



CHAMBRE DES SALARIÉS  
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/64/2020

28 octobre 2020

## Code des communications électroniques européen

relatif au

**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**

Par lettre en date du 6 juillet 2020, Monsieur Xavier BETTEL, ministre des Communications et des Médias, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

**1.** La directive (UE) 2018/1972 procède à la refonte des 4 directives faisant partie du cadre réglementaire applicable aux réseaux et aux services de communications électroniques:

- Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive "accès")
- Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive "autorisation")
- Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre")
- Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel").

**2.** Ces quatre directives font l'objet d'un réexamen périodique par la Commission, en vue de déterminer, s'il est nécessaire d'y apporter des modifications compte tenu de l'évolution des technologies et du marché.

**3.** Dans sa communication du 6 mai 2015 exposant une stratégie pour un marché unique numérique, la Commission a indiqué que le réexamen du cadre des télécommunications aurait comme grands axes des mesures visant à inciter à investir dans les réseaux à haut débit ultra rapides, à susciter une approche plus cohérente à l'échelle du marché intérieur en ce qui concerne la politique et la gestion du spectre radioélectrique, à mettre en place un environnement propice pour le développement du marché intérieur grâce à une défragmentation de la régulation, à garantir une protection efficace des consommateurs, à établir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du marché et l'application cohérente des règles, ainsi qu'à instaurer un cadre institutionnel et réglementaire plus efficace.

**4.** La refonte de ces 4 directives offre aussi la possibilité d'adapter la structure à la nouvelle réalité du marché, dans lequel la fourniture de services de communications n'est plus intrinsèquement liée à la fourniture d'un réseau. Comme le prévoit l'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques, la refonte consiste en l'adoption d'un nouvel acte juridique qui intègre, dans un texte unique, les modifications de fond apportées à un acte précédent et les dispositions qui demeurent inchangées à cet acte.

**5.** La convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information implique que tous les réseaux et services de communications électroniques seront soumis à un même code des communications électroniques européen établi au moyen d'une directive unique.

**6.** Il est nécessaire de séparer la réglementation des réseaux et des services de communications électroniques de celle des contenus. Par conséquent, la présente directive ne s'applique pas aux contenus des services fournis sur les réseaux de communications électroniques à l'aide de services de communications électroniques, tels que les contenus radiodiffusés, les services financiers et certains services de la société de l'information. Le contenu des programmes de télévision est couvert par la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels). La séparation entre la réglementation des communications électroniques et la réglementation des contenus ne porte pas atteinte à la prise en compte des liens qui existent entre ces réglementations, notamment pour garantir le pluralisme des médias, la diversité culturelle et la

protection du consommateur. Dans les limites de leurs compétences, les autorités compétentes devraient contribuer à la mise en œuvre de politiques visant à promouvoir ces objectifs.

**7. Si la CSL approuve l'approche de la Commission de légiférer par voie de refonte, elle se doit toutefois de formuler un certain nombre de remarques d'ordre général en ce qui concerne le contenu et la finalité du projet de loi transposant en droit luxembourgeois la directive (UE) 2018/1972.**

### **8. Une concurrence illusoire sur un marché de communications électroniques dominé par les GAFAM**

**8bis.** Selon l'exposé des motifs, le projet de loi poursuit la consolidation du marché intérieur des communications électroniques qui se traduit par une concurrence effective renforcée qui vise à éviter toute distorsion sur le marché.

Force est cependant de constater que les GAFAM s'approprient de plus en plus l'intégralité des marchés de communications électroniques en s'étendant dans de plus en plus de secteurs, grâce à leur mainmise sur les données (big data).

**8ter.** A défaut d'un changement de paradigme dans la législation anti-trust de l'Union européenne par un renforcement d'un contrôle très strict ex ante des acquisitions de ces mastodontes, la concurrence sur les marchés reste une chimère.

**8quater.** Voilà pourquoi la disposition du projet de loi stipulant que « *l'Institut (ILR) impose des obligations réglementaires adéquates aux entreprises désignées comme étant puissantes sur un marché de détail donné* » (article 94.1) paraît bien illusoire. Selon le projet de loi est considérée comme une puissance sur le marché :

*« Une entreprise sur le marché qui individuellement ou conjointement avec d'autres, se trouve dans une position équivalente à une position dominante, à savoir une position de puissance économique lui permettant de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs...Lorsqu'une entreprise est puissante sur un marché spécifique, elle peut également être désignée comme étant puissante sur un marché étroitement lié, lorsque les liens entre les deux marchés permettent d'utiliser sur le marché étroitement lié, par effet de levier, la puissance détenue sur le marché spécifique, ce qui renforce la puissance sur le marché de l'entreprise. » (article 74)*

**8quinquies.** La CSL est par conséquent plus que sceptique que nos autorités, et plus particulièrement l'ILR qui se voit reconnaître d'importants nouveaux pouvoirs d'intervention, soient capables de mettre en œuvre sur un marché étroit comme le nôtre, le contrôle réglementaire des services de détail dont l'encadrement des prix.

### **9. Une digitalisation de plus en plus poussée dématérialisant les services fondamentaux quotidiens des citoyens et accentuant ainsi la fracture numérique**

**9bis.** Le projet de loi définit désormais le service universel également en termes d'accès adéquat à l'internet à haut débit. Il définit le service universel comme « *un filet de sécurité destiné à garantir qu'au moins un ensemble de services minimaux mis à disposition de tous les utilisateurs finaux et à des tarifs abordables pour les consommateurs, faute de quoi il existe un risque d'exclusion sociale empêchant les citoyens de participer pleinement à la vie sociale et économique* ». Si l'extension des réseaux à haut débit est certes une condition sine qua non afin de garantir l'égalité de traitement des utilisateurs en ce qui concerne l'accès aux services digitaux indispensables, il n'en reste pas moins que les services matériels ayant existé jusqu'à présent et ayant fait partie du service universel, prérogative régaliennne de l'Etat, disparaissent de plus en plus.

**9ter.** La CSL estime que le législateur part d'une idée préconçue consistant à dire que l'accès universel, à un tarif abordable, à un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit disponible est la panacée à tous les problèmes existant dans notre société. Contrairement à ce qu'on aime toujours insinuer, ce n'est pas ou du moins pas seulement le citoyen qui est à l'origine d'une telle demande d'expansion digitale.

**9quater.** Elle estime que les acteurs de l'économie digitale poussent les citoyens à consommer de plus en plus de services leur octroyés en s'accaparant de plus en plus de secteurs dans l'économie globale. Est-ce exagéré ou audacieux de prétendre que les GAFAM constituent aujourd'hui et à plus forte raison demain, des Etats dans les Etats, où les premiers dictent la voie à suivre dans tous les domaines (économie, loisirs etc.) et les seconds assument ?

**9quinquies.** Force est de constater que la digitalisation fait en sorte que des services fondamentaux ayant existé jusqu'à présent matériellement, disparaissent progressivement : ainsi en va-t-il par exemple des téléconsultations médicales qui sont susceptibles de remplacer progressivement les consultations dans les cabinets médicaux et qui restent inaccessibles à une partie de la population, dont les personnes âgées ne disposant pas des outils informatiques ou des connaissances nécessaires pour en profiter, ce qui peut aboutir à une médecine à deux vitesses. Il en va de même en ce qui concerne l'accès pour le citoyen à ses comptes bancaires où de plus en plus souvent sous le couvert de raisons soi-disant de sécurité, les banques exigent de leurs clients de se munir d'un smartphone pour confirmer toute opération bancaire à travers une application pour s'authentifier. La CSL est d'avis que l'omnipotence des mastodontes de la digitalisation accentue non seulement la fracture numérique, mais également la fracture sociale dans la société. Pour établir une véritable concurrence sur le marché des communications électroniques, il serait indispensable que les Etats membres et l'Union européenne, d'une part et les entreprises d'autre part, à travers des fonds de capital risque (venture capital) investissent davantage pour créer leurs propres entreprises de services technologiques à l'instar des GAFAM afin de sauvegarder leur indépendance par rapport à ces derniers et établir une véritable concurrence sur le marché des communications électroniques.

**9sexties.** La CSL est également d'avis que l'Etat doit veiller à ce que des services universels minima – matériels et en présentiel – à travers des guichets soient garantis tant auprès des administrations qu'auprès des entreprises afin d'éviter une fracture sociale et une inégalité de traitement entre les personnes qui sont familières avec les NTIC et celles qui ne le sont pas ou qui ne veulent pas l'être.

**9septies.** Finalement la CSL tient à souligner que la contrainte pour les gens de devoir s'orienter *nolens volens* vers les nouvelles techniques de l'information va de pair avec des coûts non négligeables liés avec l'acquisition du matériel informatique et de tout autre accessoire qui pourrait, le cas échéant, constituer à son tour un obstacle à l'accès inconditionnel aux services universels et à l'égalité de traitement entre citoyens.

## **10. L'introduction du recours collectif, un instrument indispensable pour protéger les droits du consommateur à l'égard des opérateurs sur le marché des communications électroniques**

**10bis.** Grâce aux scandales qui ont visé Facebook, Apple et autres pour violation de la protection de données personnelles, les législateurs nationaux et de l'Union européenne sont devenus actifs pour introduire un recours permettant pour les consommateurs, victimes d'une pratique illicite d'un professionnel, d'agir collectivement en réparation des préjudices qu'ils ont subis. Dans ce contexte, la CSL salue le dépôt du projet de loi no 7650 portant introduction du recours collectif en droit de la consommation, qui propose que l'ILR ainsi que toute association sans but lucratif régulièrement constituée dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte ont le droit d'introduire des recours collectifs devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg si un groupe de consommateurs est victime d'une même pratique illégale d'un professionnel.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi cité sous rubrique.

---

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.