



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/90/2023

19 décembre 2023

Réseaux de communication à haut débit

relatif au

Projet de loi visant à favoriser le déploiement de réseaux de communication à haut débit

Par lettre en date du 27 septembre 2023, Monsieur Xavier Bettel, Ministre des Communications et des Médias, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

1. Le projet de loi fixe un cadre légal pour les aides visant à favoriser le déploiement de réseaux de communication à haut débit.

2. L'objectif de la nouvelle loi est de soutenir la transformation numérique du Luxembourg en déployant des réseaux de communications électroniques performants, fiables et sûrs.

3. Le législateur considère que le déploiement de réseaux de communication à haut débit sur l'ensemble du territoire national, permettra non seulement de réduire la fracture numérique mais également de contribuer à une économie durable et plus compétitive. Le présent projet de loi vise à la fois le déploiement des réseaux fixes à haut débit ainsi que le déploiement des réseaux mobiles 4G et 5G.

Les réseaux de communications électroniques se diversifient de plus en plus en ce qui concerne la technologie, la topologie et les supports utilisés.

4. Jusqu'à présent, l'augmentation du débit disponible globalement et pour chaque utilisateur était privilégiée. Force est de constater que la diversification des réseaux de communication électroniques a entraîné la nécessité de développer d'autres paramètres tels que la latence, la disponibilité et la fiabilité.

A ce sujet, l'Union européenne s'est fixée des objectifs de connectivité ambitieux dans la communication « une boussole numérique » à atteindre par les Etats membres pour l'année 2030 : Des infrastructures numériques fixes et mobiles durables, sûres, résilientes et performantes, impliquant d'une part la couverture de tous les utilisateurs finaux en un lieu fixe par un réseau en gigabit jusqu'au point de terminaison du réseau et d'autre part la couverture de toutes les zones habitées, par des réseaux sans fil à haut débit de nouvelle génération dont les performances sont au moins équivalentes à celles de la 5G.

5. Le règlement de l'Union européenne n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, établit des conditions de compatibilité *ex ante* sur la base desquelles les Etats membres peuvent mettre en œuvre des mesures d'aide d'Etat sans notification préalable à la Commission.

Le 23 juin 2023, un nouveau règlement (UE) n° 2023/13153 modifie le règlement (UE) n° 651/2014 afin d'accélérer la transition verte et numérique de l'Union européenne, notamment en prévoyant des mesures d'aide pour : 1) le déploiement de réseaux fixes à haut débit, 2) le déploiement de réseaux mobiles 4G et 5G, 3) des projets d'intérêt commun dans le domaine des infrastructures transeuropéennes de connectivité numérique, 4) des bons en faveur de la connectivité, et 5) des aides en faveur des réseaux de transmission.

La loi en projet fait sien cet objectif en introduisant ces cinq nouvelles mesures d'aides qui n'existent pas dans la législation actuelle.

6. Le projet de loi commence par définir son objet et son champ d'application, avant de donner un ensemble de définitions permettant de faciliter la compréhension de la loi.

7. La loi en projet détermine également une politique de concurrence et en particulier, les règles en matière d'aides d'Etat afin de mettre en place une stratégie d'investissement coordonnée en faveur de la connectivité.

8. En outre, les auteurs du projet de loi souhaitent mettre en place un contrôle des aides d'Etat dans le domaine du haut débit et veiller à ce que les aides publiques conduisent à une plus large

couverture et à une plus grande utilisation du haut débit que cela ne serait le cas sans intervention de l'État, tout en soutenant l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts des services et les investissements propices au développement de la concurrence.

9. Le présent projet de loi donne mission à l'Institut Luxembourgeois de Régulation d'établir une cartographie détaillée des zones géographiques qui pourront prétendre au bénéfice de l'intervention de l'État, sur la base d'une représentation objective des performances des réseaux existants.

10. La future loi envisage de faciliter le déploiement de réseaux fixes performants d'une manière ciblée et durable, dans des zones dans lesquelles les opérateurs privés sont peu susceptibles d'investir ou de mettre en place le niveau adéquat d'infrastructures pour répondre à l'évolution rapide des besoins des clients, notamment dans les zones rurales et reculées.

11. Les aides à l'investissement en faveur des infrastructures à haut débit visent à encourager le déploiement de ces infrastructures ainsi que les travaux de génie civil liés au haut débit dans les zones ne disposant pas d'infrastructures comparables ou dans lesquelles il est peu probable que de telles infrastructures soient déployées dans un futur proche par les opérateurs du marché.

Observations de la Chambre des salariés

12. Tout d'abord, nous relevons que la loi en projet vise particulièrement les aides d'Etat en faveur du déploiement des réseaux de communication à haut débit. Ce projet démontre en quelque sorte l'échec du service universel des communications par une libéralisation du marché.

En effet, une loi du 22 mars 2017 portait sur des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit. A l'époque, cette loi avait pour objet de faciliter et d'encourager le déploiement des réseaux de communications électroniques à haut débit en promouvant l'utilisation conjointe des infrastructures physiques existantes et en permettant un déploiement plus efficace de nouvelles infrastructures physiques afin de réduire les coûts liés à la mise en place de ces réseaux.

12.1. La CSL prône une meilleure gestion budgétaire dans le système des aides en faveur des communications à haut débit mais également une imposition des entreprises via laquelle elles pourront contribuer au déploiement des réseaux de communication. La priorité doit être de garantir à ce que tout le monde puisse avoir accès au haut débit.

13. Désormais, la loi en projet précise que « dans les limites budgétaires, le ministre ayant les Communications électroniques dans ses attributions, peut octroyer les aides prévues par la présente loi à des entreprises régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. »

Notre Chambre s'interroge sur la pertinence de la future loi par rapport aux mesures qui ont déjà été mises en place auparavant et se demande, quelles sont précisément les limites budgétaires auxquelles le Gouvernement fait référence.

14. La présente loi ne s'applique pas aux aides excédant le seuil suivant : en ce qui concerne les aides en faveur du déploiement de réseaux fixes à haut débit octroyées sous forme d'une subvention : 100 millions EUR de coûts totaux par projet.

Se pose la question de savoir si cette exclusion s'applique également aux aides en faveur du déploiement de réseaux mobiles 4G et 5G. Les auteurs du projet précisant uniquement qu'un mécanisme de suivi et de récupération est mis en place pour le déploiement de réseaux mobiles 4G et 5G si le montant de l'aide octroyée en faveur du projet excède 10 millions EUR.

Pourtant, le projet de loi précise que dans le cadre de la stratégie ultra haut débit du Gouvernement, une première estimation de ce coût a été évaluée à 9 millions d'euros jusqu'en 2026.

Force est de constater que les autorités ne prévoient pas une gestion prudente des moyens budgétaires, on relève notamment l'absence d'estimation des coûts réels pour un tel déploiement.

15. Dans le cadre des définitions figurant dans la future loi, notre Chambre constate l'absence de termes indispensables à la bonne compréhension de la loi, à savoir la définition du « réseau à haut débit », du « réseau d'accès fixe » ou encore du « réseau d'accès mobile ». Ces termes figurent pourtant dans la communication de la Commission concernant les lignes directrices relatives aux aides d'Etat en faveur des réseaux de communication à haut débit.

16. Quant aux bons en faveur de la connectivité, on ne sait pas clairement qui pourra bénéficier de ces bons et sur base de quels critères. Les auteurs du projet citent uniquement les différentes catégories de bons sans définir les conditions d'octroi.

Notre Chambre estime qu'il est indispensable de prendre en compte des critères sociaux pour l'octroi des bons en faveur de la connectivité.

17. La loi en projet soulève par ailleurs de nombreuses interrogations en ce qui concerne notamment les risques sur la santé des consommateurs.

La CSL ne s'oppose pas à la connectivité à haut débit en tant que telle en ce qu'elle permet certes de satisfaire les besoins croissants d'accès plus performant et plus rapide à l'internet pour les entreprises dans un contexte professionnel, dans le domaine de la santé, de la recherche, de l'éducation ou encore de l'innovation.

A titre d'exemple, la latence et la fiabilité des réseaux de communication permettront notamment aux entreprises d'organiser des vidéoconférences en haute définition (HD) avec plusieurs participants dans des lieux différents ou travailler sur des logiciels communs.

18. En offrant aux citoyens la possibilité d'essayer et de tester les outils numériques les plus avancés, cela ne réduira pas forcément la fracture numérique dans la mesure où les personnes qui ne maîtrisent pas les réseaux de communications classiques, se retrouveront vite dépassées par la rapidité des réseaux de communication à haut débit.

19. Notre Chambre tient à préciser l'importance de la protection des données personnelles qui seront davantage sollicitées dans le cadre des réseaux à haut débit. Les informations relatives aux données personnelles circulant sur internet peuvent être utilisées à des fins malveillantes ou subir un mauvais traitement, de sorte qu'il est primordial de garantir leur protection.

20. Notre Chambre déplore l'absence absolue de toute considération relative au principe de précaution dans le déploiement des réseaux de communication à haut débit et plus particulièrement du déploiement de la 5G.

Elle s'interroge sur l'impact que les champs électromagnétiques sont susceptibles d'avoir sur les organismes vivants à des niveaux d'exposition bien en-dessous des valeurs limites internationales.

21. Il est opportun de faire primer la santé publique sur la croissance économique et de mener sérieusement des études d'impact avant la mise sur le marché généralisé des réseaux de communication à ultra haut débit.

22. Au regard des remarques formulées, notre Chambre n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 19 décembre 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.