

Projet de loi N° 6867 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis

Avis du Conseil de la concurrence

N° 2016-AV-02

(6/1/2016)

Par lettre du 2 décembre 2015 de Monsieur le Ministre des Communications et des Médias, il a été demandé au Conseil de la concurrence (ci-après : « le Conseil ») de rendre un avis sur le projet de loi N° 6867 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis.

La consultation du Conseil est basée sur l'article 29 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence qui est libellé comme suit :

« Art. 29. Missions consultatives

Le Conseil émet un avis, d'initiative ou à la demande du ministre, sur toute question concernant la concurrence.

Le Conseil est obligatoirement consulté sur tout projet de loi ou de règlement

1) portant modification ou application de la présente loi;

2) instituant un régime nouveau ayant directement pour effet:

a) de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives;

b) d'établir des droits exclusifs dans certaines zones;

c) d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.

Les dispositions du présent article sont sans préjudice de consultations du Conseil de la concurrence prévues par d'autres lois ou règlements. »

Le projet de loi transpose en droit luxembourgeois la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit (ci-après : « la directive »). Selon les auteurs du projet, cette directive a pour objectif de réduire le coût du déploiement des communications électroniques à haut débit et d'en accroître l'efficacité en établissant certains droits et obligations minimaux de manière à faciliter la coordination intersectorielle, c'est-à-dire entre opérateurs de réseaux et détenteurs d'infrastructures physiques, mais également intra-sectorielle entre différents opérateurs de réseaux. Il est, en effet, connu que les travaux de génie civil constituent la majeure partie des coûts totaux de déploiement des réseaux, quelle que soit la technologie utilisée. Pour le déploiement des réseaux à haut débit, on estime que ces travaux représentent autour de 70% des coûts totaux.

Par ailleurs, le projet de loi s'inscrirait également dans la stratégie du gouvernement luxembourgeois en matière de réseaux de communications électroniques, qui avait été explicitée en avril 2010 par le ministre des Communications et des Médias et le ministre de l'Economie et du commerce extérieur au sein d'un document intitulé « *Stratégie nationale pour les réseaux à ultra-haut débit – L'ultra-haut débit pour tous* ». Ce document prévoit comme objectif gouvernemental de faire en sorte que, d'ici 2020, tous les ménages du Luxembourg aient accès à des vitesses de connexion à Internet ultra rapides de 1 Gbit/s.

Ainsi, le texte sous examen règle

- l'accès aux infrastructures physiques pouvant servir au déploiement des réseaux à haut débit (art.3),
- l'accès aux informations quant à ces infrastructures (art.4),
- la coordination des travaux de génie civil en relation avec ces infrastructures (art.5),
- l'accès aux informations sur les travaux de génie civil en cours ou prévus (art.6),
- l'accès aux informations concernant les procédures et conditions applicables aux autorisations requises pour les travaux de génie civil (art.7),
- l'obligation d'équiper tous les bâtiments résidentiels (« plurifamiliales ») neufs d'une infrastructure adaptée au déploiement du haut débit au niveau de l'utilisateur final (art.8),
- l'accès aux infrastructures physiques à l'intérieur des bâtiments (art.9),

- le rôle de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) dans la résolution de litiges (art.10 et 11),
- le droit des copropriétaires et des locataires d'introduire une demande d'installation d'infrastructures d'accueil pour les communications à haut débit (art. 12).

Le Conseil est d'avis que le projet de loi sous examen a des conséquences bénéfiques sur la situation concurrentielle dans les marchés des réseaux de communication électroniques, étant donné qu'il devrait permettre à tous les opérateurs de réseaux de réduire leurs coûts lors des investissements en réseaux à haut débit.

Néanmoins, dans un souci d'amélioration de la cohérence et de la clarté du texte, il propose les modifications suivantes.

Art 2. – Définitions

Paragraphe 1 :

Le texte du projet de loi ainsi que la directive incluent dans la définition d'un « opérateur de réseau » non seulement les entreprises « *fournissant ou autorisée[s] à fournir des réseaux de communications publics* », mais aussi les opérateurs de réseaux de gaz, d'électricité, de chauffage et d'eaux ainsi que de réseaux de transports, routiers et autres. Le Conseil note et approuve que cette définition est très large et inclut notamment de nombreux organismes publics, tels que l'EPT, les CFL, Creos, l'Administration des ponts et chaussées, les communes etc.

Paragraphe 9 :

L'infrastructure d'accueil est définie comme « *infrastructure physique et câblage adapté au haut débit situés entre le point de terminaison du réseau et la première prise permettant de connecter un équipement terminal d'un utilisateur final.* ».

Or, l'article 2 (22) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques définit le point de terminaison du réseau (ci-après : « PTR ») comme « *un point physique par lequel un abonné obtient accès à un réseau de communications public* ». Comme l'abonné est l'utilisateur final, le PTR et « *la première prise permettant de connecter un utilisateur final* » sont identiques. Le commentaire sur l'article 8 dans l'exposé des motifs explique que « *sur base des informations fournies par les principaux opérateurs, il s'avère que le point de terminaison du réseau se trouve à l'entrée du bâtiment (p. ex. local télécom dans la cave)* ».

Ce faisant, le texte introduit une confusion entre le PTR et le point d'accès tel que défini à l'article 2 (12) : « *un point physique, situé à l'intérieur ou à l'extérieur du bâtiment, (...) qui*

permet le raccordement à l'infrastructure physique adaptée au haut débit à l'intérieur du bâtiment. »

Le Conseil est d'avis que le réseau se termine dans le logement de l'abonné au niveau de son modem (typiquement une « Fritzbox »). Il convient alors de définir l'infrastructure d'accueil comme « *infrastructure physique et câblage adapté au haut débit situés entre le point d'accès et le point de terminaison du réseau* » et de remplacer à travers tout le texte de loi l'expression le « *point de terminaison du réseau* » par le « *point d'accès* ». En effet, une infrastructure et un câblage adapté au haut débit sont nécessaires entre ce point d'accès et l'utilisateur final, c'est-à-dire l'abonné.

La même erreur est faite dans le commentaire de l'article 2 de l'exposé des motifs, où il est écrit que « *la loi s'applique également entre le point de terminaison du réseau et le local de l'utilisateur final* ». Or, comme nous l'avons vu, le point de terminaison se trouve dans le local de l'utilisateur final.

Art. 3 - Accès aux infrastructures physiques pouvant servir au déploiement des réseaux à haut débit

Selon le 1^{er} paragraphe de cet article, « *Tout opérateur de réseau a le droit d'offrir aux entreprises fournissant ou autorisées à fournir des réseaux de communications électroniques l'accès à ses infrastructures physiques existantes en vue du déploiement d'éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit* ». Or, comme expliqué supra, les opérateurs de réseau sont, notamment, des entreprises fournissant ou autorisées à fournir des réseaux de communication.

Le sens de cette formulation ne peut être que le suivant : les droits et obligations des opérateurs de réseau ne s'exercent que par rapport aux opérateurs de réseaux de communications électroniques, et non pas par rapport aux opérateurs d'autres réseaux.

Afin d'éviter toute confusion, le Conseil propose de remplacer l'expression « *entreprises fournissant ou autorisées à fournir des réseaux de communications électroniques* » soit par « *d'autres opérateurs de réseau* », soit, si le législateur veut réserver les droits et obligations introduits par ce projet de loi aux seules entreprises des marchés de communications électroniques, par « *des opérateurs de réseau de communications électroniques* ». Le Conseil préconise la première variante, qui introduirait un surplus de transparence dans les activités de génie civil et permettrait peut-être des réductions de coûts également en relation avec d'autres travaux que ceux liés au déploiement des réseaux à haut débit.

Cette modification est également nécessaire à travers tout le texte, notamment aux articles 3 (2), 4 (1), 4 (5), 5 (1), 6 (1), 8 (2), 9 (5).

Selon le paragraphe 4 de cet article, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après : « ILR ») doit rendre une décision dans un délai de quatre mois dans le cas où deux opérateurs ne trouvent pas d'accord sur les conditions d'accès aux infrastructures physiques. Afin de ne pas rallonger inutilement les délais de procédure, le Conseil propose de réduire ce délai à un mois. Il est rappelé que le délai imposé au Conseil dans le contexte de sa mission consultative lors des consultations publiques de l'ILR est également d'un mois.

Le Conseil se rallie par ailleurs à la proposition de la Chambre de Commerce de supprimer « toute possibilité quelconque » de dérogation au délai fixé par la loi.

Art. 4 – Accès aux informations minimales sur les infrastructures physiques

Cet article oblige tout opérateur de réseau de fournir un ensemble d'informations minimales « sur demande écrite spécifique provenant de la part d'une entreprise fournissant ou autorisée à fournir des réseaux de communications publics ». Or, la directive prévoit, aux paragraphes 2 à 4 de l'article 4, la possibilité que les organismes du secteur public mettent à disposition ces informations « par l'intermédiaire du point d'information unique, par voie électronique, avant le 1^{er} janvier 2017 ». Le Conseil est d'avis que le législateur devrait profiter de cette possibilité et se rallie en ce point aux observations du Conseil d'Etat et de la Chambre de Commerce.

Art. 5 – Coordination des travaux de génie civil.

Selon l'art. 5 (1), « Tout opérateur de réseau a le droit de négocier des accords en ce qui concerne la coordination des travaux de génie civil avec les entreprises fournissant ou autorisées à fournir des réseaux de communications électroniques en vue du déploiement d'éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit. »

Comme, en vertu de la liberté contractuelle, toute entreprise est de toute façon libre de conclure des accords avec d'autres entreprises non-concurrentes, ce paragraphe ne peut viser que des accords entre entreprises concurrentes, qui, dans le contexte du déploiement des réseaux à haut débit, ne tomberaient pas sous l'emprise de l'article 3 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence (ci-après : « la loi »), qui interdit les accords anti-concurrentiels. Le Conseil n'a pas d'objection à cette démarche, mais propose néanmoins de mentionner explicitement, pour plus de clarté, que l'interdiction des accords visée à l'article 3 de la loi ne s'applique pas aux accords de coordination de travaux de génie civil entre entreprises concurrentes.

Art. 6 – Accès aux informations relatives aux travaux de génie civil en cours ou prévus

Cet article oblige tout opérateur de réseau de mettre à disposition un ensemble d'informations minimales sur les travaux de génie civil en cours ou prévus à tout opérateur de réseau de communication public sur demande. Alors que l'article 6 (3) prévoit que « *les autorités compétentes publient toute demande de permission de voirie au registre national des travaux dès sa réception et pour une période de 30 jours au moins* », le texte ne prévoit pas une telle publication en ce qui concerne les autres informations minimales requises par les opérateurs de réseau. Le Conseil se rallie à la proposition du Conseil d'Etat et de la Chambre de Commerce que, dans un but de transparence, de simplification administrative et d'une correcte transposition de la directive, toutes les informations minimales relatives aux travaux de génie civil en cours ou prévus nécessitées par les opérateurs de réseau soient disponibles via le guichet unique.

Conclusion

Sous réserve de ce qui précède, le Conseil marque son accord avec le projet de loi N° 6867.

Ainsi délibéré et avisé en date du 6 janvier 2016.



Pierre Rauchs

Président



Marc Feyereisen

Conseiller



Jean-Claude Weidert

Conseiller



Mattia Melloni

Conseiller