

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de règlement grand-ducal sur le
service universel de télécommunications**

Par dépêche du 25 août 1997, Madame le Ministre des Communications a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

1. Remarques générales

Selon son exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous avis devra déterminer les services minimums de qualité qui doivent être prestés au titre de service universel.

Alors que la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications, en son article 17, prévoit une **qualité minimum du service** universel, le projet de règlement grand-ducal afférent, par dénaturation, en déduit un **minimum de services**. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'était attendue à ce que, dans un souci d'intérêt général et au profit de tous, le règlement grand-ducal traduise la volonté du législateur de garantir un service public du haut de gamme, et ne se contente pas d'un minimum de services.

Il devrait aller de soi que le service universel est d'abord un acquis social pour l'ensemble des usagers qu'il ne s'agit pas seulement de préserver, mais qu'il faudra enrichir, surtout en vue de l'avènement de la société de l'information. C'est le moyen le plus sûr de s'assurer du succès de l'entrée dans la société de l'information en confrontant, dès le départ, le plus grand nombre d'utilisateurs à ces nouvelles réalités et opportunités, dans des conditions non rédhibitoires. Ceci devrait leur permettre de se familiariser avec les applications télématiques et multimédia. Il s'agit d'un droit pour les citoyens de bénéficier de toutes les ressources essentielles nécessaires pour s'intégrer au "*réseau sociétal*" de notre époque, à des prix abordables et dans des conditions d'égalité d'accès et de traitement.

Dans son avis du 4 juin 1996 concernant le projet de loi sur les télécommunications, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait exprimé ses craintes devant une approche trop restrictive du service universel et avait suggéré de dépasser la définition minimaliste préconisée par la Commission Européenne, axée autour du service téléphonique de base, pour élargir son champ d'application et concevoir l'intégration de bien d'autres aspects dans la définition du service universel.

La Chambre constate avec satisfaction que l'accès au réseau numérique à intégration de services (RNIS/ISDN), a été intégré dans les services de base.

Toutefois, la disposition "*sans appel*" de l'article 2 du projet sous avis, qui veut qu'à partir du 1er janvier 2000 **tout nouvel accès au service téléphonique de base devra** être un accès RNIS, semble plutôt relever d'une erreur de formulation que de l'intention délibérée des auteurs de la disposition en question. Il est évident que l'on ne pourra imposer à des usagers qui n'en veulent pas des services RNIS, forcément plus chers que les services téléphoniques classiques.

Par contre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait cautionner que l'accès au réseau large bande, la porte vers la société de l'information, ne fasse pas partie des services optionnels que l'opérateur doit mettre à la disposition des usagers, sur demande, et dans les conditions du service universel.

A défaut d'une telle obligation, l'établissement et l'entretien d'un accès au réseau large bande dans les zones moins peuplées, économiquement moins rentables, risquent d'être délaissés, ce qui conduirait inévitablement à une société de l'information "*à deux vitesses*".

Selon le projet sous avis, l'accès au service de téléphonie de base doit être permis à toute personne qui en fait la demande "*à des conditions tarifaires raisonnables, quelle que soit sa localisation géographique sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*".

Il y a lieu de relever que de tarifs "***abordables***" annoncés dans l'exposé des motifs de la loi sur les télécommunications, on passe maintenant à des tarifs "***raisonnables***". Selon le dictionnaire encyclopé-

dique Larousse, des tarifs abordables sont des prix accessibles à tous, tandis que les tarifs raisonnables sont des prix suffisants (*pour le vendeur*), sans excès.

Il ressort du commentaire des articles du projet sous avis que la contre-valeur de ce qui est qualifié de "*conditions tarifaires raisonnables*" est, soit inférieure, soit tout au plus équivalente au coût de l'installation et de l'entretien dudit service, "*sans que l'opérateur en tire un bénéfice*", ce qui rentre manifestement dans le cadre des tarifs abordables.

La Chambre ne saurait toutefois cautionner qu'une ligne directrice d'une telle importance, voire vitale pour un opérateur, soit dissimulée dans un commentaire des articles.

Il est évident que dans les conditions telles qu'elles sont actuellement proposées, à défaut de toute marge bénéficiaire, aucun opérateur privé ne sera intéressé à prester le service universel. Il ne restera dès lors qu'un seul candidat possible: l'Entreprise publique des Postes et Télécommunications.

Or, après analyse de l'article 18 de la loi sur les télécommunications, force est de constater qu'à la fin du compte l'Etat luxembourgeois et par là les contribuables seront appelés à payer la note du service universel.

En effet, l'article 18 (4) de ladite loi limite une éventuelle compensation financière, à supporter par les autres opérateurs, au seul prestataire du service universel désigné en application des paragraphes (2) et (3) de l'article 18.

Or, ces deux paragraphes ne sont pas applicables à l'Entreprise des P. et T., de sorte qu'il n'y aura pas lieu pour les autres opérateurs de contribuer à un financement du service universel. Voilà un bel exemple du libéralisme prôné par la Commission Européenne: l'opérateur public devra assurer le service déficitaire tandis que les opérateurs privés écrémeront le marché, aux frais du contribuable.

2. Commentaire des articles

Article 1er

Selon le commentaire des articles, "*l'exégèse du terme 'raisonnable' ... implique également que, si un abonné formule une demande déraisonnable, comme l'installation d'une ligne fixe dans une chaumière au milieu d'une forêt* - d'aucuns préfèrent toujours citer l'exemple d'une niche à chiens - *il ne peut pas revendiquer, au titre de son droit à un service universel d'avoir un accès au même prix que l'habitant d'une ville ou d'un village*".

Tout d'abord, si l'esprit d'une telle disposition est tout à fait compréhensible, le texte du règlement reste muet en la matière. Comme le terme "*raisonnable*" s'applique en l'occurrence uniquement aux conditions tarifaires et non pas à la localisation géographique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit pas comment refuser le droit aux personnes visées de réclamer l'installation, dans le cadre du service universel, d'une ligne téléphonique dans les "*niches à chien*". Vu en outre que l'article 2 (24) de la loi sur les télécommunications veut que le service universel soit mis à la disposition de tous les utilisateurs "*en tout lieu*", la notion de "*localisation géographique*" devra absolument être précisée dans le texte du règlement grand-ducal.

Article 2

Le paragraphe a) impose une facturation **suffisamment** détaillée. Dans le souci de couper court à toutes interprétations divergentes, il y a lieu d'éviter des expressions floues de ce genre.

En ce qui concerne l'accès au réseau RNIS, il est renvoyé aux remarques générales ci-avant. Il y a également lieu de préciser au paragraphe (2) qu'il s'agit du service d'assistance **technique** téléphonique, pour éviter toute confusion avec un service d'assistance "*sociale*" téléphonique tel que SOS Détresse, etc.

L'obligation de mettre à la disposition de tous les usagers l'accès gratuit aux numéros d'urgence doit être relativée dans la mesure où cette mise à disposition devra être garantie à tout moment, "*sauf en cas*

d'interruption technique pour cause de force majeure ou de panne technique".

Article 3

Cet article prévoit la possibilité de fournir conjointement **ou séparément** les services suivants:

- a) service de téléphonie de base;
- b) postes téléphoniques payants publics;
- c) publication et distribution d'un annuaire téléphonique.

Or, la disposition permettant de confier différents volets du service universel à différents opérateurs semble douteuse du point de vue légal.

L'article 17 de la loi sur les télécommunications définit le service universel comme un ensemble, "*en ce compris les annuaires ou fichiers téléphoniques, considérés comme faisant partie du service universel ...*".

L'article 18 (1) dispose que "*lorsque le service universel défini conformément au règlement grand-ducal prévu à l'article 17 (c'est-à-dire l'ensemble des services de télécommunications du service universel, en ce compris les annuaires) ne peut pas être assuré de manière suffisante ou appropriée (lire: dans son ensemble), l'Institut organise un appel d'offres ... La mission d'exécuter les obligations de service universel sera confiée à l'opérateur qui démontre la meilleure aptitude à les exécuter*".

Le fractionnement du service universel n'y est donc pas prévu. De même, l'attribution d'office du service universel à un ou plusieurs opérateurs (article 18 paragraphes (2) et (3)) qui contrôlent plus de 25% du marché ne retient nulle part que les différentes composantes du service universel peuvent être fournies séparément.

Même si l'article 19 de la loi précitée prescrit des comptes séparés pour les services auxquels sont liées des obligations de service universel, il ne s'agit en l'occurrence que d'une séparation comptable "*pour organiser la compensation financière éventuelle découlant de l'article 18*" (cf. exposé des motifs de la loi sur les télécommunica-

tions), ce qui ne remet aucunement en cause le caractère indissociable des (3) volets du service universel.

Article 4

La Chambre constate une flagrante contradiction dans la description des relations entre l'Institut et le prestataire du service universel. Si le paragraphe (1) retient que "*les modalités de fourniture du service de téléphonie de base sont définies aux conditions générales du prestataire du service universel, établies **de commun accord**, ...*", le paragraphe (4) attribue à l'Institut le droit **d'imposer**, sans appel, les modifications qu'il croit utiles.

Du "*commun accord*" à l'abus de position dominante il n'y a qu'un pas.

Article 5

Le paragraphe a) prévoit que les tarifs d'abonnement et les tarifs de communications doivent être transparents et orientés vers les coûts!

Pour ce qui est des tarifs orientés vers les coûts, la Chambre renvoie à ses remarques générales ci-avant.

Article 6

En ce qui concerne le nombre maximum d'interruptions de connexions ou d'appels non réalisés, il y a lieu de relativiser que ces maxima s'appliquent sauf en cas de force majeure. De même, il faudra faire une nette distinction entre "*plaintes*" et "*plaintes justifiées*".

Article 7

La disposition sub (3), qui veut "*qu'en aucun cas un poste téléphonique payant public ne pourra être hors d'état de marche pendant une période excédant deux jours*", ne saurait s'appliquer aux cas de force majeure ou aux détériorations d'envergure suite à des actes de vandalisme.

Article 8

Il y a lieu de préciser sub (3) que la liste reprenant les numéros d'appel des services d'intérêt général est à publier **gratuitement** dans l'annuaire.

Article 9

Le texte du paragraphe (2) est à remettre sur le métier à la lumière du récent arrêt de la Cour administrative concernant les erreurs dans l'indication des données d'un client.

Articles 10 à 12

Pas de remarque.

* * *

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics formule de nettes réserves vis-à-vis du projet dans sa version actuelle et elle refuse donc de le cautionner.

Ainsi délibéré en séance plénière le 31 mars 1998.

Le Secrétaire ff.,

R. RINNEN

Le Président,

J. DALEIDEN