

Projet de règlement grand-ducal

relatif à l'accès au service public réglementé (PRS) offert par le système global de navigation par satellite issu du programme Galileo

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 20 février 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Communications et des Médias.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, un tableau de concordance des missions déjà attribuées par une loi nationale à d'autres départements ministériels, services ou administrations ainsi que le texte de la décision n° 1104/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo.

Aucun avis d'une chambre professionnelle n'a été demandé.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue a pour objet de mettre en œuvre la décision n° 1104/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo.

Il est à noter que le règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo) prévoit dans son annexe que les objectifs spécifiques du programme Galileo consistent à assurer que les signaux émis par le système issu dudit programme peuvent être utilisés notamment pour offrir un service public réglementé (PRS) réservé aux utilisateurs autorisés par les gouvernements, pour les applications sensibles qui exigent un contrôle d'accès efficace et un niveau élevé de continuité du service. Le PRS constitue un service plus sécurisé et sensible par rapport au système ouvert et a pour objectif de répondre aux intérêts en matière de sécurité des États membres de l'Union européenne. Ainsi, les auteurs expliquent que les utilisateurs du PRS « seront principalement des entités étatiques (services de sécurité, armée, services de secours, etc.). Un nombre limité d'acteurs du secteur privé sera associé au PRS en ce que la fabrication des modules de sécurité ou certaines technologies nécessaires à la réception des signaux PRS - qui contrairement au signal classique nécessite du matériel spécial - sont fabriqués par des

acteurs du secteur privé et devront par conséquent aussi pouvoir accéder à certaines applications du PRS ».

Les auteurs expliquent encore que bon nombre des missions attribuées par la décision n° 1104/2011/UE à l'autorité PRS « sont des missions déjà attribuées par la loi nationale à d'autres départements ministériels, services ou administrations ». Et, étant donné que la décision précitée de l'Union européenne serait de nature purement technique, « il est proposé de recourir aux dispositions de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière des transports ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de rappeler que la loi précitée du 9 août 1971 permet l'exécution des décisions et directives européennes par la voie de règlements grand-ducaux qui peuvent déroger à des lois existantes. Cependant, en vertu du dispositif de la loi en cause, cette habilitation n'est valable que pour les matières relevant des domaines économique, technique, agricole, forestier, social et des transports, à l'exclusion toutefois de celles réservées par la Constitution à la loi. Or, le Conseil d'État constate que le texte sous revue touche à une matière réservée à la loi, en l'occurrence l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie. Ainsi, et à titre d'exemple, le Conseil d'État relève que les articles 3 et 4 règlent l'accès au PRS des personnes physiques, personnes morales ainsi que des communautés ou des groupes d'utilisateurs. En effet, les auteurs précisent au commentaire des articles que sont également visées des « personnes morales qui pourraient être actives dans la fabrication de récepteurs, ou dans la fourniture de services liés à la technologie du PRS ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État relève que le dispositif en projet sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État se dispense par conséquent de l'examen des articles du projet.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que l'article 12 du texte sous revue, prévoit une sanction par référence à l'article 4 de la loi précitée du 9 août 1971 et ceci dans deux cas, d'abord au cas du « non-respect par l'entité PRS de la mesure de suspension prévue à l'article 11 du présent règlement » et ensuite en cas de « non-respect [...] des contrôles y afférents ». Il comprend que cette sanction est déterminée conformément à l'article 1^{er} de la loi précitée du 9 août 1971. Le Conseil d'État donne toutefois à considérer qu'au vu du principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, les éléments constitutifs des infractions doivent être déterminés par la loi et non pas par règlement grand-ducal¹. Par conséquent, l'article 12 du projet de règlement grand-ducal risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

¹ Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, n° 138, Mém. A n° 459 du 8 juin 2018.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations.

Lorsqu'on se réfère au premier article ou paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Le Conseil d'État relève que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire à titre d'exemple « règlement (UE) n° 2021/696 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme spatial de l'Union et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) n° 912/2010, (UE) n° 1285/2013 et (UE) n° 377/2014 et la décision n° 541/2014/UE » ou encore « 'décision n° 1104/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo, ci-après « décision n° 1104/2011/UE » ». Aux occurrences suivantes, il peut être exceptionnellement recouru respectivement aux termes « règlement (UE) 2021/696 précité » et « décision n° 1104/2011/UE précitée ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, alinéa 1^{er}, « l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la décision n°1104/2011/UE précitée ».

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant il y a lieu d'écrire à titre d'exemple « Chambre des députés », « Armée luxembourgeoise » et « Corps grand-ducal d'incendie et de secours ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Dans un souci de cohérence, il est demandé d'employer systématiquement les termes « Grand-Duché de Luxembourg » au lieu du terme « Luxembourg ».

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Les actes de l'Union européenne doivent précéder ceux à caractère national.

Le visa relatif à la fiche financière jointe au dossier fait défaut. Dans la mesure où le règlement grand-ducal comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au fondement procédural. Cette fiche est à indiquer, de préférence, en tout premier lieu du fondement procédural, vu que ce document est censé être joint au projet de règlement. Partant, il convient d'insérer, à la suite du fondement légal, le visa suivant :

« Vu la fiche financière ; ».

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'insérer à l'endroit des ministres proposant une référence au ministre des Finances.

À l'endroit de l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, il y a lieu d'écrire le terme « Présidents » avec une lettre « p » initiale minuscule.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire le terme « Conseil » avec une lettre « c » initiale minuscule.

Article 1^{er}

À l'article sous revue relatif aux définitions, les auteurs emploient de façon incohérente la terminologie française ou anglaise, tout en mélangeant par endroit les langues choisies. Ceci vaut également pour l'emploi des sigles qui sont ponctuellement omis ou rédigés en une langue qui ne correspond pas. Il y a donc lieu de revoir les endroits pertinents en suivant le même modèle pour toutes les définitions. S'y ajoute que les parenthèses sont à écarter dans les textes normatifs.

À la phrase liminaire, il est signalé que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Au deuxième point 2° (3° selon le Conseil d'État), il s'est glissée une erreur dans la numération des définitions qui est à rectifier.

Au point 5°, il est demandé d'insérer le terme « une » avant le terme « entité » et de remplacer le point final par un point-virgule. Par ailleurs, il faut écrire « une entité telle que définie ».

Au point 8°, il convient d'écrire « le Centre de surveillance de la sécurité Galileo ».

Au point 9°, il faut omettre le terme « L' » avant les termes à définir et il y a lieu d'écrire « [...] : l'agence européenne responsable de la gestion des programmes de radionavigation par satellite mise en place par [...] ; ».

Au point 10°, il est indiqué de faire suivre le numéro « 10 » d'un exposant « ° ». Cette observation vaut également pour le point 13°.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, il faut omettre le terme « du » entre le terme « décision » et les termes « n° 1104/2011/UE ».

Toujours à l'alinéa 1^{er}, il est indiqué d'écrire « [...] le ministre ayant les Communications dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. En procédant ainsi, le terme « ministre » est à rédiger avec une lettre « m » minuscule par la suite.

Article 3

À la phrase liminaire, il est demandé d'omettre les termes « (1) », étant donné que l'article sous revue n'est pas subdivisé en plusieurs paragraphes.

À la lettre a), première phrase, il y a lieu d'écrire « [...] la qualité de fonctionnaire de l'État au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, [...] ».

À la lettre a), deuxième phrase, il convient d'insérer le terme « qui » entre les termes « personne physique » et le terme « dispose ».

À la lettre b), il y a lieu d'écrire « [...] et dont l'accès au PRS, à la technologie PRS ou à l'équipement PRS est nécessaire à l'accomplissement de leurs activités. »

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il convient de supprimer les termes « de la » en trop afin d'écrire « [...] au sens de la de la loi modifiée du 14 juin 2004 [...] ».

Les paragraphes 2 à 4 sont à terminer par un point final.

Article 7

Aux paragraphes 1^{er} et 2, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Cette observation vaut également pour les articles 8, alinéa 1^{er} et 10, alinéa 2.

Au paragraphe 2, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « la décision n° 1104/2011/UE précitée ».

Article 8

A l'alinéa 2, les termes « alinéa précédent » sont à remplacer par les termes « alinéa 1^{er} ».

À l'alinéa 3, les termes « en ce sens » sont superfétatoires et à omettre.

À l'alinéa 4, le terme « également » est superfétatoire et peut être omis.

À l'alinéa 5, le terme « y » est superfétatoire et à écarter.

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de supprimer la virgule entre le terme « ministre » et le terme « prend ». Par ailleurs, il faut écrire « [...], ci-après le « comité PRS ». »

À l'alinéa 2, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

À l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil ».

À l'alinéa 4, il est demandé d'écrire « [...], et a vocation de les remplacer en cas d'empêchement. »

Article 11

À l'alinéa 2, le terme « et » est superfétatoire et à omettre. Cette observation vaut également pour l'alinéa 5.

Article 12

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 13

À la première phrase, il est demandé d'écrire « [...] aux agents habilités par le ministre [...] ».

Article 14

Le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière ayant un impact sur le budget de l'État, il convient d'écrire :

« **Art. 14.** Notre ministre ayant les Communications dans ses attributions et Notre ministre ayant les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz