



Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications

Procès-verbal de la réunion du 7 mai 2021

Ordre du jour :

1. 7632 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et 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
- Rapporteur : Monsieur Pim Knaff

- Seconde entrevue avec des dirigeants de l'ILR
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant M. Serge Wilmes, M. Carlo Back, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi remplaçant M. Pim Knaff, M. Max Hahn remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Marc Hansen, Mme Lydia Mutsch, Mme Viviane Reding

M. Luc Tapella, Mme Michèle Bram, de l'Institut luxembourgeois de Régulation (ILR)

Mme Christine Fixmer, Collaboratrice du groupe politique DP

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. David Wagner, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Ministre des Communications et des Médias

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. 7632 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2018/1772 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et 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

Cette deuxième réunion avec les dirigeants de l'ILR fait suite à celle du 30 avril dernier et permet aux membres de la commission parlementaire de poser leurs questions restantes aux invités.

En réponse à une série de questions de Madame Viviane Reding (CSV) concernant la médiation, un représentant de l'ILR explique que le déclenchement de la procédure de la médiation doit nécessairement être précédée d'une intervention écrite du consommateur auprès de son opérateur. Si l'opérateur ne répond pas à une telle demande ou si le consommateur juge la réponse non-satisfaisante, il a le droit d'introduire une demande de médiation contre cet opérateur. La demande de médiation se fait à travers un formulaire que le consommateur peut remplir en ligne sur le site de l'ILR¹ et auquel il doit joindre une copie de sa réclamation initiale. Une demande de médiation peut être introduite dans une des trois langues administratives du Grand-Duché et l'ILR ainsi que l'opérateur devront utiliser la même langue pour toute correspondance qui suit.

L'ILR transmet le dossier déposé à l'opérateur qui dispose de deux à trois semaines pour prendre position à ce sujet. Il y a lieu de noter que l'opérateur n'est pas obligé de prendre position alors qu'il a le droit de refuser à tout moment la médiation, un droit qu'il partage avec le consommateur. Si une partie refuse la médiation, la procédure de médiation sera clôturée par un procès-verbal d'échec et ne pourra plus être reprise. Cependant, le consommateur peut toujours engager la voie judiciaire pour régler son litige.

Le représentant de l'ILR fait état d'un accord informel entre l'ILR et les opérateurs qui prévoit que l'opérateur qui refuse une médiation expose les raisons pour un tel refus à l'ILR. À ce titre, il est précisé que tels refus de la part de l'opérateur concernent principalement des cas où l'opérateur a fait preuve de sa bonne volonté mais que le client a refusé son offre.

L'opérateur qui participe à la médiation dispose d'un délai de deux à trois semaines pour prendre position sur le dossier litigieux et pour soumettre une proposition pour résoudre un tel litige.

En cas de refus de cette offre par le consommateur, l'ILR organise un échange en présence du client et d'un représentant de l'opérateur afin d'établir un dialogue direct entre les deux parties durant lequel ils peuvent aborder plus en détail les problèmes et exposer leurs points de vue. L'opérateur explique que, dans la majorité des cas, les litiges trouvent leur origine dans un malentendu et que les échanges aboutissent à un accord commun entre les parties concernées. L'opérateur mentionne que les opérateurs font normalement preuve de bonne volonté et essaient de trouver un compromis en faveur de leur client.

Si la recherche d'un accord commun entre les parties concernées par le litige s'avère impossible, l'ILR soumet une proposition aux parties concernées. Dès réception de la proposition de solution du litige, ils ont la possibilité de l'accepter ou, au contraire, de la refuser. Dans tous les cas, ils doivent informer le médiateur par écrit de leur décision dans un délai de deux

¹ <https://web.ilr.lu/Mediation/FR/Mediation>

semaines à compter de la date de réception de la proposition de solution. Un refus de la proposition de solution par une des parties concernées clôture la procédure de médiation et seule la voie judiciaire reste pour régler le litige.

Le représentant de l'ILR souligne que le médiateur n'est plus compétent à partir du moment où une voie judiciaire est engagée. Ainsi, le consommateur ne peut plus introduire une demande de médiation auprès de l'ILR dès qu'une procédure judiciaire sur le dossier litigieux est en cours.

Quant à sa visibilité, l'ILR a déployé des moyens considérables dans le but de se rendre plus visible auprès du grand public. Ses efforts en matière de relations publiques se concrétisent notamment par la voie de conférences de presse, de communiqués et de rapports, dont son « rapport d'activité annuel du service de médiation »², que l'ILR publie. Il faut aussi noter que le site Internet de l'ILR fournit une grande quantité d'informations aux personnes intéressées.

En ce qui concerne les langues utilisées dans le cadre des procédures de la médiation, Monsieur Guy Arendt (DP) se demande si le choix entre les trois langues administratives du pays n'est pas trop limité au vu de la diversité démographique et linguistique du Luxembourg.

Un représentant de l'ILR précise qu'au cas où un consommateur ne maîtrise aucune des trois langues administratives, le service de médiation se charge de rédiger la demande. L'orateur spécifie que l'ILR a jusqu'à présent toujours su assurer le suivi de toutes les demandes en raison des divers profils linguistiques parmi les collaborateurs de l'ILR.

Estimant que l'accès à internet est à considérer comme primordial pour une grande partie de la population et qu'il est partant important de remédier à des défaillances de réseau rapidement, Madame Viviane Reding s'informe à propos des droits du consommateur en cas d'une telle défaillance. Plus particulièrement, l'oratrice s'interroge quant à l'existence de mécanismes pour résoudre rapidement de tels problèmes.

En réponse, un représentant de l'ILR souligne qu'il faut toujours prendre en compte les raisons d'une défaillance. En effet, les défaillances ne viennent souvent pas du réseau de l'opérateur mais trouvent leur origine chez les utilisateurs finaux ; il se peut que le réseau personnel ne fonctionne pas, qu'un des outils du consommateur n'est pas conforme ou que le voisin utilise la même fréquence RLAN ce qui fait tomber le débit du volume de la connexion d'internet. L'opérateur doit alors effectuer une analyse qui contient plusieurs étapes et qui peut prendre beaucoup de temps afin de découvrir l'origine du problème.

L'orateur rappelle que les compétences de l'ILR se limitent à la régulation du secteur et que le projet de loi sous examen constitue principalement une réglementation sectorielle, même s'il inclut des articles qui visent le droit du consommateur. Il faut se rappeler que le client a signé un contrat avec l'opérateur et que les conditions contractuelles de ce contrat s'appliquent, ainsi que le droit des contrats et les dispositions visant la protection du consommateur. S'il s'agit d'un litige qui touche à une de ces dispositions d'autres autorités en sont compétentes. L'ILR ne peut aider le consommateur qu'à travers la médiation ou en cherchant le dialogue avec l'opérateur concerné.

Monsieur Marc Hansen (déi gréng) estime que la communication entre l'opérateur et le consommateur est souvent lacunaire lors des ruptures ou défaillances du service ce qui crée une frustration chez le consommateur concerné. Ainsi, le député se demande si un système est mis en place pour informer le client du développement de la résolution de la défaillance ou s'il existe des délais dans lesquels un opérateur doit avertir le client de ce développement.

² <https://web.ilr.lu/mediation/FR/Mediation/Informations-utiles/Publications/Pages/default.aspx>

Un représentant de l'ILR explique que les délais pour une mise en service sont couverts par les contrats signés entre l'opérateur et le consommateur ainsi que par les dispositions visant le droit des contrats et le Code de la consommation. Or, l'ILR n'est pas l'autorité compétente pour résoudre de tels problèmes. Dans ces cas, l'ILR ne peut intervenir qu'en tant que médiateur.

Madame Viviane Reding se demande si l'ILR ou une autre instance contrôlent de manière régulière si les opérateurs respectent les obligations contractuelles, notamment en ce qui concerne la notification de la fin du contrat et la mise en service rapide d'un numéro lors d'un changement de fournisseur.

À l'égard de cette question, un représentant de l'ILR tient à préciser qu'il n'y a pas de contrôle ex ante pour vérifier si les opérateurs respectent leurs obligations contractuelles. Cependant, si le cas échéant un opérateur ne respecte pas ces obligations, l'ILR intervient. L'opérateur tient à signaler aux députés que les opérateurs respectent de manière générale les délais de préavis prévus par la loi.

Dans le cadre de la médiation, l'ILR a eu quelques plaintes isolées où le consommateur avait l'impression de ne pas avoir été suffisamment informé mais à chaque fois un accord commun a pu être trouvé.

En réplique à une question de Madame Lydia Mutsch (LSAP) sur les interventions de l'ILR, un représentant de l'ILR informe l'assemblée que la loi charge l'ILR d'accomplir plusieurs missions. En fonction de la mission, l'ILR remplit ses fonctions ex ante ou ex post.

À titre d'exemple, il y a lieu de relever que pour la mission de garantir la neutralité du réseau, le contrôle se fait ex ante. Ainsi, l'ILR analyse toute nouvelle offre pour vérifier si elle respecte la neutralité du réseau avant qu'elle ne passe sur le marché. Dans d'autres cas, ses analyses ont lieu ex post et résultent des réclamations que des particuliers, organisations ou administrations portent à l'attention de l'ILR.

Suite à une autre question de Madame Lydia Mutsch, un représentant de l'ILR attire l'attention des députés sur le fait que le Service statistiques et veille des marchés de l'ILR publie depuis quelques années régulièrement une étude des tarifs des services Internet fixe³ au

³ Les résultats de l'étude sont établis suivant la méthodologie définie par l'ILR qui consiste à déterminer les coûts mensuels de chaque offre consultée pour les types de service définis, puis à sélectionner les deux offres les moins chères de chaque prestataire pour chacun de ces types. L'étude porte sur les offres de neuf prestataires ayant une couverture locale, régionale ou nationale et proposant les technologies xDSL, câble (CATV) et fibre optique.

L'étude présente les coûts des services Internet fixe suivant les combinaisons de services et la vitesse descendante déclarée par les prestataires. Les combinaisons suivantes ont été définies avec, pour chacune d'elles, trois niveaux de vitesse (= 100 Mbps, >100 Mbps et <1000 Mbps, = 1000 Mbps), Single Play (Internet fixe), Dual Play (Internet fixe + Téléphonie fixe), Triple Play (Internet fixe + Téléphonie fixe + Télévision) et, le Quadruple Play incluant les services mobiles.

Le consommateur peut ainsi repérer sa combinaison de services Internet fixe et l'associer à la vitesse descendante qui l'intéresse afin de sélectionner l'offre qui correspond le mieux à ses besoins, tant en termes de services et surtout de coût mensuel calculé le plus intéressant. Pour mieux guider le consommateur, l'étude repose sur des profils définis à partir du comportement et des habitudes de consommation des clients. Ces profils permettent de comparer les différentes offres des prestataires sur des bases identiques, objectives et connues. Chaque profil de consommation correspond à un

Luxembourg⁴. Ce document reprend les tarifs des offres de services Internet fixe proposées par les prestataires de services de télécommunications sur le marché de détail luxembourgeois, permettant ainsi au consommateur de comparer les différentes offres.

Se référant à la possibilité de lancer un comparateur de prix pour les services de communications électroniques, le représentant de l'ILR note que dans le passé, l'ILR avait fait une étude de coûts en regard d'un outil de comparaison de prix dans le secteur de la télécommunication mais qu'à l'époque il fut décidé qu'un tel outil ne serait pas rentable et difficile à gérer vu l'hétérogénéité des offres sur le marché qui visent souvent les besoins individuels des clients et disposent de promotions variées et échelonnées difficiles à classer.

Néanmoins, dans le cadre de la publication de l'étude des tarifs des services mobiles 2021 et de celle des services Internet fixe, l'ILR met à disposition du public un outil interactif de comparaison présentant les offres de services mobiles et les offres de services Internet fixe suivant différents critères de sélection. Ce « Tableau de bord interactif de l'étude des tarifs des services mobiles et des services Internet fixe au Luxembourg »⁵ - même s'il ne s'agit pas d'une comparaison dynamique - permet au consommateur d'avoir une vue générale sur la situation des offres sur le marché luxembourgeois et peut le guider dans ses démarches.

Le représentant de l'ILR rajoute qu'avec l'entrée en vigueur de la loi, l'ILR aura l'obligation de mettre à disposition du public un comparateur de prix.

En plus, le « Règlement ILR/T18/13 du 13 décembre 2018 » fixe l'établissement et la publication d'une fiche signalétique pour chaque offre de détail aux consommateurs dans le domaine des communications électroniques qui permet aux utilisateurs finaux d'effectuer une évaluation indépendante du coût de plans alternatifs d'utilisation⁶.

Madame Lydia Mutsch rappelle que le texte sous revue vise un marché dynamique et qu'il y a le risque que des acteurs puissants ou cartels obtiennent le contrôle du marché. L'oratrice se réfère aux avis de la Chambre des salariés et de l'UCL qui estiment que l'idée que l'ILR serait capable d'imposer des obligations réglementaires adéquates aux acteurs puissants paraît illusoire. C'est la raison pour laquelle l'oratrice veut savoir quelles sont les paramètres de jugement et les ressources de l'ILR pour intervenir.

En réponse, un représentant de l'ILR porte à l'attention des membres de la commission parlementaire qu'il faut faire la différence entre les opérateurs classiques et les opérateurs OTT (Over the top). Les services des opérateurs classiques se basent sur la numérotation et ces acteurs sont soumis au contrôle de l'ILR. A leur encontre, les services OTT qui offrent un service par contournement, c'est-à-dire un service qui est basé sur l'Internet sans la participation d'un opérateur de réseau traditionnel et qui n'est pas attaché à un numéro, ne sont à l'instant pas régulés par l'ILR.

De même, le projet de loi sous revue ne vise que les opérateurs classiques et ne vise pas les opérateurs OTT. Le texte oblige seulement les OTT ayant un siège au Luxembourg de fournir des statistiques à l'ILR. Dans ce but, l'ILR envoie des questionnaires élaborés par l'ORECE

usage prédéfini des services Internet fixe et permet de définir le coût mensuel de l'usage d'un service donné pour un consommateur. Ainsi, il est possible de déterminer les plans tarifaires les plus avantageux de chacun des prestataires par profil de consommation.

⁴ <https://assets.ilr.lu/telecom/Documents/ILRLU-1461723625-884.pdf>

⁵ <https://web.ilr.lu/FR/Professionnels/Communications-electroniques/Statistiques/Tableaux-de-bord-interactifs/Pages/default.aspx>

⁶ <https://web.ilr.lu/FR/Professionnels/Communications-electroniques/Acces-au-marche/Autorisation/Fiches-signalétiques>

aux opérateurs afin de transférer les réponses à l'ORECE qui fait des statistiques que la Commission européenne peut consulter pour avoir un aperçu de l'étendu du marché OTT.

L'orateur rajoute qu'au niveau européen des discussion ont lieu concernant un cadre réglementaire visant les OTT notamment à travers la *proposition de règlement du parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE (Digital service act)*⁷ et la *proposition de règlement du parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) (Digital market act)*⁸ mais que ces textes se trouvent encore en cours de route législative. De même, il l'informe qu'à ce jour, les autorités européennes n'ont ni pris de décision à l'étendue d'un tel contrôle ni désigné quelles autorités en seront compétentes.

Concernant la puissance des acteurs OTT, il est à noter que le marché est dominé par quelques acteurs OTT qui ont créé des oligopoles. L'autorité en charge de la concurrence est compétente pour analyser ces cas de concurrence déloyale.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 7 mai 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Tun Loutsch

Le Président de la Commission de la Digitalisation, des
Médias et des Communications,
Guy Arendt

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=fr>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en>