

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques

Avis du Conseil d'État

(24 octobre 2023)

Par dépêche du 31 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi 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 financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 30 mai 2005 que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Direction de l'aviation civile et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 14 juillet 2022 et 4 octobre 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objectif de modifier la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques, ceci dans le contexte de l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques, ci-après « loi du 30 mai 2005 ».

En effet, selon les auteurs, la loi précitée du 17 décembre 2021 « crée un cadre communautaire qui attribue et assigne sur base de la Décision no 676/2002/CE des fréquences radioélectriques identifiées selon des objectifs et principes harmonisés pour l'ensemble de l'Union afin de donner aux investisseurs une certaine prévisibilité en ce qui concerne leurs investissements dans les réseaux et les services de communications électroniques à haut débit sans fil. »

Dans ce contexte, ils soulignent qu'il s'agit de trouver, par les modifications projetées, « une réponse législative adaptée permettant de mettre fin à l'utilisation non-conforme, non-autorisée ou dangereuse de dispositifs, tels

que les drones ou les brouilleurs illégaux, qui se multiplie et se démocratise dans notre vie quotidienne ».

Ils relèvent encore que « [l]e recours à de tels dispositifs représente un danger réel. Il semble dès lors approprié et nécessaire d'établir dans la loi modifiée du 30 mai 2005 un cadre strict et précis autorisant l'utilisation de dispositifs de brouillage par certaines administrations, dans le but unique et limité de préserver l'ordre [public] et de répondre aux besoins de la défense, de la sécurité nationale ou du service public de la justice ».

Par ailleurs, le projet propose de confier certaines compétences réglementaires à l'Institut luxembourgeois de régulation, ci-après « ILR ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet sous avis modifie l'article 1^{er} de la loi du 30 mai 2005 et a pour objet de définir le champ d'application de la loi modifiée.

Selon le Conseil d'État, l'ajout opéré n'a pas d'apport normatif, alors qu'il ne fait que répéter l'intitulé de la loi et préciser l'interaction entre celle-ci et la loi précitée du 17 décembre 2021.

D'après le commentaire de la disposition sous avis, la loi précitée constitue une « loi spéciale » et la loi du 30 mai 2005, une « loi générale ». Or, conformément au principe *lex specialis derogat legi generali*, les dispositions spéciales de la loi du 17 décembre 2021 trouveront à s'appliquer sans qu'il soit nécessaire de le préciser. Selon le Conseil d'État, la disposition résultant de la modification proposée est par conséquent superflète dans son intégralité et peut être omise.

Dans l'hypothèse où la suggestion du Conseil d'État ne serait pas suivie, il conviendrait de redresser le texte qui comprend une erreur de syntaxe. Le Conseil d'État propose, à cet égard, la reformulation suivante :

« Art. 1^{er}. La présente loi régit la gestion des ondes radioélectriques sans préjudice des dispositions ~~spécifiques portant sur la gestion du spectre radioélectrique harmonisé pour les réseaux et services de communications électroniques à haut débit sans fil régies par~~ de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques. »

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis vise à insérer un article *1bis* dans la loi du 30 mai 2005. Cette disposition reprend, en les modifiant, les définitions aujourd'hui prévues à l'article 1^{er} de la loi précitée.

Dans l'hypothèse où la proposition du Conseil d'État de ne pas procéder à la modification de l'article 1^{er} de la loi du 30 mai 2005, tel que projeté par l'article 1^{er} du projet sous avis, serait suivie, il conviendrait de prévoir que l'article sous

avis remplace l'article 1^{er} de la loi précitée et non qu'il insère un nouvel article *1bis*.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} opère un renvoi aux définitions « fournies par le Règlement des Radiocommunications dans sa version la plus récente adoptée par l'Union internationale des communications ».

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point h), l'Union internationale des communications « arrête des réglementations ». En particulier, l'Union internationale des communications adopte des « règlements administratifs [...] qui réglementent l'utilisation des télécommunications et lient tous les États membres »¹.

Le Grand-Duché de Luxembourg a adhéré à ce Règlement à la suite de la loi du 27 mai 1938 autorisant le Gouvernement à adhérer au Règlement général, au Règlement additionnel des Radiocommunications annexés à la Convention Internationale des Télécommunications de Madrid 1932 et au Protocole Final au Règlement général des Radiocommunications. Le Règlement des radiocommunications constitue par conséquent un acte juridique contraignant pour l'État du Grand-Duché de Luxembourg.

Le Règlement des radiocommunications a fait l'objet d'une publication en 1938². Cela n'a pas toujours été le cas pour ses modifications successives. Le Conseil d'État comprend que l'objectif du renvoi projeté est de permettre une évolution rapide de la législation interne aux évolutions du droit dérivé de l'Union internationale des télécommunications. Afin de garantir l'accessibilité de la loi, le Conseil d'État suggère que la version la plus à jour du Règlement fasse l'objet d'une publication au Journal officiel.

Articles 3 et 4 (2 et 3 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis vise à introduire un article *3bis* dans la loi du 30 mai 2005 afin de créer un régime d'interdiction de l'utilisation d'un « dispositif fixe ou mobile utilisant une fréquence radioélectrique de nature à perturber l'utilisation ou à rendre inopérants des équipements radio électriques ou des appareils intégrant des équipements radioélectriques de tous types lesquels utilisent une fréquence radioélectrique tant pour l'émission que pour la réception ».

Les paragraphes 2 à 8 de l'article *3bis* en projet instaurent une dérogation à ce principe d'interdiction.

En ce qui concerne précisément les paragraphes 2 et 3, le Conseil d'État note que, d'un côté, le paragraphe 2 prévoit une dérogation pour certains besoins tels que l'ordre public, la défense, la sécurité nationale ou le service public de la

¹ Constitution de l'UIT, art.4, par. 3.

² Mémorial A, n° 37 du 13 juin 1938, pp. 580 et suiv.

justice, alors que, de l'autre côté, le paragraphe 3 habilite certaines autorités à utiliser les dispositifs concernés dans l'exercice de leurs missions légales. Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de relever qu'il ne ressort pas clairement du texte si ces deux paragraphes sont à lire de manière combinée ou s'ils prévoient des dérogations alternatives. Ces dispositions étant par conséquent source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à celles-ci. Il estime toutefois qu'une application combinée de ces deux paragraphes était envisagée par les auteurs, de sorte que le Conseil d'État demande de reprendre ces deux paragraphes en un seul paragraphe, libellé comme suit :

« (2) Par dérogation au paragraphe 1^{er} et à l'article 9, sont habilités à utiliser de tels dispositifs fixes ou mobiles, l'Armée luxembourgeoise, la Police grand-ducale, le Service de renseignement de l'État, l'Administration pénitentiaire dans l'exercice de leurs missions légales et ce pour les besoins de l'ordre public, de la défense, de la sécurité nationale ou du service public de la justice. »

Si le Conseil d'État est suivi en sa proposition de texte, les paragraphes suivants sont à renuméroter en conséquence.

En ce qui concerne le paragraphe 4, il en découle que l'usage de tels dispositifs devra nécessairement être proportionné.

Les paragraphes 5 et 6 soumettent l'utilisation des dispositifs en cause à des obligations de notification. Les dispositifs fixes doivent faire l'objet d'une notification s'ils sont utilisés pour une période supérieure à un mois. Les dispositifs mobiles ne sont soumis à une obligation de notification que lorsqu'ils sont utilisés « à des fins de test, de formation ou de démonstration ».

Ainsi, de nombreuses utilisations ne seront pas notifiées et demeureront inconnues de l'ILR. Le Conseil d'État donne à considérer la possibilité de soumettre toute utilisation d'un système de brouillage à une obligation de notification. En effet, au regard du danger que posent ces dispositifs, la notification de toute utilisation permettrait à l'ILR d'assurer un suivi réel et concret des risques afférents.

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que l'article 9, paragraphe 3, de la loi du 30 mai 2005, qui donne compétence au ministre pour accorder au contrevenant aux articles 3, 7 et 8 un délai de mise en conformité, n'a pas été modifié pour l'étendre à l'hypothèse d'une violation de l'article 3*bis*. Le Conseil d'État comprend donc que le défaut de notification conforme à l'article 3*bis*, paragraphes 5 et 6, entraînera une obligation de cessation immédiate dans le chef du contrevenant.

Articles 6 à 8 (5 à 7 selon le Conseil d'État)

Sans observation

Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

Les dispositions sous avis visent à modifier l'article 7*bis* de la loi du 30 mai 2005. Ce faisant, elles donnent compétence à l'ILR pour régir, par voie réglementaire,

- les procédures de consultations publiques prévues par la loi (art. 7bis, tiret 7),
- l'établissement des procédures d'examen en vue de l'obtention des certificats d'opérateurs pour les voies de navigation intérieures, la navigation maritime et les radioamateurs (article 7bis, tiret 8).

L'article 129, paragraphe 2, de la Constitution définit la compétence des établissements publics, tels que l'ILR, comme suit :

« (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. »

Le Conseil d'État relève qu'un règlement de l'ILR est déjà en vigueur pour les modalités d'obtention des certificats d'opérateurs en matière de navigation³ et pour les radioamateurs⁴. Il comprend que le dispositif sous avis a pour objet de donner une assise dans la loi formelle à l'existence de ce règlement afin de garantir sa légalité, conformément à l'article 129, paragraphe 2, précité de la Constitution.

Il tient encore à souligner que chacune des compétences dévolues par la disposition sous examen à l'ILR entre dans une matière réservée à la loi par la Constitution, dans laquelle seuls des éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir réglementaire de l'ILR⁵. En l'espèce, le Conseil d'État considère que ces règlements concernent des modalités purement procédurales, c'est-à-dire des éléments moins essentiels, de sorte qu'il peut marquer son accord avec l'insertion des dispositions concernées.

Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis a pour objet de modifier l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 30 mai 2005 afin de donner compétence à l'ILR pour définir, par voie réglementaire « les modalités de la procédure applicable à la perception des redevances dues pour la mise à disposition de fréquences radioélectriques ». Le dispositif prévu par l'article 8 dans son ensemble prévoit que la fixation des redevances est dévolue au pouvoir réglementaire grand-ducal⁶. La perception des redevances est confiée à l'ILR.

³ Règlement ILR/F23/1 du 5 janvier 2023 portant sur les procédures et les modalités d'obtention et de reconnaissance des certificats d'opérateurs pour la navigation maritime et sur les voies de navigation intérieure - Service fréquences.

⁴ Règlement ILR/F17/1 du 20 décembre 2017 sur les procédures et les modalités d'obtention et de reconnaissance des certificats d'opérateur radioamateur - Secteur fréquences.

⁵ Cour constit., Arrêt n° 134 du 2 mars 2018, J.O., Mém. A., n° 198 du 20 mars 2018.

⁶ Cf. Règlement grand-ducal modifié du 21 février 2013 fixant le montant et les modalités de paiement des redevances pour la mise à disposition de fréquences radioélectriques.

Le Conseil d'État relève qu'un règlement de l'ILR relatif aux modalités de perception par l'ILR est déjà en vigueur⁷. Le Conseil d'État comprend que le dispositif sous avis a pour objet de donner une assise dans la loi formelle à l'existence de ce règlement afin de garantir sa légalité, conformément à l'article 129, paragraphe 2, précité, de la Constitution.

Selon le Conseil d'État, le dispositif sous avis entre en effet dans le champ de la réserve à la loi prévue à l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution qui dispose :

« (3) Hormis les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'État ou de la commune. »

Toutefois, en renvoyant à son observation relative à l'article 9, le Conseil d'État peut également marquer son accord avec le renvoi au pouvoir réglementaire de l'ILR prévu par la disposition sous examen, étant donné qu'il s'agit de fixer, ici encore, des modalités purement procédurales.

Articles 11 à 13 (10 à 12 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La forme abrégée « Art. » et le numéro d'article sont à séparer par une espace.

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, « Institut luxembourgeois de régulation » et « Direction de l'aviation civile ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. À titre d'exemple, il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 2 » et non pas au « paragraphe (2) ».

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase.

⁷ Règlement F13/01/ILR du 15 mars 2013 déterminant les modalités de paiement des redevances pour la mise à disposition de fréquences radioélectriques et les modalités de renouvellement des licences Secteur Fréquences.

Article 1^{er}

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer aux articles 2 à 13 « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

L'article sous examen est par conséquent à libeller comme suit :

« **Art. 1^{er}**. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques est remplacé comme suit :

« Art. 1^{er}. [...] » »

Article 2

Il est recommandé de reformuler la phrase liminaire de l'article sous examen comme suit :

« Après l'article 1^{er} de la même loi, il est inséré un article 1^{er}*bis* nouveau, libellé comme suit : ».

À l'article 1^{er}*bis*, paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « Règlement des radiocommunications dans sa version la plus récente adoptée par l'Union internationale des télécommunications ».

À l'article 1^{er}*bis*, paragraphe 2, lettres (a) à (e), les tirets sont à remplacer par des deux-points.

À l'article 1^{er}*bis*, paragraphe 2, lettre (b), le Conseil d'État souligne que la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'annexe B de l'arrêté grand-ducal du 1^{er} juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. Par conséquent, à la lettre (b), il faut écrire :

« (b) « ministre » : le ministre ayant les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique dans ses attributions ; ».

À l'article 1^{er}*bis*, paragraphe 2, lettre (d), il faut écrire :

« (d) « ILR » : l'Institut luxembourgeois de régulation ; ».

Article 4

L'article sous avis a pour objet d'introduire un paragraphe 3 nouveau à l'endroit de l'article 3 de la loi du 30 mai 2005 pour préciser que certaines licences ne sont pas délivrées par le ministre ayant la Gestion des ondes radioélectriques dans ses attributions, mais par l'ILR. Selon le Conseil d'État et pour des raisons de logique, ce paragraphe aurait mieux sa place à l'article 6 de la loi du 30 mai 2005 qui concerne la procédure d'autorisation. En procédant

ainsi l'article sous revue est à supprimer et les articles suivants à renuméroter en conséquence.

Subsidiairement, au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Article 5

À l'article 3*bis*, paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer une virgule avant les termes « faire usage d'un dispositif ».

À l'article 3*bis*, paragraphe 3, il convient de remplacer la virgule après les termes « Service de renseignement de l'État » par le terme « et ».

Article 6

Il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « article 4 ».

Il convient de remplacer le terme « derrière » par celui de « après ».

Article 7

Les modifications à apporter à l'article visé sont à reprendre sous une numérotation en points 1^o, 2^o, ...

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes.

Conformément à l'observation relative à l'article 4 ci-avant, le Conseil d'État propose de compléter l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi du 30 mai 2005, par le libellé initialement prévu à l'article 4 du projet de loi.

Tenant compte des observations ci-avant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 7.** L'article 6 de la même loi est modifié comme suit :

1^o Au paragraphe 1^{er} est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'ILR est compétent pour l'octroi de licences d'indicatifs d'opérateurs pour les voies de navigation intérieures, la navigation maritime et les radioamateurs. » ;

2^o Le paragraphe 3 est abrogé ;

3^o Au paragraphe 4, les termes [...] ».

Article 8

Le Conseil d'État demande de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 8.** L'article 7 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1^{er}, la lettre (c) est remplacée comme suit : [...]
- 2° Au paragraphe 1^{er}, lettre (e), les termes « l'entreprise » sont remplacés par ceux de « le titulaire » ;
- 3° Le paragraphe 2 est abrogé. »

Article 9

Le Conseil d'État demande de reformuler l'article sous examen comme suit :

- « **Art. 9.** L'article 7*bis* de la même loi est modifié comme suit :
- 1° Au premier tiret, le terme [...]
 - 2° Le sixième tiret est remplacé comme suit : « [...] » ;
 - 3° Le septième tiret est complété *in fine* par la phrase suivante : « [...] » ;
 - 4° Au huitième tiret, les termes [...]
 - 5° Le neuvième tiret est supprimé. »

Article 10

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À l'article 8 de la même loi, le paragraphe 3 est complété *in fine* par la phrase suivante : ».

Article 11

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 11.** L'article 9, paragraphe 1^{er}, première phrase, de la même loi, est modifié comme suit :

- 1° Les termes « l'autorisation » sont remplacés par les termes « la licence » ;
- 2° Le terme « vingt-cinq » est remplacé par le terme « cinquante » ;
- 3° Le terme « cinq » est remplacé par le terme « vingt-cinq ». »

Article 12

Il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « article 10 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz