le parlement n'a point besoin de s'appuyer sur la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Il s'agit d'une prérogative constitutionnelle, nécessaire pour lui permettre d'exercer son devoir de contrôle des activités de l'exécutif.

Monsieur le Président, qui fait acter cette demande, remarque que la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace ne peut pas décider que l'administration gouvernementale lui communique ce MoU. De toute manière, le Gouvernement devra prochainement se positionner, dans l'un ou l'autre sens, par rapport à l'avis cité.

Luxembourg, le 31 juillet 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen