

Luxembourg, le 26 avril 2024

Objet : Projet de loi n°8318¹ visant à favoriser le déploiement de réseaux de communication à haut débit. (6514ERO)

*Saisine : Ministre d'Etat
(28 septembre 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire un cadre pour l'octroi d'aides publiques en faveur du déploiement de réseaux à haut débit, aussi bien fixes que mobiles, dans des zones où les opérateurs privés ne peuvent pas investir de manière adéquate pour des questions de rentabilité (ex : zones rurales et reculées). L'objectif central est d'assurer que tous les citoyens puissent bénéficier d'une connexion de qualité et équitable, tout en promouvant la concurrence sur le marché des réseaux de communication et en respectant les règles européennes concernant les aides d'État.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- Le Projet vise la mise en place de conditions favorables au déploiement d'un réseau à haut débit, assurant à long terme une connectivité ultrarapide sur l'ensemble du territoire, ce qui est à saluer.
- Néanmoins, il est important d'assurer une mise en concurrence équitable entre les opérateurs privés et le respect du libre jeu de la concurrence.
- Certaines notions notamment le seuil des aides, l'heure de pointe, les travaux de génie civil ainsi que la durée maximale de la consultation publique, doivent être définies de façon plus explicite pour assurer la sécurité juridique de critères conditionnant l'intervention étatique.
- La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'adéquation de combiner certaines zones blanches et grises et de dédoubler de façon limitée le réseau fixe ultrarapide existant qui connecte les utilisateurs finaux dans la zone grise.
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet sous avis sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

Contexte

Des réseaux de communication électronique performants et fiables sont essentiels pour la transition vers une société numérique. Ils contribuent à combler la fracture numérique, à stimuler l'économie et à favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive.

L'Union européenne (UE) a fixé des objectifs ambitieux pour 2030, notamment une couverture haut débit totale et des réseaux sans fil de nouvelle génération pour toutes les zones habitées. Ces objectifs nécessitent des investissements importants, principalement privés, mais pouvant être complétés par des moyens publics. Dans ce cadre, le règlement (UE) n°2023/131532 a été adopté le 23 juin 2023 pour modifier le règlement (UE) n°651/2014. Il prévoit notamment des aides spécifiques pour le déploiement de réseaux fixes à haut débit, de réseaux mobiles 4G et 5G, de projets d'intérêt commun en matière d'infrastructures numériques, de bons en faveur de la connectivité et d'aides pour les réseaux de transmission.

En raison des contraintes économiques dictées par la concentration démographique, les réseaux à haut débit sont généralement plus susceptibles de générer des profits dans les régions densément peuplées, ce qui crée une disparité de couverture dans les zones moins peuplées, rurales et reculées. Dans de telles circonstances, une action étatique s'impose pour corriger cette lacune du marché, tout en veillant à ce qu'elle demeure modérée afin de ne pas perturber l'équilibre concurrentiel du système. Le Projet s'inscrit dans le cadre de la « **stratégie nationale visant à promouvoir le déploiement de réseaux de communication à très haut débit** ». Comme mentionné dans l'exposé des motifs et les commentaires des articles du Projet, celui-ci a vocation à

² [Règlement \(UE\) 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023 modifiant le règlement \(UE\) no 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité et le règlement \(UE\) 2022/2473 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité](#)

se conformer aux lignes directrices³ établies par la Commission européenne en ce qui concerne les aides d'État pour les réseaux de communication haut débit.

Ce nouveau régime d'aides que le Gouvernement souhaite mettre en place s'inscrit également dans la **stratégie nationale pour les réseaux de communications électroniques à ultra-haut débit 2021-2025**⁴ et la **stratégie 5G pour le Luxembourg – Feuille de route pour la 5^e génération de communication mobile au Luxembourg**⁵.

Dans ce contexte, le Projet vise à faciliter le déploiement de réseaux fixes performants de manière ciblée et durable, en limitant l'intervention de l'Etat aux zones où le marché n'est pas optimal, sur la base de critères pour répondre aux besoins des clients finaux, en particulier le débit. Afin de déterminer quelles seront les zones où il est peu probable que les opérateurs du marché déploient des infrastructures comparables à celles où la densité de la population permet d'optimiser la qualité et les coûts, l'Etat se basera sur une cartographie détaillée des zones géographiques qui pourront prétendre au bénéfice de l'intervention de l'Etat. Cette cartographie sera établie par l'Institut luxembourgeois de Régulation (ILR) et fera l'objet d'une consultation publique menée par le Ministre ayant les communications dans ses compétences.

Les principaux mécanismes mis en place selon le Projet sous avis seront les suivants.

Tout d'abord, la cartographie identifiera clairement les zones géographiques cibles susceptibles d'être couvertes par le projet d'intervention publique, et donc par les aides d'Etat en faveur du déploiement de réseaux de communication à haut débit existants. Cette cartographie prendra en compte tous les réseaux existants dans ces zones sur une grille de 100 x 100 mètres maximum. Les principales caractéristiques du projet d'intervention publique, y compris les zones géographiques cibles, seront rendues publiques via un site internet dédié. Les éléments de la méthodologie et les critères techniques sous-jacents utilisés pour cartographier les zones cibles seront également publics et la cartographie fera l'objet d'une consultation publique.

Cette méthodologie vise à garantir la transparence, la participation du public et la prise en compte des avis dans la planification ainsi que la mise en œuvre de ces projets de déploiement de réseaux. Ainsi, les parties intéressées, telles que des citoyens, des entreprises, des opérateurs de télécommunications, des autorités locales seront invitées à présenter leurs observations. Elles seront également encouragées à fournir des informations étayées sur les réseaux existants ou planifiés, notamment en ce qui concerne les performances spécifiées pour le projet d'intervention. La consultation publique durera 30 jours minimum pour permettre aux parties intéressées de réagir et de soumettre leurs contributions.

L'aide sera ensuite octroyée sur base d'une procédure de mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire, conformément aux règles de passation des marchés publics et au principe de neutralité technologique, ainsi qu'en fonction de l'offre économiquement la plus avantageuse. Elle pourra également être octroyée sans mise en concurrence à une autorité publique afin que celle-ci déploie et gère un réseau fixe à haut débit. Cependant, toute concession ou mandat confié à un tiers pour la construction et l'exploitation du réseau, sera attribuée sur la base d'une procédure de mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire.

³ [Communication de la Commission européenne du 12 décembre 2022 « Lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur des réseaux de communication à haut débit », \(2023/C 36/01\)](#)

⁴ [Stratégie nationale pour les réseaux de communications électroniques à ultra-haut débit 2021-2025](#)

⁵ [Stratégie 5G pour le Luxembourg – Feuille de route pour la 5e génération de communication mobile au Luxembourg](#)

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

Le paragraphe 12 définit l'« *heure de pointe* » comme le « *moment de la journée, dont la durée est habituellement d'une heure, pendant lequel la charge du réseau est généralement à son niveau maximum* ». Pour davantage de sécurité juridique, la Chambre de Commerce souhaiterait que soit précisé ce que les auteurs entendent par « *niveau maximum* ».

Le paragraphe 1 définit les « *travaux de génie civil liés au haut débit* » comme les travaux « *de génie civil nécessaire au déploiement d'un réseau à haut débit, tels que le terrassement d'une route destiné à permettre le placement de fourreaux à haut débit* ». Pour plus de cohérence juridique, la Chambre de Commerce propose d'aligner cette définition sur celle de travaux de génie civil définie dans l'article 2 paragraphe 4 de 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. Cette dernière les définit comme « *le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil, destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique et qui comporte un ou plusieurs éléments d'une infrastructure physique* ». Cela permettrait de ne pas simplement donner un exemple de ce qui pourrait entrer dans la définition de travaux de génie civil comme c'est le cas dans le Projet. Au contraire, cette nouvelle définition proposée permettrait d'inclure l'ensemble des travaux nécessaires à la mise en place de l'infrastructure à haut débit défini à l'article 4 du Projet, qui n'inclut pas seulement le terrassement d'une route, mais aussi l'installation d'armoire fibre, par exemple.

Concernant l'article 3

Le paragraphe 2 décrit les coûts considérés comme admissibles dans le cadre de l'octroi des aides en faveur du déploiement des réseaux fixes à haut débit (ci-après « *les aides* »). Dans le cas d'un investissement réalisé sans mise en concurrence, le Projet prévoit que « *le montant d'aide ne dépasse pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation normale de l'investissement* » et que dans ce cadre, « *la marge d'exploitation est déduite des coûts admissibles ex ante sur la base de projections raisonnables* ». Si le Projet définit ce qu'il entend par « *raisonnable* », la Chambre de Commerce souhaiterait également que soit explicitement précisé l'autorité compétente en charge d'estimer si ce critère est atteint ou non.

Le paragraphe 3 définit les types d'investissements admissibles dans le cadre des aides en faveur du déploiement de réseaux fixes à haut débit. Ils sont admissibles dans deux cas de figure, et notamment dans le cas où le « *déploiement d'un réseau fixe à haut débit pour connecter les acteurs socio-économiques dans les zones dans lesquelles il n'existe qu'un réseau fournissant des vitesses de téléchargement descendant d'au moins 100 Mbps dans des conditions d'heure de pointe, mais inférieur à 300 Mbps dans des conditions d'heure de pointe* ». Or, dans les lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur des réseaux de communication à haut débit 2023/C 36/01, (point 59b), la Commission européenne estime que « *si au moins un des réseaux existant ou envisagés de manière crédible offre un débit en liaison descendante d'au moins 300 Mbps mais inférieur à 500 Mbps* » et que « *l'Etat membre démontre i) sur la base de la cartographie et de la consultation publique, qu'une défaillance du marché persiste dans les zones cibles inventoriées parce qu'aucun réseau n'évoluera pour offrir un débit d'au moins 1 Gbps en liaison descendante et 150 Mbps en liaison montante* », l'Etat peut intervenir. La Chambre de Commerce propose d'aligner le paragraphe 3 point b) sur les lignes directrices de la Commission européenne.

Le paragraphe 5 point b) décrit la procédure de consultation publique servant à vérifier la pertinence de la cartographie destinée à identifier les zones géographiques cibles qui seront couvertes par l'intervention publique. La Projet prévoit qu'elle ne peut durer moins de 30 jours, mais ne précise pas de délai maximal. Or, la définition de cette dernière paraît essentielle à la Chambre

de Commerce pour éviter des procédures trop longues dans une logique de simplification administrative.

A plusieurs reprises, en particulier dans le paragraphe 6, le Projet évoque le terme « *intervention* ». Pour des raisons de sécurité juridique et pour davantage de transparence, la Chambre de Commerce propose que ce terme soit précisé dans l'article 2, qui définit les notions clés évoquées dans le Projet.

Le paragraphe 6 traite de réseaux qui « *sont envisagés d'être déployés de manière crédible à l'horizon temporel pertinent tels qu'ils sont identifiés par la cartographie et la consultation publique effectuées conformément au paragraphe 5* ». Sur ce point, la Chambre de Commerce suggère que l'autorité en charge d'estimer la faisabilité du déploiement d'un réseau à l'horizon temporel pertinent soit explicitement définie.

Selon le commentaire de l'article 3, les zones sont différenciées en zones blanches, grises et noires. L'intervention de l'Etat est régulée selon ces zones :

- la zone noire, zone où au moins deux réseaux fixes ultrarapides sont présents ou envisagés de manière crédible à l'horizon temporel pertinent ;
- la zone blanche, zone où aucun réseau ultrarapide n'est présent ou envisagé de manière crédible à l'horizon temporel pertinent ; et
- la zone grise, dans laquelle un seul réseau fixe ultrarapide est présent ou envisagé de manière crédible à l'horizon temporel pertinent.

Une intervention étatique dans une zone noire distordrait la concurrence. Dans les zones blanches et grises, une intervention étatique opérerait un changement radical⁶ en conformité avec les conditions d'octroi des aides.

Toutefois, les commentaires du Projet prévoient que « *pour des raisons d'efficience, lorsqu'il n'est pas justifié de dissocier les zones blanches et zones grises, peuvent être sélectionnées des zones qui sont partiellement blanches et partiellement grises. Dans ces zones, dans lesquelles certains utilisateurs finaux sont déjà desservis par un réseau fixe ultrarapide, l'Etat doit s'assurer* » que son intervention n'entrave pas la concurrence.

La solution proposée est « *d'autoriser un dédoublement limité du réseau fixe ultrarapide existant qui connecte les utilisateurs finaux dans la zone grise faisant partie de la zone mixte. En pareilles situations, la zone cible dans sa totalité peut être traitée comme une zone blanche aux fins de l'appréciation de l'intervention de l'Etat* ». Cela pose plusieurs questions. Tout d'abord, quelles sont les circonstances qui justifient la non-dissociation de la zone blanche et de la zone grise ? Ensuite, si la zone grise est assimilée à la zone blanche, cela implique-t-il que l'intervention de l'État, sous forme d'aides, sera automatiquement versée à l'opérateur fournissant déjà un accès à haut débit dans cette zone grise ; et aussi, sans recourir à une consultation publique ?

⁶ L'article 3, paragraphe 6 précise qu'"il y a un changement radical si, à la suite de l'intervention pour laquelle une aide a été octroyée, un nouvel investissement massif est réalisé dans le réseau à haut débit et le réseau subventionné apporte au marché de nouvelles capacités considérables sur le plan de la disponibilité et de la capacité des services à haut débit, ainsi que du point de vue de la vitesse et de la concurrence, par rapport aux réseaux existants ou envisagés de manière crédible à l'horizon temporel pertinent". "Pour les interventions visées au paragraphe 3, point a), le réseau financé par l'Etat triplera au moins la vitesse de téléchargement descendant par rapport aux réseaux existants ou envisagés de manière crédible (vitesse cible)" ou "pour les interventions visées au paragraphe 3, point b), le réseau financé par l'Etat triplera au moins la vitesse de téléchargement descendant par rapport aux réseaux existants ou envisagés de manière crédible et fournira une vitesse de téléchargement descendant d'au moins 1 Gbps dans des conditions d'heures de pointe (vitesse cible)."

Concernant l'article 4

L'article 4 prévoit le cadre pour l'octroi d'aides publiques en faveur du déploiement de réseaux mobiles à haut débit dans des zones où les opérateurs privés ne souhaitent pas investir.

Le paragraphe 4 point b) décrit la démarche de consultation publique prévue par le Projet concernant les projets de déploiement de réseaux à haut débit.

Concernant le paragraphe 7 point b), qui prévoit la possibilité d'octroi d'aide sans procédure de mise en concurrence à une autorité publique pour qu'elle fournisse des services de gros utilisant le réseau subventionné, la Chambre de Commerce soutient le caractère exceptionnel d'une telle situation et rappelle son attachement au principe d'une procédure de mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire en fonction de l'offre économiquement la plus avantageuse.

La Chambre de Commerce rappelle également l'importance pour le Luxembourg dans le cas où l'aide est octroyée sans procédure de mise en concurrence à une autorité publique de « *justifier son choix de réseau et de solution technologique* », comme mentionné au point 123 des lignes directrices relatives aux aides d'Etat en faveur des réseaux de communication à haut débit.

Concernant l'article 6

Le paragraphe 3 point a) prévoit des bons en faveur de la connectivité pour les consommateurs et les petites et moyennes entreprises (PME) sous certaines conditions. Ils sont admissibles lorsque les consommateurs et PME souhaitent s'abonner à un nouveau service à haut débit ou faire passer leur abonnement existant à un service offrant des vitesses de téléchargement descendant d'au moins 30 Mbps dans des conditions d'heure de pointe.

Or, il est difficile pour un opérateur de mesurer précisément une vitesse de 30 Mbps. De plus, en ce qui concerne le changement d'opérateur par le consommateur ou la PME, le nouvel opérateur ne peut pas vérifier les services que le client avait avec son opérateur précédent. Par conséquent, les critères d'éligibilité et de faisabilité de la disposition devrait être réévalués.

Le paragraphe 4 prévoit que les bons peuvent couvrir jusqu'à 50% des coûts admissibles, c'est-à-dire la redevance mensuelle, les coûts d'installation standard et l'équipement terminal nécessaire qui permettent aux utilisateurs d'utiliser les services à haut débit.

La Chambre du Commerce salue l'intégration des coûts d'activation et d'installation qui font partie des entraves à l'amélioration et à la modernisation de son réseau d'accès pour un utilisateur.

Cependant, étant donné que ces coûts varient d'un opérateur à l'autre, la Chambre de Commerce recommande d'établir un forfait fixe afin de simplifier le processus.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.