

**N° 5598<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****sur la construction d'autoroutes de l'information**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION  
PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE,  
DES MEDIA ET DES COMMUNICATIONS**

(14.12.2006)

La Commission se compose de: M. Lucien THIEL, Président-Rapporteur; MM. Felix BRAZ, Emile CALMES, Fernand DIEDERICH, Gast GIBERYEN, Henri GRETHEN, Jean-Pierre KLEIN, François MAROLDT, Paul-Henri MEYERS, Patrick SANTER et Roland SCHREINER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 19 juillet 2006 par Monsieur le Ministre des Communications, Jean-Louis Schiltz.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 28 novembre 2006. La Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ont rendu leur avis respectif en date des 7 août, 5 octobre et 8 novembre 2006.

Dans sa réunion du 11 septembre 2006, la Commission de la Fonction publique, de la Réforme administrative, des Media et des Communications a procédé à un premier examen du projet de loi. En date du 27 novembre, la commission parlementaire a procédé à un échange de vues avec des représentants de l'OPAL et de l'EPT à propos de ce projet de loi. Lors de la réunion du 7 décembre 2006, la Commission a désigné M. Lucien Thiel comme rapporteur et procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. L'adoption du présent rapport a fait l'objet de la réunion du 14 décembre 2006.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi sous rubrique vise à doter le Luxembourg de l'infrastructure nécessaire pour rendre le pays attractif pour des entreprises actives dans le secteur du commerce électronique et dans le traitement – au sens le plus large – des données électroniques. L'objectif du gouvernement de renforcer le Luxembourg comme site d'implantation de sociétés du secteur des services électroniques et de mettre à disposition les moyens nécessaires pour ce faire, figure d'ailleurs dans la déclaration sur l'état de la nation du 2 mai 2006. On peut y lire qu'il s'impose que le Luxembourg se penche „sur la question de la connectivité internationale, c'est-à-dire de la connexion du Luxembourg aux grandes autoroutes de l'information européennes“. Le projet de loi a ainsi pour objectif primaire l'amélioration de la connectivité internationale du Luxembourg par la mise en place d'un réseau à très haut débit entre un centre au Luxembourg et les centres primaires d'accès à l'Internet à l'étranger. Il s'agit d'une mesure de politique économique générale bénéficiant aux entreprises établies à Luxembourg de même qu'aux utilisateurs finaux – les consommateurs – dont les coûts d'accès à Internet devraient encore diminuer.

Par la création de cet „organisme de droit public ou privé“, le gouvernement n’entend nullement faire concurrence à l’Entreprise des Postes et des Télécommunications, l’autre société étatique dans ce domaine. Il importe de mettre en place les infrastructures indispensables, donc de créer l’environnement nécessaire pour satisfaire toute demande potentielle en termes de connectivité internationale et pour préparer les réseaux luxembourgeois au passage du protocole Internet version 4 (IPv4), actuel au système protocole Internet version 6 (IPv6), infiniment plus puissant. En effet, l’alternative de ne rien faire risque de compromettre à très brève échéance la compétitivité du Grand-Duché dans le domaine des Technologies de l’Information et des Communications (TIC) et ceci ne peut pas être dans l’intérêt du consommateur. S’y ajoute que le Grand-Duché présente un certain nombre de défaillances dans le domaine de la connectivité par rapport aux pays voisins auxquelles il faut parer. Tel est le constat dégagé par une étude sur la connectivité internationale au Grand-Duché de Luxembourg, commandée par le Ministère des Communications et réalisée en novembre 2006.

Cette étude a eu comme objectif d’évaluer la capacité du pays à satisfaire la demande en termes de connectivité internationale. Il ressort de cette dernière que, bien que les opérateurs de réseaux disposent de connexions dont les capacités suffisent aux applications actuelles, les réseaux existants ont atteint leurs limites. Ainsi des sociétés installées au Luxembourg comme Amazon par exemple, peuvent du jour au lendemain avoir besoin de débits beaucoup plus importants, qu’il faut être à même de fournir au plus vite.

En plus, les prix de vente pratiqués par les opérateurs au Luxembourg pour la mise à disposition de liaisons large bande sont très élevés en comparaison avec les prix pratiqués dans les pays limitrophes. Ainsi le Conseil économique et social juge-t-il par exemple que les prix moyens sont de vingt à trente pour cent supérieurs à ceux pratiqués au niveau international, surcoût engendré notamment par l’acheminement des données des principaux points d’interconnexion européens comme Francfort, Amsterdam, Londres ou Paris vers le Grand-Duché. En effet, les liaisons actuelles privilégient la Belgique, qui cependant ne constitue qu’un centre secondaire de connexion à Internet. Dans l’intérêt du consommateur et pour pouvoir positionner le Luxembourg avantageusement sur la carte des autoroutes de l’information, il faudrait connecter le pays au moins à deux centres primaires d’accès comme Francfort ou Amsterdam, ce qui est précisément prévu par le projet de loi.

Ensuite, l’étude sur la connectivité internationale du Luxembourg a relevé que les connexions sont peu ou point redondantes, donc que les réseaux ne sont pas sécurisés, problème constaté également par les entreprises de commerce électronique. En effet, les opérateurs passent actuellement tous par les réseaux de la Poste. En cas de difficulté, il y a un risque que les réseaux passent tous „offline“. Ainsi, la mise en place d’un deuxième réseau permettrait entre autres de garantir une connectivité sécurisée à tout moment.

Bien que la loi n’ait pas encore été votée, le gouvernement a déjà présenté l’instance chargée de cette mission dont l’acte de constitution a été signé fin septembre 2006. Cet organisme de droit privé, intitulé „LuxConnect“, consistera dans une société anonyme au capital de 500.000 EUR détenu par l’Etat avec une participation de départ marginale de la SNCI. Pour sa mission „LuxConnect“ ne devra pas dépenser plus de 30 millions EUR, dont 17 millions sont d’ores et déjà inscrits comme crédit au budget pour 2007. Le Conseil d’administration de „LuxConnect“ sera composé de trois membres au moins.

\*

### III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Article 1er*

Au moment du dépôt du projet de loi, les auteurs n’avaient pas encore pris de décision concernant la personnalité juridique de l’organisme. Depuis lors, la situation a évolué et il a été décidé d’opter pour la forme d’un organisme de droit privé. Cet organisme de droit privé sera dénommé „l’organisme“, dans les développements qui suivent.

L’article 1er confère le droit à l’Etat de charger cet organisme de certaines missions visant à connecter le Luxembourg à un ou plusieurs centres primaires d’accès à Internet. Ceci signifie en d’autres termes que l’accès à l’Internet passe par des capacités en bande se chiffrant en téraoctets c.-à-d. en millions de mégabits. Pour ce faire, il importe de construire un réseau en fibres optiques joignant, pour des raisons de sécurité, non pas un seul mais au moins deux centres d’accès primaires étrangers, dont

les plus proches sont Paris et Amsterdam. Lorsque cette capacité sera atteinte, il appartiendra à l'organisme en question de la mettre à disposition des entreprises qui en ont besoin. Une telle mise à disposition passera à son tour par un deuxième réseau, qui cette fois est national et qui établira les liaisons directes entre les entreprises et le ou les centres d'accès primaires.

Il est également précisé que les modalités de mise en œuvre de la mission sont réglées par voie de contrat entre l'Etat et l'organisme en question. Ce contrat règle notamment le mode de financement en précisant en particulier la forme et le niveau des interventions financières de l'Etat ainsi que les conditions de rémunération de l'organisme de la part des tiers.

Les missions conférées à l'organisme sont susceptibles d'être sous-traitées.

#### *Article 2*

L'article 2 prévoit la mise à disposition par l'Etat à l'organisme susmentionné des fourreaux souterrains disponibles le long des axes routiers ainsi que les canaux disponibles le long des voies de chemin de fer tout en précisant que cette mise à disposition doit être formalisée par une convention à conclure entre l'Etat et cet organisme. En effet, aussi bien les autoroutes que les voies ferrées ont été construites de façon à relier le Luxembourg avec l'étranger sans aucune interruption. S'y ajoute que les fourreaux souterrains le long des axes routiers ainsi que les canaux disponibles le long des voies ferrées sont dimensionnés de façon à ce que l'ajout éventuel de fibres optiques ne pose aucun problème. Cette solution est jugée la plus économique pour la mise en place d'un réseau reliant le Luxembourg à ses pays voisins. Comme l'Etat est le propriétaire de ces infrastructures, il peut les mettre à disposition de l'organisme. En effet, en plus d'une mise à disposition des fourreaux souterrains et canaux existants, l'organisme peut procéder lui aussi à la construction de nouveaux fourreaux ou canaux. A cet effet, le projet établit au profit de l'organisme un droit de passage sur les domaines publics routier et ferroviaire de même qu'un droit d'usage et d'utilisation des domaines routier et ferroviaire.

#### *Article 3*

L'article 3 fixe l'enveloppe financière globale qui sera conférée à l'organisme pour la réalisation de ses missions. Il y est précisé que les dépenses occasionnées par la loi en question ne peuvent pas dépasser la somme de 30 millions d'euros.

\*

### **IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES**

Dans son avis, la Chambre de Commerce partage inconditionnellement l'objectif poursuivi par le projet sur la construction d'autoroutes de l'information. Elle fait toutefois un certain nombre d'observations quant aux moyens proposés par le gouvernement pour parvenir à ces fins. Ainsi, le futur organisme devrait être conçu non comme un opérateur, mais plutôt comme un fédérateur des infrastructures existantes. La Chambre professionnelle insiste sur le développement nécessaire d'une offre concurrentielle et demande une mise à disposition des infrastructures publiques à tous les opérateurs. Enfin, plutôt que de créer un centre d'accès primaire à l'Internet, elle propose d'améliorer la connectivité du Grand-Duché vers des centres primaires d'accès à Internet à l'étranger comme Francfort ou Amsterdam, solution jugée plus économique.

Selon la Chambre des Métiers, il échet de prendre en compte un certain nombre d'éléments sans lesquels elle ne pourra donner son aval au présent projet. Ces éléments se rapportent surtout à la manière selon laquelle l'organisme visé, chargé de la construction, de l'exploitation, de la gestion et de la mise en valeur de réseaux de fibres optiques, est créé. En effet, selon elle, le risque est bien réel qu'une nouvelle situation de monopole soit créée avec des fonds publics sans qu'il soit garanti pour autant que le secteur privé puisse bénéficier de façon équitable de cet investissement. Il faudrait ainsi donner toutes les assurances que l'organisme agisse dans l'intérêt national. La Chambre des Métiers estime également que la loi ne peut, en aucun cas, avoir comme conséquence une diminution de l'intérêt à investir pour tout autre opérateur national ou international, d'autant plus que l'organisme visé sera en mesure d'offrir des prix défiant toute concurrence grâce à son financement par des fonds publics en provenance du contribuable.

Tout en donnant son accord à l'objectif du projet de loi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics plaide, quant à elle, pour son retrait pur et simple. En effet, selon la Chambre professionnelle,

le gouvernement devrait charger l'Entreprise des Postes et Télécommunications de procéder dans les meilleurs délais à la mise en place de l'infrastructure en question. Cette dernière dispose du savoir-faire technique requis ainsi que de partenaires étrangers pour la mise en œuvre concrète du projet en question, contrairement au nouvel organisme.

\*

## V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Selon le Conseil l'Etat, le nouvel organisme, tel qu'il est prévu dans le projet, devra être à l'écoute des autres intervenants sur le marché, étant donné qu'il est incapable de lancer avec ses moyens en personnel et financiers toutes les initiatives qui s'avéreront nécessaires. Ainsi le gouvernement devrait-il faire en sorte de créer autant de synergies possibles entre, d'une part, le nouvel organisme et, d'autre part, l'Entreprise des Postes et Télécommunications, relevant elle aussi du secteur public. Le Conseil d'Etat juge qu'il n'appartient pas au gouvernement de créer artificiellement dans le secteur public, avec des moyens budgétaires, une concurrence sur le terrain des communications électroniques et des infrastructures de communications, tandis que les opérateurs privés seraient exclus du processus. Aussi le Conseil d'Etat tient-il à souligner que „l'organisme“ ne pourra pas bénéficier „d'une situation privilégiée“.

Pour ce qui concerne l'article 1er et l'article 2 du projet de loi, le Conseil d'Etat renvoie à plusieurs reprises à la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques qui s'appliquera à certaines activités de l'organisme visé.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Média et des Communications recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi 5598 dans la teneur qui suit:

\*

## VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### PROJET DE LOI

#### sur la construction d'autoroutes de l'information

**Art. 1er.**– L'Etat peut charger un organisme de droit privé (ci-après „l'organisme“):

- de la construction, de l'exploitation, de la gestion et de la mise en valeur d'un ou de plusieurs centres primaires d'accès à l'Internet,
- des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation d'un ou de plusieurs réseaux de fibres optiques reliant le pays aux centres primaires d'accès à l'Internet situés en dehors des frontières du Luxembourg,
- des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation d'un réseau de fibres optiques reliant les centres nationaux d'accès à l'Internet aux centres primaires nationaux, et
- de l'administration et de la gestion des ressources associées à ces réseaux.

L'organisme peut notamment procéder à la mise en place ou à l'installation de liaisons et procéder par voie de conclusions d'accords avec des opérateurs d'infrastructures.

L'organisme exerce sa mission à l'égard des opérateurs de communications électroniques de façon non discriminatoire.

Les modalités de mise en oeuvre de la mission sont réglées par voie de contrat entre l'Etat et l'organisme, à approuver par règlement grand-ducal. Le contrat règle notamment le mode de financement en spécifiant en particulier la forme et le niveau des interventions financières de l'Etat ainsi que les conditions de rémunération de l'organisme de la part de tiers.

Les missions confiées à l'organisme sont susceptibles d'être sous-traitées.

**Art. 2.**– L’Etat met gratuitement à la disposition de l’organisme les fourreaux souterrains disponibles le long des axes routiers ainsi que les canaux disponibles le long des voies de chemin de fer. Cette mise à disposition est à formaliser par une convention à conclure entre l’Etat et l’organisme.

Dans le cadre de sa mission, l’organisme peut aussi procéder à la construction de nouveaux fourreaux ou canaux. A cet effet, la présente loi établit au profit de l’organisme un droit de passage sur les domaines publics routier et ferroviaire de même qu’un droit d’usage et d’utilisation des domaines publics routier et ferroviaire.

**Art. 3.**– Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent pas dépasser la somme de 30 millions d’euros. Ce montant correspond à la valeur 652,16 de la cote d’application de l’échelle mobile des salaires.

Luxembourg, le 14 décembre 2006

*Le Président-Rapporteur,*  
Lucien THIEL

