

Objet : Projet de loi 6149 sur les réseaux et les services de communications électroniques. (3654CCH)

Saisine : Ministre des Communications et des Médias (10 juin 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi sous avis est de transposer en droit luxembourgeois¹ :

- La **directive 2009/136/CE** du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant :
 - la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;
 - la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « vie privée et communications électroniques »), et,
 - le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

- La **directive 2009/140/CE** du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant :
 - la directive 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;
 - la directive 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (directive « autorisation ») ;
 - la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »).

La Commission européenne a présenté en novembre 2007 ses propositions de modification du cadre réglementaire applicable aux communications électroniques, intitulées « Paquet Télécom ».

Les propositions visaient :

- à renforcer le marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques ;
- à harmoniser l'application des instruments de régulation par les autorités nationales de régulation notamment en créant une sorte de régulateur européen ;
- à encourager les investissements dans les infrastructures de prochaine génération ;
- à moderniser et à harmoniser les règles concernant la gestion et l'utilisation du spectre radioélectrique ;

¹ L'exposé des motifs (p.1) du projet de loi sous avis spécifie que « (l)e projet se limite aux réseaux et services de communications électroniques et fait abstraction de la gestion des fréquences radioélectriques, des aspects liés au traitement des données à caractère personnel et de la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ainsi que du cadre institutionnel de l'Institut Luxembourgeois de Régulation, Institut désigné à assurer le rôle d'autorité de régulation nationale indépendante pour le secteur des communications électroniques, qui font l'objet de projets séparés et spécifiques ».

- à renforcer les droits des consommateurs et des utilisateurs finals ; et,
- à consolider les règles concernant la protection de la vie privée dans le domaine des communications électroniques.

Après un échec des négociations portant sur les mesures visant à réformer le secteur européen des télécommunications, un comité de conciliation a dû être convoqué en automne 2009. Le désaccord portait sur le point relatif à la protection des droits fondamentaux des internautes. La conciliation a été couronnée de succès et le nouveau cadre réglementaire - les directives 2009/136/CE et 2009/140/CE - est entré en vigueur le 18 décembre 2009. Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit luxembourgeois ces deux directives.

Actuellement, le cadre législatif luxembourgeois est constitué par les textes suivants :

- La loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques ;
- La loi du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques ;
- 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, et,
- La loi du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques, et portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle.

Plusieurs règlements grand-ducaux complètent ce cadre.

Considérations générales

1. Concernant le nouveau cadre réglementaire

La Chambre de Commerce salue la transposition en droit luxembourgeois de ce nouveau cadre réglementaire. Ce dernier fournit une sécurité juridique à l'industrie des télécommunications et vise à stimuler l'innovation, la concurrence et les investissements. Les dispositions transposées dans le projet de loi sous avis ont en effet pour objectif, notamment, (i) d'accélérer le déploiement des réseaux d'accès de nouvelle génération basés sur la fibre optique en clarifiant les mécanismes destinés à répartir les risques liés aux investissements entre les investisseurs et les demandeurs d'accès et en permettant des arrangements coopératifs entre plusieurs investisseurs, et (ii) la protection des Internautes.

2. Concernant la transposition fidèle des directives

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une transposition fidèle des directives européennes. En effet, le respect de ce principe « toute la directive, rien que la directive » garantit que les entreprises luxembourgeoises ne se retrouvent confrontées à des règles plus strictes que celles appliquées dans les autres Etats membres. Or, certains articles des directives qu'il s'agit de transposer ne sont pas, ou pas totalement, repris dans ce projet de loi sous avis.

Tout d'abord, le point g) de l'article 8 de la directive 2009/140/CE qui dispose que les autorités réglementaires nationales se doivent de favoriser « (...) *la capacité des utilisateurs*

finals à accéder à l'information et à en diffuser, ainsi qu'à utiliser des applications et des services de leur choix » ne figure pas dans le projet de loi sous avis. La Chambre de Commerce souhaite par conséquent que ce principe y soit ajouté.

Ensuite, la directive 2009/136/CE prévoit que les autorités de régulation nationales (au Luxembourg, l'Institut Luxembourgeois de Régulation, ILR) aient la possibilité de remédier à des pratiques abusives de blocage et de dégradation de l'accès à Internet notamment par l'imposition d'une « qualité minimale de service ». Cette disposition ne semble pas reprise dans le projet de loi sous avis.

Selon la Chambre de Commerce, ces modifications sont essentielles pour être en conformité avec les directives ainsi que pour soutenir efficacement les sociétés innovantes du Luxembourg et qui, d'ailleurs, risquent d'être exclues arbitrairement d'un grand nombre de marchés sans ces modifications.

3. Concernant l'obligation de connexion aux services d'urgence

La Chambre de Commerce salue les efforts des auteurs du projet de loi sous avis pour refléter de façon appropriée les intentions du législateur européen en matière d'obligation de connexion aux services d'urgence, qui se voit limitée aux services de communications électroniques notifiés, et cela dans la mesure du possible.

Cependant, la Chambre de Commerce propose qu'apparaissent également les clarifications importantes mentionnées dans les considérants de la directive 2009/136/CE, notamment en ce qui concerne les contraintes techniques posées aux fournisseurs « indépendants des réseaux » dans la connexion aux services d'urgence et la fourniture d'information sur la localisation des appelants. Pour ce faire, la Chambre de Commerce suggère que soient inclus les considérants 23 et 40 de la directive 2009/136/CE dans le commentaire de l'article 73 du projet de loi sous avis.

L'ad article 73 pourrait être modifié comme suit, en y ajoutant le texte souligné :
« Transposition de l'article 20 de la directive « service universel ». Cet article (ancien article 61 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et services de communications électroniques) a été profondément modifié et complété. Les ajouts concernent surtout des précisions quant à l'accès aux services d'urgence, à la fourniture des services, à la tarification de ces services, aux mesures prévues en cas d'incident concernant la sécurité des réseaux qu'il y a lieu d'intégrer dans les contrats conclus entre fournisseurs et utilisateurs finals. Concernant l'accès aux services d'urgence, les fournisseurs de services de communications électroniques permettant les appels devraient faire en sorte que leurs clients soient correctement informés de la question de savoir si l'accès aux services d'urgence est fourni ou non et de toute limitation de service (telle qu'une limitation concernant la fourniture des informations relatives à la localisation de l'appelant ou à l'acheminement des appels d'urgence). En effet, il se peut que les entreprises indépendantes des réseaux ne contrôlent pas ces derniers et ne puissent garantir que les appels d'urgence effectués par l'intermédiaire de leur service sont acheminés avec la même fiabilité, car il se peut qu'elles ne soient pas en mesure de garantir la disponibilité du service, étant donné que les problèmes liés à l'infrastructure échappent à leur contrôle. Il se peut que les entreprises indépendantes des réseaux ne puissent pas toujours, pour des raisons techniques, fournir les informations relatives à la localisation de l'appelant ».

Commentaires des articles

Concernant le « Titre II - Régime de l'autorisation générale »

Concernant l'article 15

L'article 15 (1) du projet de loi sous avis prévoit que « *(l)orsque l'Institut constate qu'une entreprise notifiée ne respecte pas une ou plusieurs dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution, il en informe l'entreprise présumée fautive à laquelle il fixe un délai d'un mois au moins soit pour exprimer son propre point de vue quant aux reproches formulés par l'Institut, soit pour remédier aux manquements constatés* ». La Chambre de Commerce souhaite toutefois que le délai maximum que l'Institut peut accorder à une entreprise présumée fautive soit spécifié.

Concernant le « Titre III - Marchés de produits et de services »

Concernant l'article 17

L'article 17 (1) du projet de loi sous avis dispose que « *(d)ans le cas d'une révision de cette recommandation l'analyse est faite dans les deux ans qui suivent cette révision* ». La Chambre de Commerce souhaite que soit précisé si l'analyse doit avoir débuté dans les deux ans ou si cette dernière doit être terminée dans ce délai.

Concernant l'article 18

La Chambre de Commerce estime que le terme « *dans un délai approprié* » indiqué dans l'article 18 n'est pas suffisamment précis et demande par conséquent que celui-ci soit clarifié.

Concernant le « Titre IV - Accès et interconnexion »

Concernant l'article 26

En se référant à l'article 26 du projet de loi sous avis qui énonce qu'« *(e)n matière d'accès conditionnel des téléspectateurs et des auditeurs aux services de télévision et de radio numériques, les systèmes d'accès conditionnel doivent avoir la capacité technique nécessaire à un transcontrôle peu coûteux (...)* », la Chambre de Commerce estime que le terme « *transcontrôle* » ne fait pas l'objet d'une définition claire dans le projet de loi sous avis et souhaite que ce dernier soit spécifié.

Concernant l'article 29

L'article 29 (2) du projet de loi sous avis indique que « *(l)orsque un opérateur est soumis à des obligations (...) concernant l'accès de gros aux infrastructures de réseaux, l'Institut lui impose la publication d'une offre de référence (...)* ». La Chambre de Commerce remarque qu'aucun délai maximal pour la publication de cette offre n'est spécifié et souhaite que les auteurs du projet de loi sous avis remédient à cette lacune, par exemple en faisant référence à la Recommandation C(2010) 6223 du 20 septembre 2010 qui prévoit un délai maximum de 6 mois.

Concernant l'article 30

La Chambre de Commerce souhaite que soit ajouté le terme « au moins » devant « dans les mêmes conditions et avec la même qualité » dans l'article 30 du projet de loi sous avis. La Chambre de Commerce recommande donc que ledit article soit modifié comme suit : « *(d)ans des circonstances équivalentes l'opérateur puissant sur le marché de l'accès ou de l'interconnexion applique des conditions équivalentes à toute entreprise notifiée fournissant des services équivalents. Il fournit à cette entreprise des services et des informations au moins dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux qu'il assure pour ses propres services ou pour ceux de ses filiales ou partenaires* ». De par cet ajout, l'Institut pourra élargir la gamme de services et d'informations afin de garantir une compétition saine.

Concernant l'article 33

La Chambre de Commerce fait remarquer que « *promouvoir l'efficacité économique, favoriser une concurrence durable* » ainsi que « *optimiser les avantages pour le consommateur* » peuvent être des objectifs contradictoires si ces conditions doivent être remplies en même temps. Par exemple, l'application de certaines stratégies peut être favorable au consommateur et en même temps défavorable à une concurrence saine et durable. La Chambre de Commerce suggère de ne pas cumuler les conditions énoncées.

Concernant l'article 34

La Chambre de Commerce souhaite que le terme « *à titre de mesure exceptionnelle²* » énoncé à l'article 34 (1) fasse l'objet d'une définition claire et précise, ce qui n'est pas le cas dans l'actuel projet de loi sous avis.

Concernant le « Titre VIII – Numérotation »

Concernant l'article 47

Afin de permettre une plus grande flexibilité dans l'allocation des numéros aux usagers, la Chambre de Commerce propose d'intégrer dans l'article 47 (1) du projet de loi sous avis la modification suivante :

« En tenant compte des intérêts des utilisateurs et en assurant une concurrence loyale entre les entreprises notifiées, l'Institut établit et publie sur son site Internet un plan national de numérotation qui est géré sous son contrôle. L'Institut détermine les règles relatives à la numérotation, aux modifications de la numérotation, à l'utilisation et à la structuration des numéros, à l'attribution des numéros et des séries de numéros à quiconque en fait une demande [qu'il soit pour chaque une entreprise notifiée et chaque service de communications électroniques, un autre type d'entreprise, un utilisateur final], à la portabilité des numéros ainsi qu'à l'accès aux services et à la tarification de cet accès par ces numéros.

² Article 34 (1) : « *Si l'Institut conclut que les obligations appropriées imposées en vertu de l'article 20 de la présente loi n'ont pas permis d'assurer une concurrence effective et que d'importants problèmes de concurrence et/ou défaillances du marché persistent en ce qui concerne la fourniture en gros de certains marchés de produits d'accès, il peut, à titre de mesure exceptionnelle, imposer à une entreprise verticalement intégrée l'obligation de confier ses activités de fourniture en gros des produits concernés à une entité économique fonctionnellement indépendante* ».

Ces règles et les redevances fixées pour l'utilisation des numéros sont publiées par l'Institut avant d'être applicables ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/TSA