

N° 6123

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant:**

- 1. organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation;**
- 2. modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

*(Dépôt: le 18.3.2010)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (12.3.2010).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	5
4) Commentaire des articles	6

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Communications et des Médias et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre des Communications et des Médias est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Palais de Luxembourg, le 12 mars 2010

*Le Ministre des Communications
et des Médias,*

François BILTGEN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. UN NOUVEAU CADRE POUR LES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES – LE „PAQUET TELECOM AMENDE“

La directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques impose une modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (ci-après: la loi ILR).

C'est surtout le paragraphe 4 de l'article 11¹ de la loi ILR qui est incompatible avec les nouvelles obligations communautaires concernant l'indépendance des autorités réglementaires nationales reprises à l'article 3 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques (directive „cadre“) tel que modifié par la directive 2009/14/CE.

En outre, le dernier alinéa de ce paragraphe n'est pas conforme à la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, et notamment son article 2, paragraphe II, point 1, comme par ailleurs la dernière phrase du deuxième alinéa du paragraphe 2.

D'autres dispositions qui permettraient au Gouvernement d'influencer de manière directe ou indirecte certaines décisions de l'ILR sont redressées.

Le texte de référence est l'article 3 de la directive „cadre“, notamment les paragraphes 3, 3bis, 3ter et 3quater nouveaux:

Article 3

Autorités réglementaires nationales

1. Les Etats membres veillent à ce que chacune des tâches assignées aux autorités réglementaires nationales dans la présente directive et dans les directives particulières soit accomplie par un organisme compétent.

2. Les Etats membres garantissent l'indépendance des autorités réglementaires nationales en faisant en sorte que celles-ci soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques. Les Etats membres qui conservent la propriété ou le contrôle d'entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et/ou de services de communications électroniques veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises d'autre part.

„3. Les Etats membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et au moment opportun. Les Etats membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées.

3bis. Sans préjudice des paragraphes 4 et 5, les autorités réglementaires nationales responsables de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises conformément à l'article 20 ou 21 de la présente directive agissent en toute indépendance et ne sollicitent ni n'ac-

¹ (4) Le Gouvernement peut proposer au Grand-Duc de révoquer la direction en cas de désaccord fondamental sur la politique ou sur l'exécution de la mission de l'Institut, le conseil entendu en son avis. Dans ce cas, la proposition de révocation doit concerner la direction dans son ensemble.

De même, le Gouvernement peut proposer au Grand-Duc de révoquer un membre de la direction qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions.

Avant de transmettre une proposition de révocation au Grand-Duc, le Gouvernement doit consulter le conseil de l'Institut. La démission d'un membre de la direction intervient de plein droit par l'atteinte de la limite d'âge de soixante-cinq ans.

ceptent d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées en vertu du droit national transposant le droit communautaire. Ceci n'empêche pas une surveillance conformément aux dispositions nationales de droit constitutionnel. Seuls les organismes de recours établis conformément à l'article 4 ont le pouvoir de suspendre ou d'infirmier les décisions prises par les autorités réglementaires nationales. Les Etats membres veillent à ce que le chef d'une autorité réglementaire nationale visée au premier alinéa ou son remplaçant ou, le cas échéant, les membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction au sein de l'autorité réglementaire nationale ou leurs remplaçants ne puissent être congédiés que s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour exercer leurs fonctions, préalablement définies en droit national. La décision de congédier le chef de l'autorité réglementaire nationale concernée ou, le cas échéant, les membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction est rendue publique au moment du congédiement. Le chef congédié ou, le cas échéant, les membres congédiés de l'instance collégiale exerçant cette fonction reçoivent un exposé des motifs et ont le droit d'en demander publication si celle-ci n'intervient pas d'office, auquel cas celui-ci est publié.

Les Etats membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales visées au premier alinéa disposent des budgets annuels distincts. Les budgets sont rendus publics. Les Etats membres veillent également à ce que les autorités réglementaires nationales disposent des ressources financières et humaines adéquates pour leur permettre de participer activement et de contribuer à l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE).

3ter. Les Etats membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales soutiennent activement les objectifs de l'ORECE s'agissant de promouvoir une meilleure coordination et une plus grande cohérence en matière de réglementation.

3quater. Les Etats membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales tiennent le plus grand compte des avis de l'ORECE et de ses positions communes lorsqu'elles adoptent leurs propres décisions concernant leurs marchés nationaux.

4. Les Etats membres publient les tâches à accomplir par les autorités réglementaires nationales d'une manière aisément accessible, en particulier lorsque ces tâches sont confiées à plusieurs organismes. Les Etats membres assurent, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités, ainsi qu'entre ces autorités et les autorités nationales chargées de l'application du droit de la concurrence et les autorités nationales chargées de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, sur des sujets d'intérêt commun. Lorsque plus d'une autorité est compétente pour traiter ces questions, les Etats membres veillent à ce que les tâches respectives de chaque autorité soient publiées d'une manière aisément accessible.
5. Les autorités réglementaires nationales et les autorités nationales en matière de concurrence se communiquent les informations nécessaires à l'application des dispositions de la présente directive et des directives particulières. En ce qui concerne les informations échangées, l'autorité qui les reçoit assure le même niveau de confidentialité que l'autorité qui les fournit.
6. Les Etats membres notifient à la Commission toutes les autorités réglementaires nationales chargées d'accomplir des tâches en application de la présente directive et des directives particulières, ainsi que leurs responsabilités respectives.

*

2. DE NOUVELLES MISSIONS POUR L'ILR

L'Institut Luxembourgeois de Régulation est chargé de la régulation des secteurs économiques suivants:

- Réseaux et services de communications électroniques (télécommunications);
- Transport et distribution d'énergie électrique;
- Transport et distribution de gaz naturel;
- Services postaux.

En outre, il assure la gestion et la coordination du spectre des fréquences radioélectriques.

La mise en place et la composition du comité de direction de l'Institut date du 21 mars 1997² et n'ont pas été changées depuis. De 1997 à 2000, le seul secteur tombant sous la surveillance de l'Institut était le secteur des télécommunications au sens étroit du mot, les fréquences radioélectriques et les „antennes collectives“ bénéficiant de régimes à part.

Pour ne pas multiplier les institutions en charge de réguler les marchés, les fonctions de surveillance de l'Institut ont été élargies par la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité et par la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux. En juillet 2000, l'Institut Luxembourgeois des Télécommunications devient tout naturellement l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), le mot „Régulation“ couvrant alors l'ensemble des services de réseaux. En 2001, par la transposition en droit national de la directive européenne 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, les compétences au marché du gaz naturel.

Enfin, dans un avant-projet de loi concernant la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 97/440/CE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités ferroviaires et la tarification de l'infrastructure ferroviaire le Ministre compétent envisage la désignation de l'Institut comme organisme de contrôle du marché ferroviaire.

Eu égard à ces élargissements de compétences il convient d'ouvrir la possibilité d'un élargissement de la direction à un maximum de cinq membres. Pour garder toute flexibilité en la matière, le libellé laisse au pouvoir de nomination le choix entre trois, quatre ou cinq membres – une disposition en vigueur à la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF).

*

2 Loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications – article 55

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. La présente loi a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 2. L'article 1er est modifié comme suit:

1° A l'alinéa 3 sont ajoutées les phrases suivantes: „Il exerce en toute indépendance les missions de régulation des secteurs économiques, entreprises et opérateurs dans le cadre et dans les limites des pouvoirs lui accordés par les lois et règlements qui les régissent.

Les règlements adoptés par l'Institut conformément aux dispositions de ces lois sont publiés au Mémorial et sur son site Internet. Ces règlements sont applicables trois jours après la publication au Mémorial, à moins qu'ils ne déterminent une entrée en vigueur plus tardive.“

2° Le dernier alinéa se lit comme suit: „Son siège est établi à Luxembourg. Il peut être transféré dans toute autre localité du Luxembourg par décision du conseil d'administration.“

Art. 3. L'article 2 est supprimé.

Art. 4. Le premier paragraphe de l'article 3 est supprimé.

Art. 5. L'article 6 est modifié comme suit:

1° Au point a) les termes „avant leur présentation au Gouvernement pour approbation“ sont supprimés.

2° Le point c) est reformulé de manière suivante: „Il nomme le réviseur aux comptes de l'Institut.“

3° Au point i) les termes „, , sous réserve des autres approbations requises en vertu de la présente loi“ sont supprimés.

Art. 6. L'article 11 est modifié comme suit:

1° Le paragraphe (2) est modifié comme suit:

„(2) Elle est composée d'un directeur et de deux à quatre membres dont le directeur est le supérieur hiérarchique. Les membres sont autorisés à porter le titre de directeur adjoint. Pour pouvoir être nommé membre de la direction, il faut remplir les conditions prescrites pour l'accès aux fonctions de la carrière supérieure auprès des administrations de l'Etat conformément à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Les membres de la direction sont nommés par le Grand-Duc pour une durée de cinq ans. Les nominations sont renouvelables.

Les membres de la direction sont inamovibles pour la durée de leur mandat. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Toutefois en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.“

2° Le paragraphe (4) est supprimé.

3° Au paragraphe (5) les mots „ou de révocation“ sont supprimés.

4° Le deuxième alinéa du paragraphe (6) est supprimé.

Art. 7. L'article 13 est modifié comme suit:

Le paragraphe 4 est supprimé.

Art. 8. L'article 17 est modifié comme suit:

La phrase suivante est ajoutée à l'alinéa 2 du premier paragraphe:

„Les comptes annuels sont publiés au Mémorial.“

Art. 9. L'article 18 est supprimé.

Art. 10. L'article 19 prend la teneur suivante:

„(1) Le réviseur d'entreprise est nommé pour une période de trois années; sa nomination est renouvelable une fois.

(2) Le réviseur a pour mission de vérifier et de certifier le caractère exact et complet des comptes de l'Institut. Il dresse, à l'intention du conseil un rapport détaillé sur les comptes de l'Institut à la clôture de l'exercice financier.“

Art. 11. L'article 20 est supprimé.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

„Le texte de cet article ne contient (certes) pas de disposition contraignante, mais présente l'utilité d'éviter à l'ingrès de chacun des articles qui suivent la répétition fastidieuse de la mention de la loi qu'il s'agit de modifier.“³

Ad article 2

1° L'ajout, inspiré de l'article 34 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, souligne l'indépendance de l'Institut dans ses missions de contrôle et de régulation qui lui sont confiées par des lois et règlements. Il intègre en outre le texte de l'article 2.

2° Le droit de changer de siège social revient au Conseil d'administration.

Ad article 3

Le texte de l'article 2 a été intégré dans l'article 1er.

Ad article 4

Suite logique de l'indépendance de l'Institut: l'Etat est dégagé de toute responsabilité quant à des mesures prises par l'Institut dans le cadre de ses missions.

Ad article 5

L'article 5 renforce et élargit les pouvoirs du conseil d'administration de l'Institut et le responsabilise davantage en abolissant les cas de double approbation. Cette disposition est, prise à la lettre, quelque peu absurde du fait que les administrateurs, nommés sur proposition du Gouvernement en Conseil, puissent prendre des décisions opposées à celles des membres du Gouvernement.

Ad article 6

Le nombre des membres de la direction passe de trois à un maximum de cinq. En outre, la durée des mandats est limitée à un maximum de deux fois cinq années. Au niveau communautaire cette limitation est pratiquement acquise du fait d'une modification de la législation européenne en matière d'énergie.

Pour satisfaire aux dispositions du nouveau paragraphe 3bis) de l'article 3 de la directive „cadre“ modifiée, l'inamovibilité leur est accordée pour la durée de leur mandat. Il s'agit en fait d'une version limitée dans le temps de l'article 91 de la Constitution. Les autres garanties, ainsi que les cas d'incapacités mentionnés par le paragraphe précité découlent du statut du fonctionnaire applicable aux membres de la direction.

Ad article 7

Le paragraphe fait double emploi avec l'alinéa i) de l'article 6 modifié.

Ad article 8

Reprise de l'obligation de publication des comptes annuels, obligation inscrite à l'article 18 supprimé. Quant aux rapports annuels, il est prévu de les publier sur le site Internet de l'Institut.

³ Avis No 48.289 du Conseil d'Etat du 24 novembre 2009

Ad article 9

L'émancipation du conseil d'administration et sa responsabilisation rend superfétatoire toute intervention du Gouvernement en Conseil dans l'approbation des comptes. Quant à la décharge de la direction, un refus de cette décharge par le Gouvernement en Conseil aurait pour conséquences un désaccord profond entre la direction, le conseil d'administration de l'Institut (qui a transmis pour décharge des comptes approuvés) et le Conseil de Gouvernement. Devant ce scénario invraisemblable et sans véritable issue, il y a lieu de renoncer aux dispositions inscrites à l'article 18, exception faite de l'obligation de publication des comptes et des rapports annuels. Cette obligation est ajoutée à l'article 17.

Ad article 10

(1) La désignation du réviseur incombe désormais au conseil d'administration (cf. modification de l'article 6, paragraphe c)). Pour éviter l'installation d'une routine qui pourrait nuire au contrôle il y a lieu de limiter le mandat du réviseur à six années.

(2) Nommé par le conseil d'administration le réviseur rapporte par conséquent à ce dernier, et non plus au Gouvernement. En vertu du point d) de l'article 6 le conseil peut ordonner des vérifications spécifiques. Il n'y a pas lieu de le répéter à l'article 19.

Ad article 11

Comme une dissolution de l'Institut ne peut se faire que par une loi, il appartient au législateur de fixer les conditions de cette dissolution, y compris l'affectation des avoirs de l'Institut.

