



**Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des  
Médias, des Communications et de l'Espace**

**Procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2016**

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2016
2. 6867 Projet de loi 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  
- Rapporteur : Eugène Berger  
- Continuation des travaux
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes  
M. Edy Mertens, observateur

Mme Laure Bourguignon, M. Pierre Goerens, du Service des Médias et des Communications  
Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Roy Reding

\*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

1. **Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2016**

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

**2. 6867 Projet de loi 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**  
**- Continuation des travaux**

*Examen de l'avis du Conseil d'Etat et adoption d'une série d'amendements parlementaires*

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 8 décembre 2015, ainsi qu'à l'adoption d'une série d'amendements parlementaires.

Article 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat note que la directive 2014/61/UE, dans son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, dispose que « en cas de conflit entre une disposition de la présente directive et une disposition de la directive 2002/21/CE, de la directive 2002/19/CE, de la directive 2002/20/CE, de la directive 2002/22/CE ou de la directive 2002/77/CE, les dispositions pertinentes de ces directives priment ». Ces directives ont été transposées par la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques qui, par la suite, a été remplacée par la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques.

Cependant, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il appartient au législateur d'analyser s'il existe un conflit entre une disposition de la loi précitée du 27 février 2011 et les nouvelles dispositions de la loi en projet, et dans l'affirmative, de définir dans le cadre de la loi « les dispositions pertinentes de ces directives » qui priment. Pour cette raison, le Conseil d'Etat ne peut pas s'accommoder d'une formulation générale qui veut que les dispositions de la loi ne s'appliquent que sous réserve des dispositions de la loi du 27 février 2011, telle que retenue au paragraphe 2 de l'article sous rubrique. Il doit s'opposer formellement à cette façon de procéder qui non seulement manque de clarté et de précision, mais qui, en plus, risque de conduire à une insécurité juridique, étant donné que le particulier est laissé dans l'incertitude quelle disposition de quelle loi s'applique en définitif.

Tenant compte de ces considérations, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de supprimer le paragraphe 2 de l'article sous rubrique, ceci afin de pallier le risque d'insécurité juridique qui pourrait émaner de l'incertitude quant aux dispositions des lois afférentes applicables. Après analyse, il a été constaté qu'il n'existe aucun conflit entre les dispositions de la loi du 27 février 2011 et les nouvelles dispositions de la loi en projet.

*Echange de vues*

Plusieurs intervenants soulèvent la question de savoir si, par le fait de supprimer le paragraphe 2 de l'article sous rubrique, il est tenu compte de façon adéquate des considérations soulevées par le Conseil d'Etat. Les orateurs donnent à considérer que la Haute Corporation pourrait faire valoir dans son avis complémentaire la non-transposition complète de la directive 2014/61/UE.

Les représentants ministériels disent être conscients de ce risque. Ils expliquent que l'analyse comparative de la loi du 27 février 2011 et du présent projet de loi ne laisse apparaître aucun conflit, de sorte qu'il est difficile de trouver un libellé modifié qui pourrait tenir compte des observations de la Haute Corporation.

## Article 2

Le Conseil d'Etat observe que les définitions de la loi du 27 février 2011 précitée ne sont pas dans tous les cas identiques aux définitions données dans le cadre du projet de loi sous rubrique. Ainsi, la prédite loi de 2011 contient au point 21 de son article 2 une définition de l'« opérateur » qui dispose qu'il s'agit d'une « entreprise notifiée qui fournit ou est autorisée à fournir un réseau de communications public ou une ressource associée », alors que la loi en projet définit au point 1 l'« opérateur de réseau » de façon plus large en rajoutant les entreprises qui mettent à disposition une infrastructure physique destinée à fournir des services de transport ou des services de production, de transport ou de distribution de gaz, d'électricité, de chauffage et d'eau. Au paragraphe 2, les auteurs reprennent la définition de la directive concernant une « infrastructure physique ». Le Conseil d'Etat s'interroge dans ce contexte sur l'articulation de cette définition avec l'article 2, point 26, de la loi précitée du 27 février 2011 qui définit les « ressources associées ». Etant donné qu'aux termes de l'article sous revue, ces définitions s'appliquent donc de façon simultanée, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle et sur le fondement du principe de la sécurité juridique, ou bien de les mettre en concordance ou bien de définir clairement les définitions qui s'appliquent et celles qui ne s'appliquent pas dans le cadre de la loi en projet.

A ce sujet, les représentants ministériels expliquent que les définitions du présent projet de loi ne s'appliquent pas aux termes utilisés dans la loi du 27 février 2011 précitée. Ce sont seulement les définitions de la loi du 27 février 2011 qui s'appliquent pour les termes utilisés dans le présent projet de loi.

Par ailleurs, il convient de signaler que les infrastructures techniques visées au point 2 de l'alinéa 2 de l'article sous rubrique concernent à la fois les réseaux de communications électroniques et d'autres réseaux, comme les réseaux d'énergie, d'eau, ou des voies de transport par exemple. Les ressources associées définies dans la loi du 27 février 2011, en revanche, sont seulement celles associées à un réseau de communications électroniques. Par ailleurs le terme « ressources associées » ne figure pas dans le présent projet de loi. Le fait que le terme « infrastructure physique » apparaît dans la définition des « ressources associées » de la loi du 27 février 2011 précitée n'a donc pas de répercussions sur la loi en projet.

Au vu de ces considérations, il est proposé de maintenir les dispositions sous rubrique dans leurs versions initiales.

La Commission se rallie à cette proposition.

Du point de vue de l'ordre légistique, le Conseil d'Etat estime qu'au point 1, il y a lieu de remplacer les tirets par une numérotation en chiffres cardinaux arabes suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

La Commission fait sienne cette observation.

Au point 5, le Conseil d'Etat demande de supprimer les termes « un ou plusieurs » qui ne figurent pas dans la directive.

La Commission fait sienne cette recommandation.

Au point 6, les auteurs de la loi en projet écrivent «... l'organe d'administration, de direction ou de surveillance ... » au lieu de « l'organe d'administration, de gestion ou de surveillance... ». Le Conseil d'Etat demande de reprendre les termes exacts de la directive.

Par ailleurs, il est indiqué d'écrire « doté de la personnalité juridique ». Les tirets sont à remplacer par une numérotation en chiffres cardinaux arabes suivis d'un point.

La Commission adopte ces recommandations.

Le Conseil d'Etat note qu'au point 7 de l'alinéa 2 de l'article sous rubrique, les auteurs reprennent la définition d'une « infrastructure physique à l'intérieur d'un bâtiment », mais omettent toutefois de reprendre les termes de la directive « y compris dans les éléments en copropriété » derrière les mots « les installations situées au niveau des locaux de l'utilisateur final ». Dans un souci de transposition fidèle de la directive 2014/61/UE, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, d'y intégrer ces termes.

La Commission adopte cette recommandation.

La Haute Corporation constate par ailleurs qu'au point 9, les auteurs de la loi en projet introduisent une définition supplémentaire par rapport à la directive. Selon les auteurs, la définition d'une « infrastructure d'accueil » est nécessaire, étant donné que la directive part du principe que le point de terminaison d'un réseau se trouve au niveau du local de l'utilisateur final, alors qu'au Luxembourg, selon les informations fournies par les principaux opérateurs, le point de terminaison du réseau se trouverait à l'entrée du bâtiment. La définition de l'infrastructure d'accueil concerne, selon le commentaire des articles de la loi en projet, « la partie de l'infrastructure physique et le câblage qui se situent entre le point de terminaison du réseau et la première prise permettant de connecter l'équipement terminal de l'abonné ». Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond. A l'alinéa 2 du point 9, les auteurs renvoient à un règlement grand-ducal pour déterminer les caractéristiques techniques du câblage adapté au haut débit. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il convient d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans une définition. D'autant plus, une définition ne peut être assortie de prescriptions allant au-delà de la nature même d'une définition. Pour ces raisons, l'alinéa 2 en question est à prévoir dans un article à part. A titre subsidiaire, il y aurait lieu d'écrire « visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> » au lieu de « visé dans le paragraphe précédent ».

La Commission propose de tenir compte de ces observations d'ordre légistique. Les termes « visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> » sont intégrés au point 9 de l'article sous rubrique.

### Article 3

Le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article sous rubrique dispose que « l'accès se fait selon des modalités et des conditions équitables et raisonnables, y compris au niveau du prix ». Comme il s'agit du texte de la directive à transposer, la disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 3 détermine les critères qui permettent à un opérateur de réseau de refuser l'accès à ses infrastructures. Il n'appelle pas d'observation de la part de la Haute Corporation.

Au point d) du paragraphe 3, le Conseil d'Etat insiste à reprendre l'ajout *in fine* de l'article 3, paragraphe 3, point d), de la directive 2014/61/UE, à savoir « en particulier de l'infrastructure critique nationale ».

A ce sujet, les représentants ministériels précisent que la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale constitue la base légale pour ce qui est de la protection des infrastructures critiques nationales. L'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 23 juillet 2016 dispose que le Haut-Commissariat à la Protection nationale (ci-après « le HCPN ») a comme attribution « d'initier, de coordonner et de veiller à

l'exécution des activités et mesures relatives au recensement, à la désignation et à la protection des infrastructures critiques, qu'elles soient publiques ou privées ». En outre, le HCPN adresse au propriétaire ou à l'opérateur d'une infrastructure critique des recommandations au sujet des mesures de sécurité qui permettent d'en assurer la protection, d'en améliorer la résilience et de faciliter la gestion d'une crise.

L'article 5 de la loi précitée du 23 juillet 2016 dispose que « les modalités du recensement et de la désignation des infrastructures critiques sont fixées par règlement grand-ducal ».

Il convient par ailleurs de signaler que les termes « en particulier » ne sont guère juridiquement contraignants. Une intégration de ces mots dans la disposition afférente pourrait inciter les opérateurs d'infrastructures dites « critiques » à invoquer la disposition afférente, afin de refuser l'accès au réseau, du simple fait que l'infrastructure est qualifiée comme critique même en l'absence d'une réelle menace pour l'intégrité et la sécurité de ce réseau. Or, la plupart des réseaux susceptibles de servir à faciliter le déploiement du très haut débit sont aussi des candidats à être déclarés infrastructure critique par le HCPN, comme les réseaux de télécommunication, d'énergie ou le rail, par exemple.

Au vu de ce qui précède, il est proposé de garder le texte initialement proposé au point d du paragraphe 3 de l'article 3.

La Commission fait sienne cette proposition.

La Haute Corporation constate par ailleurs qu'aux termes du paragraphe 4, alinéa 2, l'Institut luxembourgeois de régulation (ci-après désigné par l'« ILR »), en cas de litige, « rend une décision endéans quatre mois à compter de la date de réception de la demande complète, sauf circonstances exceptionnelles ». Les auteurs de la loi en projet n'ont pas repris la formulation « sans préjudice de la possibilité pour toute partie de saisir une juridiction ». Le Conseil d'Etat constate que cette disposition est intégrée plus tard à l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, où il est précisé que « sans préjudice des voies de recours ordinaires », les litiges peuvent être soumis à l'ILR. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à l'égard de cette approche des auteurs.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 4, il convient d'écrire « l'Institut luxembourgeois de régulation, désigné ci-après par l'« Institut ». »

La Commission fait sienne cette observation.

#### Article 4

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 de l'article 4 de la loi en projet détermine les raisons de refus à l'accès aux informations minimales à respecter par les opérateurs de réseau. L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2014/61/UE prévoit la possibilité de se baser sur la confidentialité ou les secrets commerciaux et d'affaires pour justifier un refus. Cette disposition n'a pas été transposée au motif que « les informations minimales visées par le texte ne remplissent pas les conditions d'applicabilité nécessaires » et que « les informations relatives aux infrastructures de réseau ne procurent pas un avantage concurrentiel à son propriétaire ». Etant donné que la directive laisse le choix aux Etats membres de limiter sous certaines conditions l'accès aux informations minimales, le Conseil d'Etat, sans vouloir se prononcer sur le bien-fondé de ce choix des auteurs, peut marquer son accord avec ces dispositions.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat estime qu'au paragraphe 3, les tirets sont à remplacer par une numérotation.

La Commission adopte cette observation.

Le Conseil d'Etat constate que les paragraphes 2 et 3 de la directive 2014/61/UE n'ont pas été transposés et le paragraphe 4 n'a été transposé que partiellement, seule la dernière phrase ayant été intégrée au paragraphe 2 de l'article 4 du projet de loi. Le commentaire des articles reste muet par rapport à ce choix des auteurs. Néanmoins, l'article 7 de la loi en projet définit le guichet électronique visé par l'article 6 de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur comme point d'information unique. Le Conseil d'Etat ne comprend dès lors pas pourquoi les paragraphes 2 à 4 n'ont pas été transposés, étant donné que, selon la lecture du Conseil d'Etat, la directive ne laisse pas le choix aux Etats membres de mettre à disposition ou non ces informations minimales via un point d'information unique, mais leur offre seulement la possibilité d'exiger cette mise à disposition avant la date butoir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Dès lors, le Conseil d'Etat demande de clarifier ce point et réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Reconnaissant la pertinence de ces observations, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier le paragraphe 4 de l'article sous rubrique. Les paragraphes 2 à 4 de l'article 4 de la directive 2014/61/UE sont transposés. Par ailleurs, il convient de signaler que les obligations que les auteurs du projet de loi sous rubrique entendent imposer aux organismes du secteur public dans le contexte de la mise à disposition des informations relatives aux infrastructures physiques existantes, s'inscrivent dans l'esprit « Open data » institué par la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat estime qu'il convient d'écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

La Commission adopte cette observation.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs ont opté de ne pas transposer le paragraphe 7 de l'article 4 de la directive. Ce paragraphe donne la possibilité de déroger dans certains cas aux obligations contenues aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 5 de l'article 4 de la directive. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à ce choix des auteurs.

#### Article 5

Les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 4 de l'article 5 dispose que « les obligations prévues dans le présent article ne s'appliquent pas aux travaux de génie civil de faible importance, notamment en termes de valeur, d'ampleur ou de durée ou dans le cas d'une infrastructure critique nationale suite à une décision explicite de l'autorité compétente ». Le Conseil d'Etat remarque que les auteurs n'ont pas correctement transposé la directive 2014/61/UE. En effet, la directive dispose que les Etats membres peuvent prévoir des dérogations aux obligations contenues dans l'article 5, sous condition que ces dérogations soient dûment motivées et que les parties intéressées aient « la possibilité de formuler des commentaires sur le projet de dérogations dans un délai raisonnable ». Vu ces dispositions de la directive, il est clair que ces dérogations ne peuvent pas être fixées par une disposition générale. Il s'agit en effet de motiver les dérogations visées par l'autorité compétente, ainsi que de prévoir une procédure de consultation spécifique dans le texte même de la loi en projet. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à la possibilité donnée à l'ILR de prendre un règlement après consultation publique en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de l'ILR. Ainsi, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement aux dispositions de l'article 5, paragraphe 4, ceci en raison d'une transposition incorrecte de la directive 2014/61/UE.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec l'emploi des termes « faible importance en termes de valeur, d'ampleur ou de durée », étant donné qu'il s'agit du texte de la directive à transposer. Or, au même paragraphe les auteurs emploient les termes « infrastructure critique nationale », qui pourtant ne sont définis nulle part, la législation luxembourgeoise ne connaissant qu'une définition des infrastructures critiques européennes sur la base du règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection. Le Conseil d'Etat demande de préciser le texte sur ce point. De plus, étant donné que le commentaire des articles du projet de loi informe que « l'autorité compétente » visée au bout de phrase de ce même paragraphe est le HCPN, le Conseil d'Etat demande de se référer explicitement à la législation afférente.

Tenant compte de ces observations, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier le paragraphe 4 de l'article sous rubrique. Les références aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 30 mai 2005 précitée, ainsi que de la loi la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale sont intégrées. Les termes « infrastructure critique nationale » sont supprimés.

#### Article 6

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi sous rubrique n'ont pas complètement transposé le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive 2014/61/UE qui dispose à la lettre b) que l'opérateur peut refuser la demande d'informations minimales « s'il est possible d'accéder à ces informations par l'intermédiaire du point d'information unique ». Le Conseil d'Etat, tout en s'opposant formellement à cette transposition incomplète de la directive, renvoie dans ce contexte à ses observations développées à l'article 4 ci-dessus.

Reconnaissant la pertinence de cette remarque, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier le paragraphe 2 de l'article 6 du projet de loi sous rubrique, en précisant que le registre national des travaux est accessible via le guichet unique électronique. A noter que le registre national des travaux, tel que défini à l'article 2, alinéa 2, point 13 du présent projet de loi, remplit la fonction d'un point d'information unique dans ce cas d'espèce, de sorte que l'esprit de la directive est respecté.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que, du point de vue de la légistique formelle, les tirets sont à remplacer par une numérotation.

La Commission fait sienne cette observation.

Pour ce qui est du paragraphe 5 de l'article 6, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement tout en renvoyant à ses observations formulées dans le cadre de l'article 5, paragraphe 4, étant donné que ces dispositions sont identiques quant au fond.

Tenant compte de ces recommandations, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier le paragraphe 5 de l'article 6. Par analogie aux modifications proposées à l'endroit de l'article 5, paragraphe 4, les références aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 30 mai 2005 précitée, ainsi que de la loi la loi du 23 juillet 2016 précitée sont intégrées au paragraphe 5 de l'article 6 du projet de loi sous rubrique.

\*

Faute de temps, il est proposé de poursuivre l'examen de l'avis du Conseil d'Etat lors de la réunion du 13 octobre 2016.

### **3. Divers**

Aucun point divers n'est abordé. Les prochaines réunions sont fixées aux 13 octobre 2016 ainsi qu'au 18 octobre 2016.

Luxembourg, le 17 octobre 2016

Le Secrétaire-administrateur,  
Joëlle Merges

Le Président,  
Simone Beissel