

N° 5178⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**sur les réseaux et les services de communications électroniques**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(3.12.2003)

Par lettre du 25 juin 2003, réf. res2577, Monsieur François Biltgen, ministre délégué aux Communications, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le présent projet de loi transpose en droit luxembourgeois cinq directives et une décision européennes:

- directive relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive „accès“);
- directive relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive „autorisation“), à l'exception des articles concernant les fréquences radioélectriques et la numérotation;
- directive relative à un cadre réglementaire commun pour réseaux et services de communications électroniques (directive „cadre“), à l'exception des articles concernant les fréquences radioélectriques et la numérotation;
- directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive „service universel“);
- directive relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et services de communications électroniques (directive „concurrence“);
- décision relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision „spectre radioélectrique“), en ce qui concerne les articles se référant aux procédures.

Il s'agit en l'occurrence, comme le Conseil européen l'a décidé en 2000 à Lisbonne, de mettre en évidence le potentiel de croissance, de compétitivité et de création d'emplois associé au passage à une économie numérique fondée sur la connaissance. Pour ce faire, il est crucial, pour les entreprises et pour les personnes physiques, d'avoir accès à une infrastructure de communications bon marché de classe mondiale, ainsi qu'à une vaste gamme de services.

Un cadre réglementaire européen est nécessaire afin d'assurer la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information.

2. Les nouvelles directives sont censées adapter à l'évolution des marchés et des technologies le cadre réglementaire adopté en prévision de l'ouverture à la concurrence des réseaux et services de télécommunications (dont le service téléphonique public) et donc conçu pour gérer la transition vers la concurrence en étant centré sur la création d'un marché concurrentiel et sur les droits des nouveaux arrivants.

Le cadre actuel se caractérise par une approche asymétrique en mettant l'accent sur la protection des nouveaux entrants face aux géants du secteur issus de la transformation des anciennes administrations en entreprises publiques ou entreprises tout court.

Des règles différentes s'appliquent pour réglementer les différentes infrastructures de communications et les services associés. La convergence implique toutefois que les mêmes services puissent être

fournis en utilisant n'importe quel réseau de transmission, car l'existence de cadres réglementaires différents est susceptible de fausser la concurrence.

3. Le nouveau cadre réglementaire maintient la séparation de la réglementation de la transmission de celle des contenus. Il ne s'applique donc pas aux contenus des services fournis sur les réseaux de communications électroniques.

Les dispositions de ce cadre ne portent pas atteinte à la possibilité du législateur d'adopter les mesures nécessaires pour garantir la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité, assurer l'ordre public et la sécurité publique et permettre la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales.

Les services propres à la société de l'information, notamment le commerce électronique, ne sont pour la plupart pas couverts par le champ d'application du nouveau cadre réglementaire, car ils ne consistent pas entièrement ou principalement en la transmission de signaux sur des réseaux de télécommunications électroniques. Les services de téléphonie vocale et de transmission du courrier électronique sont couverts par le nouveau cadre.

4. Les points clefs du nouveau cadre réglementaire sont les suivants:

- confirmation de l'objectif d'établir une concurrence effective sur l'ensemble du marché des communications électroniques;
- renforcement de la régulation sectorielle du secteur des communications électroniques et confirmation du rôle clé joué par les autorités réglementaires nationales (ARN) dans sa mise en oeuvre;
- rapprochement des principes de la régulation et de ceux du droit de la concurrence;
- cadre réglementaire harmonisé pour l'ensemble des réseaux de „communications électroniques“ (audiovisuel et télécommunications);
- renforcement sur le plan communautaire de la coordination des ARN;
- renforcement du pouvoir d'appréciation des ARN avec en contrepartie une procédure renforcée de consultation de la Commission et des ARN des autres Etats membres, ainsi qu'un droit de veto de la Commission sur certaines de leurs décisions.

1. Objet, définitions et dispositions générales

5. Le projet de loi soumis pour avis a pour objectifs de:

- créer un environnement concurrentiel pour le secteur des communications électroniques et le libre exercice de ces activités dans le respect des dispositions légales;
- définir un service universel en matière de communications électroniques;
- séparer la fonction de régulation de celle d'exploitation des réseaux et de fourniture des services de communications électroniques;
- réglementer l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées ainsi que leur interconnexion afin de favoriser l'instauration d'une concurrence durable et de garantir l'interopérabilité des services de communications électroniques tout en procurant des avantages aux consommateurs;
- établir des droits des consommateurs et des obligations correspondantes des entreprises.

Les trois premiers tirets sont des adaptations par rapport à la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications; les deux derniers tirets sont nouveaux par rapport à cette loi.

6. L'ancien cadre réglementaire ne s'applique qu'aux réseaux et services offerts au public, alors que la réglementation projetée concerne tous les réseaux et services de communications électroniques. Sont exclus du champ d'application, les réseaux spécifiques mis en place par l'Etat pour assurer ses besoins de défense ou de sécurité publique.

2. Régime de l'autorisation générale

7. Le projet de loi établit un régime de libre accès aux entreprises décidées à opérer dans le secteur des réseaux et services de communications électroniques. Leur unique obligation consiste dans la notifi-

cation de leur projet à l'autorité de régulation du secteur, secteur qui, tout en attendant la libéralisation totale, reste sous tutelle.

Par cette notification naissent des droits (octroi de numéros, droits de passage), mais également des obligations (participation aux frais de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), obligation de comptabilité séparée dans le cas de bénéficiaires de droits spéciaux) dans le champ de l'entreprise.

3. Marchés de produits et de services

8. L'intervention „ex post“ constitue le principe général suite à un dérapage d'un acteur du marché. La réglementation „ex ante“ reste toutefois le meilleur garant pour le développement d'un marché concurrentiel.

La définition de la „puissance sur le marché“ est adaptée par le présent projet afin de tenir compte de l'évolution des marchés qui deviennent plus complexes et plus dynamiques.

La nouvelle définition correspond à celle de la „position dominante“ en matière de concurrence. Il y a donc lieu de définir les marchés spécifiques tombant sous le champ d'application de la loi et d'analyser le comportement de tous les acteurs sur ces marchés.

4. Accès et interconnexion

9. Selon la directive „accès“, les entreprises qui reçoivent une demande d'accès ou d'interconnexion devraient, en principe, conclure des accords d'accès ou d'interconnexion sur une base commerciale et négociée de bonne foi.

Les mesures destinées à assurer une interopérabilité entre services ou une connectivité de bout en bout des réseaux peuvent être imposées à tous les opérateurs.

Les obligations de „transparence“, de „non-discrimination“, de „séparation comptable“, de „satisfaire les demandes raisonnables d'accès“ et de „contrôle des prix“ peuvent être imposées aux opérateurs „puissants“ uniquement.

5. Service universel

10. Les nouvelles modalités du service universel de réseaux et de services de communications électroniques ne se différencient guère des dispositions de la loi modifiée du 21 mars 1997 sur les télécommunications.

Le projet prévoit uniquement des adaptations et des modernisations en vue de définir la portée du service universel, les droits des utilisateurs et les mesures permettant de compenser les fournisseurs sans distorsion de la concurrence.

Il prolonge également l'application des dispositions en vigueur à propos des lignes louées pour la disponibilité de ces lignes jusqu'à ce que ces services s'ouvrent définitivement à la concurrence.

11. La notion de service universel en matière de communications électroniques comprend les services suivants:

- la fourniture d'accès à position déterminée au réseau téléphonique public et la fourniture en cette position de services téléphoniques accessibles au public pour toute personne qui en fait la demande raisonnable;
- la mise à disposition de postes téléphoniques payants;
- la publication et la mise à disposition d'au moins un annuaire téléphonique;
- la fourniture d'au moins un service de renseignements téléphoniques.

L'ILR fixe des critères de qualité minimale des prestations fournies dans le cadre du service universel et peut établir des objectifs de performance.

12. Le principe en matière de service public est le suivant: tous les services relevant du „service universel“ sont offerts par les différentes entreprises sur l'ensemble du territoire sans que le service universel ne soit „déclenché“, c'est-à-dire sans qu'aucune entreprise ne soit obligée de fournir un élément du service universel.

Si l'ILR constate des manquements, il lance un appel public de candidature pour les éléments spécifiés. Suite à cet appel, il choisit un candidat pour la fourniture de ou des éléments du service universel. A défaut de candidat, l'ILR impose la fourniture à une entreprise puissante sur le marché spécifié.

L'ILR peut instaurer un fonds pour le maintien du service public afin de compenser une charge inéquitable d'une entreprise résultant du fait qu'elle doit fournir des éléments du service universel. Toutes les entreprises notifiées doivent contribuer à ce fonds.

13. Par entreprise puissante, l'ancien cadre réglementaire entendait une entreprise ayant une part de marché supérieure à 25%. Le nouveau projet désigne comme puissante l'entreprise qui a la possibilité de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs.

14. La Chambre des Employés Privés accueille favorablement le fait que le projet de loi prévoit non seulement que le raccordement en position déterminée au réseau téléphonique public constitue un service universel au sens du projet, mais qu'en plus, le raccordement réalisé doit permettre de donner et de recevoir des communications de données, à des débits de données suffisants pour permettre un accès fonctionnel à Internet, notamment aux services publics en ligne, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique.

La CEP•L estime que la possibilité d'accès fonctionnel à Internet doit constituer un droit inconditionnel et insiste sur la nécessité que l'ILR veille consciencieusement à ce que ce droit soit respecté dans le chef de tous les abonnés.

6. Droits des utilisateurs finals

15. Le projet de loi reprend l'obligation pour les entreprises fournissant des services aux utilisateurs finals, de publier leurs offres de service et de conclure des contrats écrits avec leurs clients.

Il est en effet indispensable pour le consommateur de disposer de toutes les informations nécessaires pour pouvoir effectuer un choix informé du fournisseur de service auquel il veut s'abonner.

Les Etats membres de l'UE sont tenus d'instaurer une procédure extrajudiciaire de résolutions des litiges entre consommateurs et entreprise fournissant des services de communications électroniques.

Il est imposé aux entreprises fournissant un service téléphonique accessible au public d'accepter le recours à un tel mécanisme si le consommateur l'exige. Ceci permettrait un règlement rapide et peu coûteux pour le consommateur d'un éventuel différend.

7. Droits de passage

16. Les entreprises obtiennent un droit de passage systématique sur les domaines publics de l'Etat et des communes, et plus spécifiquement sur les domaines publics routier et ferroviaire, pour faciliter la mise en place d'opérateurs alternatifs.

L'octroi de ces droits est limité aux entreprises ayant répondu aux exigences de notification et bénéficiant d'un document émanant de l'ILR confirmant qu'elles sont habilitées à demander de tels droits.

Il s'agit d'une extension du régime applicable actuellement aux seuls détenteurs de licences individuelles à toutes les entreprises exploitant des réseaux.

Pour les propriétés privées, aucun droit particulier n'est accordé aux entreprises notifiées. Elles doivent, le cas échéant, négocier une utilisation éventuelle avec les propriétaires. Les contrats relatifs à une telle utilisation sont notifiés à l'ILR qui pourra alors rapprocher les deux parties contractantes pour leur proposer un partage ou une colocalisation aux fins d'éviter une multiplication d'infrastructure.

8. Partage d'infrastructures

17. Les autorités compétentes doivent encourager le partage de ressources via des accords volontaires, ce partage ayant des bénéfices en matière d'urbanisme, de santé publique ou d'environnement.

9. Autorité de régulation

18. L'organisation et le statut de l'ILR sont traités par une loi organique propre. Le présent projet précise les procédures spécifiques qu'il doit observer en tant que régulateur du secteur des réseaux et services de communications électroniques.

Le projet entend instaurer une coopération plus efficace entre l'Institut et les autorités en charge de l'application du droit de la concurrence et de la protection du consommateur.

La réalisation du „marché unique“ requiert en outre des consultations entre l'Institut, la Commission et les autorités de régulation des autres Etats membres de l'UE.

L'ILR garde son pouvoir de résolution des litiges par décision administrative, pouvoir qui est étendu aux litiges transfrontaliers.

Les sanctions administratives font partie des instruments dont dispose l'ILR pour imposer ses décisions aux différents acteurs du marché.

*

19. La Chambre des Employés Privés marque son accord au présent projet de loi.

• L'avis a été élaboré par la Commission économique de la CEP•L qui est composée de: Jos Kratochwil, Président; Sylvain Hoffmann, Rapporteur; les membres: Lex Breisch, Norbert Conter, Marie-Jeanne Demuth, Siggi Farys, Fernand Gales, Marc Glesener, Jean-Paul Laplanche, Gaby Schaul-Fonck, Fernand Schott, Marc Spautz, Robert Weber, Denise Weber-Ludwig et Nico Wennmacher.

La Commission économique s'est réunie en dates des 12 septembre, 23 septembre, 30 septembre, 7 octobre, 14 octobre, 4 novembre et 21 novembre 2003.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée plénière du 3 décembre 2003.

Luxembourg, le 3 décembre 2003

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

