

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.210

N° dossier parl. : 8571

Projet de loi

portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit)

Avis du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 7 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte du règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit), un tableau de concordance entre les articles dudit règlement et ceux de la loi en projet, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 3 octobre et 13 novembre 2025.

Considérations générales

La loi en projet vise à mettre en œuvre certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE, ci-après le « règlement ».

À l'exposé des motifs et à travers la présentation des contextes européen¹ et luxembourgeois², les auteurs expliquent que le législateur européen a adopté le prédit règlement pour répondre aux besoins croissants en matière de connectivité plus rapide, fiable et à forte intensité de données. Il a défini par ce biais un cadre global pour soutenir un déploiement plus rapide et plus rentable des réseaux à très haute capacité (VHCN), également appelé réseaux gigabit, au sein de l'Union européenne qui remplace la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, ci-après la « directive ». Il y a lieu d'ajouter que la loi en projet se lit ensemble avec la Feuille de route stratégique nationale pour le Luxembourg 2.0 (publiée en octobre 2024) et qui s'inscrit dans le contexte européen tel que précité.

Le règlement propose une harmonisation minimale, offrant aux États membres la possibilité d'introduire des dispositions plus détaillées en conformité avec le droit de l'Union européenne. Le champ d'application du règlement est actualisé par rapport à celui de la directive, en ce qu'il porte non plus sur le déploiement du haut débit, mais sur le déploiement des réseaux à très haute capacité. Le règlement étend les obligations en matière d'accès aux infrastructures physiques contrôlées et détenues par des organismes du secteur public. Il définit de nouvelles règles quant à la transparence et quant à l'accès aux infrastructures physiques internes, et impose l'obligation de coordonner les travaux de génie civil financés par des fonds publics. Il renforce également les obligations en matière d'octroi des autorisations notamment en garantissant des délais d'octroi de permis, une procédure numérisée et en permettant un accès numérique aux informations sur les infrastructures physiques existantes et les travaux de génie civil planifiés. Il impose que les bâtiments nouvellement construits ou faisant l'objet d'une rénovation de grande ampleur soient dotés d'infrastructures adaptées à la fibre.

Le Conseil d'État note que la loi en projet ne vise qu'une mise en œuvre minimale du règlement, puisqu'elle ne porte que sur quelques-unes des options laissées à la faculté des États membres. Ainsi, la loi en projet se limite à (i) préciser quels sont les bâtiments exemptés des obligations d'être dotés d'infrastructures internes adaptées à la fibre, (ii) désigner l'Institut luxembourgeois de régulation comme organisme national de règlement des litiges et (iii) prévoir un régime de sanctions en cas de violation de certaines des dispositions du règlement. Les auteurs ne fournissent pas d'explications quant à ce choix, l'exposé des motifs et le commentaire des articles étant muets à ce sujet.

Le Conseil d'État constate tout d'abord que la loi en projet est silencieuse quant à la désignation du point d'information unique pourtant requis aux fins de la mise en œuvre de l'article 14, paragraphe 5, du règlement, et plus particulièrement nécessaire en ce qui concerne l'exercice des fonctions visées aux articles 3, paragraphe 10, 4, paragraphe 1^{er}, 6, paragraphe 1^{er}, 7, 9, paragraphe 2, 10, paragraphe 8, et 13, paragraphe 4, du

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 mars 2021 – Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique, COM(2021) 118 final ;

Décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030.

² Stratégie nationale pour les réseaux de communications électroniques à ultra-haut-débit 2021-2025.

règlement. Sous peine d'opposition formelle en raison de la contrariété au droit de l'Union, le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de compléter le dispositif sur ce point, en l'occurrence et à l'instar de ce qui a déjà été prévu par la loi du 22 mars 2017 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 bâties par un renvoi au guichet unique tel que défini à l'article 6 de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur.

Le Conseil d'État suggère par ailleurs de compléter le dispositif par un article abrogeant explicitement la loi précitée du 22 mars 2017.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen vise à la mise en œuvre des paragraphes 7 et 8 de l'article 10 du règlement, aux fins d'exempter certains bâtiments de l'obligation d'être équipés d'une infrastructure physique intérieure adaptée à la fibre lorsque le coût de la mise en conformité est disproportionné. Ces bâtiments doivent spécifiquement être recensés par les États membres à cette fin. Ainsi, et par l'introduction de l'alinéa 1^{er}, les auteurs prévoient d'exempter de l'obligation d'installation des infrastructures physiques intérieures (câblage interne) pour les bâtiments commerciaux, industriels et artisanaux, agricoles et entrepôts, ceci sous la condition que les coûts d'installation y relatifs dépassent un montant de 7 000 euros. Le Conseil d'État comprend que, selon le commentaire de l'article, ce seuil correspond pour les auteurs à des coûts disproportionnés, au sens du règlement, sans pour autant qu'ils énoncent d'autres explications plus précises quant à l'objectivité de leur choix. Le Conseil d'État ne partage pas ce raisonnement. Un seuil fixe et absolu, tel que prévu par la disposition sous revue, ne saurait répondre à l'exigence de proportionnalité résultant de l'article 10, paragraphe 7, du règlement, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue pour contrariété au règlement à mettre en œuvre. Il suggère de prévoir dans le texte en projet la fixation de critères permettant d'apprécier le caractère disproportionné des coûts et suggère aux auteurs de s'inspirer de dispositions similaires³.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen entend mettre en œuvre l'article 15 du règlement qui exige des sanctions aux violations de ses dispositions ainsi qu'aux manquements aux décisions contraignantes des organismes compétents. Le

³ Voir par exemple la notion de « charge disproportionnée » au sens de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ou de la loi modifiée du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

paragraphe 1^{er} énumère les obligations du règlement dont le manquement est soumis à sanction.

Le Conseil d'État se doit d'observer qu'il convient de sanctionner les refus d'accès dont la motivation ne serait pas conforme à l'article 3, paragraphe 5. L'article 11 de la loi précitée du 22 mars 2017 sanctionnait par ailleurs ce comportement par le biais de son article 11, paragraphe 1^{er}, relatif à la violation de l'article 3, paragraphe 3, de la même loi.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de compléter le dispositif sur ce point, sous peine d'opposition formelle en raison de la contrariété au droit de l'Union européenne pour mise en œuvre incomplète du règlement.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire, par exemple, « 7 000 euros » et « 100 000 euros ».

Article 1^{er}

La virgule après les mots « ci-après » est à supprimer.

Article 2

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Aux paragraphes 1^{er} et 2, il y a donc lieu de renvoyer aux « paragraphes 1^{er} à 3 ».

Article 3

Lorsqu'il est fait usage de sigles, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par le sigle afférent placé entre parenthèses, pour écrire « Institut luxembourgeois de régulation (ILR) ». En procédant de cette manière, il est possible d'avoir recours au sigle « ILR » dans toute la suite du dispositif.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Il est suggéré de conférer la teneur suivante à l'énumération :

- « 1° article 3, paragraphes 1^{er}, 2₁, alinéas 1^{er} et 2, 4 et 7 ;
- 2° article 4, paragraphes 3, 5 et 8 ;
- 3° article 5, paragraphes 2 et 4₂, alinéa 2 ;
- 4° article 6, paragraphe 1^{er} ;
- 5° article 11, paragraphe 3. »

Au paragraphe 5, il convient soit d'insérer une virgule après les mots « par l'ILR », soit de supprimer la virgule après les mots « paragraphe 4 ».

Au paragraphe 7, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre initiale « t » majuscule. Par ailleurs, et dans un souci d’harmonisation, pour l’introduction d’un recours en réformation il est indiqué de rédiger le paragraphe sous revue comme suit :

« (7) Contre les décisions prises par l’ILR dans le cadre du présent article, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l’unanimité des 19 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch