

N° 5180⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant réorganisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation

* * *

AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(30.6.2004)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre délégué aux Communications, j'ai l'honneur de vous saisir d'*amendements gouvernementaux* au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire du projet de loi sous examen, comprenant les modifications proposées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 2004 retenues par le Gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
François BILTGEN

*

TEXTE DES AMENDEMENTS

Amendement 1 portant sur l'article 4

Le Conseil d'Etat a constaté dans son avis l'absence d'une disposition concernant le financement de l'Institut. Une telle disposition serait à intégrer à l'article 4 en tant que premier paragraphe. Le texte proposé pour l'article 4 deviendrait ainsi le paragraphe 2 de cet article.

Art. 4. (1) L'Institut récupère la contrepartie de ses frais du personnel en service et de ses frais de fonctionnement conformément aux dispositions des lois et règlements qui déterminent les secteurs économiques sous sa régulation.

(2) L'Institut est exempt de tous droits, impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée.

Commentaire relatif à l'amendement 1

La proposition du Conseil d'Etat:

„(1) L'Institut est autorisé à prélever la contrepartie de ses frais du personnel en service et de ses frais de fonctionnement par des taxes à percevoir auprès des personnes et des entreprises tombant sous sa surveillance.

(2) Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution.“
appelle les commentaires suivants:

Contrairement au Commissariat aux Assurances et à la CSSF, les compétences de l'Institut s'exercent sur plusieurs secteurs. Le mode de financement des activités est fixé par les lois sectorielles afférentes:

La loi modifiée de 1997 sur les télécommunications précise:

Art. 65. *L'Institut est autorisé à prélever la contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement par des taxes à percevoir auprès de chaque opérateur ou personne soumise à sa surveillance.*

Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent article.

La loi de 2000 sur le marché de l'électricité précise:

Art. 27. 1. *Il est créé une autorité de régulation, de contrôle et de transparence qui a pour mission d'éviter tout abus de position dominante, au détriment notamment des consommateurs, et tout comportement prédateur.*

2. La fonction de régulateur est confiée à l'Institut Luxembourgeois de Régulation.

3. Le régulateur tient une comptabilité analytique distincte par activité pour chacune des fonctions de régulation soumises à son autorité.

4. Le régulateur est autorisé à prélever la contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement par des taxes à percevoir auprès de chaque personne physique ou morale soumise à sa surveillance.

Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent article.

La loi de 2001 sur le marché du gaz naturel précise:

Art. 33. 1. *Il est créé une autorité de régulation qui a pour mission d'éviter tout abus de position dominante, au détriment notamment des consommateurs, et tout comportement prédateur.*

2. L'autorité de régulation émet, sur demande du ministre, des avis concernant l'établissement des différentes autorisations de construction, de transport, de distribution et de fourniture, l'approbation des tarifs de transport du gaz naturel ainsi que toute autre question en relation avec le secteur du gaz naturel.

3. La fonction d'autorité de régulation est confiée à l'Institut Luxembourgeois de Régulation.

4. L'autorité de régulation tient une comptabilité analytique distincte pour ses activités de régulation exercées en application de la présente loi.

5. L'autorité de régulation est autorisée à prélever la contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement encourus en application de la présente loi par des taxes à percevoir auprès de chaque personne physique ou morale soumise à sa surveillance. Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent paragraphe.

La loi modifiée de 2000 sur les services postaux précise:

Art. 26. (1) *L'Institut tient une comptabilité séparée pour ses activités de régulation en matière de services postaux.*

(2) Les frais encourus par l'Institut dans le cadre de sa mission de surveillance des services postaux sont à charge de l'Etat.

(3) Une section dénommée „Autorité de régulation indépendante en matière de services postaux“ est ajoutée au budget des dépenses du ministère de tutelle de l'ILR.

Les articles de cette section sont non limitatifs et sans distinction d'exercice.

Pour les secteurs „télécommunications électroniques“, „électricité“ et „gaz naturel“, la proposition du Conseil d'Etat – le recours à un règlement grand-ducal fixant le montant des taxes – est valable, si l'on ne tient pas compte des propositions du projet de loi No 5178 concernant les contributions à fournir par les entreprises notifiées du secteur des communications électroniques.

Le financement des activités de surveillance du secteur postal incombe à l'Etat. Pour suivre l'approche préconisée par le CE on devrait aligner le financement de la régulation du marché postal sur les trois autres secteurs, en modifiant la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux. Une telle modification aurait pour conséquences l'accroissement des charges pesant sur les entreprises actives dans le secteur – une mesure difficilement défendable sur le plan communautaire.

Mais même dans ce cas, il s'agit de vérifier si l'approche préconisée par le Conseil d'Etat peut satisfaire aux dispositions de l'article 12 de la directive 2002/19/CE „autorisation“ – et surtout au paragraphe 2 de cet article:

„Art. 12. Taxes administratives

1. Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé:

- a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle de la conformité et d'autres contrôles du marché, ainsi que les frais afférents aux travaux de réglementation impliquant l'élaboration et l'application de législations dérivées et de décisions administratives, telles que des décisions sur l'accès et l'interconnexion, et*
- b) sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires.*

2. Lorsque les autorités réglementaires nationales imposent des taxes administratives, elles publient un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs.“

L'amendement proposé s'inspire de la proposition faite par le Conseil d'Etat pour l'article 2 du projet et laisse aux lois sectorielles le soin de régler la question du financement de l'Institut.

*

Amendement 2 portant sur l'article 11, paragraphe (4)

Le paragraphe (4) de l'article 11, pour rétablir le parallélisme entre nomination et révocation, se lira comme suit:

(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.

Commentaire relatif à l'amendement 2

L'amendement répond aux reproches adressés par le Conseil d'Etat au texte initial du projet:

„Le paragraphe 4 reprend au fond la disposition contenue au paragraphe 8 de l'article 55 de la loi actuelle concernant la révocation de l'ensemble de la direction en cas de désaccord fondamental sur la politique et sur l'exécution de la mission de l'Institut. Contrairement au texte actuel, qui réserve au Gouvernement l'initiative de proposer au Grand-Duc la révocation de la direction, le projet sous avis réserve ce droit au seul ministre ayant les relations avec l'Institut dans ses attributions. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte proposé. Le principe du parallélisme des formes dicte que la révocation de la direction doit se faire dans les mêmes formes que la nomination. Or, les membres de la direction étant nommés par arrêté grand-ducal impliquant le Gouvernement

dans son entièreté, il importe également que le Gouvernement puisse proposer la révocation au Grand-Duc.

Le Conseil d'Etat s'étonne également que le texte actuel du paragraphe 8 de l'article 55 de la loi de 1997 n'ait pas été repris dans son ensemble. Il s'agit probablement d'un oubli des auteurs, alors que les alinéas 2 à 4 traitent de la révocation d'un seul des membres de la direction, contrairement à l'alinéa 1 qui concerne la révocation de la direction dans son ensemble. Omettre le cas d'une révocation individuelle serait méconnaître le cours de la vie qui peut créer des situations où une personne est incapable d'assumer les fonctions auxquelles elle a été appelée.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose de remplacer le paragraphe 4 par un texte reprenant mot à mot le texte du paragraphe 8 de l'article 55 de la loi sur les télécommunications.

Le terme de „ministre“ est par conséquent remplacé par le terme „gouvernement“ et le paragraphe 8 de l'article 55 de la loi modifiée sur les télécommunications est repris mot à mot.

*

Amendement 3 portant sur l'article 22

L'article 22 se lira:

Art. 22. La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est complétée comme suit:

(1) L'article 22 est modifié comme suit:

- à la section VI sub 21° la mention „le conseiller de direction à l'Institut Luxembourgeois de Régulation“ est remplacée par „le conseiller de direction première classe à l'Institut Luxembourgeois de Régulation“;
- à la section VI sub 22° et à la section VII a) alinéa 11 la mention „conseiller de direction à l'Institut Luxembourgeois de Régulation“ est remplacée par „premier conseiller de direction à l'Institut Luxembourgeois de Régulation“.

(2) A l'annexe D – Détermination – tableau I „Administration générale“ a) est ajoutée au grade 18, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, la fonction „directeur auprès de l'Institut Luxembourgeois de Régulation“;

Commentaire relatif à l'amendement 3

Dans son avis du 4 novembre 2003 la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics écrit au sujet de l'article 22 du projet:

„paragraphe (1)

Le paragraphe (1) a pour but de remplacer les termes „conseiller de direction“ par l'indication précise et exacte de la fonction concernée par les dispositions visées, à savoir respectivement „conseiller de direction première classe“ et „premier conseiller de direction“.

Cette modification n'appelle pas de remarque particulière, sauf qu'il faut être précis et écrire correctement, au deuxième tiret, „section VII a) alinéa 11“.

Pour le reste, le texte est à adapter conformément aux propositions que la Chambre a faites ci-dessus en rapport avec l'article 11 (2) et qui concernent les directeurs adjoints.

paragraphe (2)

Le premier alinéa du paragraphe (2) est à biffer purement et simplement puisque les modifications y proposées ont déjà été apportées à l'annexe A – „Classification des fonctions“ de la loi sur les traitements, mot pour mot, par la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications et par celle du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité!

La même remarque vaut pour le texte figurant sub lettre b) au deuxième alinéa du paragraphe (2), qui concerne l'annexe D – „Détermination“ de la loi sur les traitements.

Il en découle que seul l'ajout de la mention „directeur de l'Institut Luxembourgeois de Régulation“ au grade 18 de l'annexe D, tableau I „Administration générale“ peut subsister au para-

graphe (2) de l'article 22. En effet, pour une raison que la Chambre ignore, cette fonction se trouve déjà inscrite à l'annexe A de la loi sur les traitements mais non encore à l'annexe D.

...“

Comme le Conseil d'Etat se rallie aux propositions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics concernant cet article 22 („Hormis pour le dernier alinéa ...“), l'article est modifié dans le sens voulu par les deux institutions.

*

Amendement 4 portant sur l'article 23

L'article 23 se lira comme suit:

Art. 23. (1) La carrière de l'attaché de direction, nommé le 2 mars 1998 auprès de l'Institut, est reconstituée en supposant que la promotion au grade 13 à la fonction d'attaché de direction premier en rang est intervenue avec effet au 1er juin 1999 et la promotion au grade 14 à la fonction de conseiller de direction adjoint avec effet au 1er octobre 2002.

(2) La carrière de l'ingénieur technicien, nommé le 30 septembre 1997 auprès de l'Institut, promu au grade 10 à la fonction d'ingénieur technicien principal le 29 mai 1998 et au grade 11 à la fonction d'ingénieur technicien-inspecteur le 25 mai 2001 est reconstituée, en supposant que la promotion au grade 12 à la fonction d'ingénieur technicien-inspecteur principal est intervenue avec effet au 1er juin 2002.

(3) La carrière de l'expéditionnaire administratif, nommé le 21 mars 2002 auprès de l'Institut, promu au grade 6 à la fonction de commis adjoint le 14 novembre 1996 et au grade 7 à la fonction de commis le 16 décembre 1999, est reconstituée, en supposant que la promotion au grade 8 à la fonction de commis principal est intervenue avec effet au 1er décembre 2002.

Commentaire relatif à l'amendement 4

Dans son avis sur le projet de loi No 5180 le Conseil d'Etat note à propos de l'article 23:

„Cet article a pour objet de conférer rétroactivement des promotions à trois agents de l'Institut pour procéder „... à la rectification d'erreurs survenues dont l'administration est à l'origine“. Ne sont pas précisés ni l'administration dont il s'agit ni le genre d'erreurs qu'il convient de redresser. Le Conseil d'Etat n'est dès lors pas en mesure d'apprécier si les erreurs invoquées sont de nature à justifier un redressement *ex post*. Tout en ne s'opposant pas quant au fond à la mesure de redressement envisagée, pour autant qu'elle soit fondée, le Conseil d'Etat s'oppose toutefois formellement quant à la forme préconisée pour la réaliser. Comme le souligne fort à propos la Chambre des fonctionnaires et employés publics, une telle mesure ne saurait être prise avec effet rétroactif. Le Conseil d'Etat voudrait ajouter qu'en raison du principe de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au législateur de rectifier par la loi une éventuelle erreur commise par l'administration à l'encontre d'un ou plusieurs administrés. Si une rectification s'impose, il appartient à la seule administration de ce faire ou éventuellement à la juridiction administrative dûment saisie.

Pour le cas où un redressement par la loi se justifierait, le Conseil d'Etat recommande de recourir à une autre technique législative, comme par exemple une reconstitution de carrière des agents concernés comportant des dates de nomination et de promotions fictives.“

Le nouveau libellé correspond, quant à la forme, à une reconstitution de carrière des agents concernés.

*

Amendement 5 portant sur l'article 25

L'article 25 se lira comme suit:

Art. 25. (1) Le mandat des membres du conseil en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi est prorogé de deux ans.

(2) Le mandat des membres de la direction en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi est prorogé d'un an.

Commentaire relatif à l'amendement 5

Le nouveau libellé fait suite à la recommandation du Conseil d'Etat „il convient de fixer dans la loi le point de départ ou de simplement proroger le mandat actuel“ tout en maintenant les durées des mandats fixées par le Gouvernement (sept ans pour la direction de l'Institut et 5 ans pour le conseil d'administration).

