

N° 5007^{5A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 15 décembre 2000
sur les services postaux et les services financiers postaux**

* * *

CORRIGENDUM

Le document parlementaire 5007^{5A} remplace et annule le document parlementaire 5007⁵.

*

RAPPORT DE LA COMMISSION DES MEDIA ET DES COMMUNICATIONS

(9.12.2002)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Jean-Marie HALSDORF, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Alex BODRY, Mme Mady DELVAUX-STEHRER, M. Robert GARCIA, M. Marcel GLESENER, M. Fernand GREISEN, M. Paul HELMINGER, M. Jean-Paul RIPPINGER et M. Patrick SANTER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

- A. Antécédents
- B. Objet de la loi
- C. Considérations générales
 - La directive européenne 97/67/CE et la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux
 - Vers une ouverture graduelle et contrôlée du marché postal
 - La directive européenne 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté
 - Les propositions de la Commission européenne
 - La position luxembourgeoise au sein du Conseil des Ministres
 - Le texte retenu
 - Concrètement
- D. Les avis des Chambres professionnelles
- E. L'avis du Conseil d'Etat
- F. Commentaire des articles
- G. Texte retenu par la Commission des Media et des Communications

*

A. Antécédents

Le projet de loi soumis à l'examen de la Commission des Media et des Communications porte modification de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux. Il a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre délégué aux Communications en date du 12 août 2002. Le texte a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du texte de la directive européenne 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics a émis son avis en date du 12 septembre 2002, celui de la Chambre des Employés privés est intervenu le 24 septembre 2002. L'avis de la Chambre de Commerce date du 30 septembre 2002, alors que le 8 novembre 2002, la Chambre de Travail a avisé le projet de loi sous rubrique.

Le projet a été présenté à la commission lors de la réunion du 25 novembre 2002, date à laquelle Monsieur Jean-Marie Halsdorf a également été désigné rapporteur. L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 26 novembre 2002.

Le rapport de la Commission des Media et des Communications a été présenté et adopté lors de la réunion du 9 décembre 2002.

B. Objet de la loi

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de transposer en droit national la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté. La date-butoir pour la transposition de ladite directive est le 31 décembre 2002.

C. Considérations générales

• *La directive européenne 97/67/CE et la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services postaux financiers*

La directive européenne 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service a instauré, à l'échelle communautaire, un cadre réglementaire pour le secteur postal comprenant des mesures visant à garantir la prestation d'un service universel, la fixation de limites maximales pour les services postaux susceptibles d'être réservés par les Etats membres au(x) prestataire(s) du service universel en vue de préserver ledit service universel, de même qu'un calendrier pour la prise de décision concernant la poursuite du processus d'ouverture du marché à la concurrence, dans le but de créer un marché unique des services postaux. Par la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux¹ et le règlement grand-ducal du 10 mars 2001 fixant la durée d'acheminement des envois postaux de la catégorie la plus rapide du service postal universel, le législateur luxembourgeois a transposé ladite directive en droit luxembourgeois. Le législateur a défini l'étendue du monopole postal conformément aux maxima autorisés par l'article 7 paragraphe (1) de la directive en réservant à l'Etat „la levée, le transport, le tri et la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, pour autant que le poids soit inférieur à trois cent cinquante grammes (350 g)“. Par ailleurs, le courrier transfrontière et le publipostage lui sont réservés dans les limites de prix et de poids fixées dans l'article 15, paragraphes (1) et (2) de la loi précitée.

Le maintien d'un ensemble de services susceptibles d'être réservés, et ce conformément aux règles du traité et sans porter préjudice de l'application des règles de concurrence, est justifié pour maintenir un service postal universel défini dans des conditions d'équilibre financier par un opérateur postal désigné à cet effet. Ce dernier se voit concéder en exclusivité la prestation des services postaux réservés. La loi a désigné l'entreprise des P&T (EPT) comme seul opérateur du service postal universel au Luxembourg.

¹ Doc. parl. No 4524, sessions ordinaires 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001.

Par la loi du 15 décembre 2000, 17% du marché postal luxembourgeois ont été ouverts à la concurrence. Cette part est nettement au-dessus des taux en vigueur dans d'autres Etats membres de l'UE, le pourcentage d'envois d'un poids supérieur à 350 grammes étant plus important au Luxembourg que dans le reste de l'Union.

• *Vers une ouverture graduelle et contrôlée du marché postal*

Le Conseil européen s'est engagé dans sa Résolution du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires, de poursuivre le processus d'ouverture graduelle et contrôlée à la concurrence des marchés postaux. La directive 97/67/CE incite la Commission européenne de présenter une proposition pour ouvrir graduellement le marché postal, notamment en vue de l'ouverture du courrier transfrontière et du publipostage à la concurrence ainsi que d'une révision des limites au niveau des poids et des prix. Dans les conclusions de la présidence portugaise de l'Union européenne, le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement de mars 2000 s'est entre autres posé la question de l'ouverture supplémentaire du marché postal. Cette question est particulièrement importante, étant donné que l'UE s'est fixé l'objectif de devenir l'économie basée sur la connaissance la plus concurrentielle et dynamique du monde. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont invité la Commission, le Conseil et les Etats membres à présenter pour la fin de l'année 2000 une stratégie pour éliminer les obstacles aux services postaux et accélérer la libéralisation dans les secteurs des services postaux, dans le but de mettre en place un marché intérieur totalement opérationnel dans ces secteurs.

• *La directive européenne 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté*

Les propositions de la Commission européenne

En tenant compte des études réalisées de 1996 à 1999, la Commission européenne adopte une proposition de directive modifiant la directive 97/67/CE afin de procéder à l'ouverture graduelle du marché postal. Les éléments essentiels proposés peuvent être résumés comme suit:

- L'ouverture à la concurrence, à partir de 2003, de 20% en moyenne des revenus des services postaux des prestataires du service universel, par la réduction des limites poids/prix pour le domaine réservé (de 350 grammes/5 fois le tarif de base à 50 grammes/2,5 fois le tarif de base) et l'ouverture totale du courrier express et du courrier transfrontière sortant;
- L'ampleur et la définition d'une prochaine étape consistant en une ouverture supplémentaire pour 2007 doit faire l'objet d'une proposition de la Commission européenne sur la base d'un réexamen du secteur portant sur la nécessité d'assurer un service universel sous des conditions adéquates dans un contexte concurrentiel;
- Le concept des „nouveaux services“ se distinguant des services classiques et ne pouvant pas être réservés, figure d'ores et déjà dans la directive postale. La définition proposée pour les services spéciaux vise à clarifier la nature de ces services ainsi que leurs caractéristiques pour un cadre réglementaire plus clair et plus opérationnel.

Il est à préciser que la proposition vise à modifier la directive postale existante, qui restera en grande partie en place.

La position luxembourgeoise au sein du Conseil des Ministres

La position luxembourgeoise au sein des Conseils des ministres chargés des services postaux sous les présidences française, suédoise et belge se résume en quatre points:

- maintien des services réservés à un niveau permettant le maintien d'un service postal universel de haute qualité;
- maintien des services transfrontaliers et du publipostage dans les services réservés, ceci en raison du marché postal particulier du Luxembourg. Sans allié véritable pour cette position, le Luxembourg avait fait de ce maintien une „conditio sine qua non“ de son accord à une position commune du Conseil;
- établissement d'un calendrier raisonnable permettant à l'EPT de s'adapter aux nouvelles données;
- pas d'automatisme pour la décision finale, mais procédure de codécision.

Le 6 décembre 2001, le Luxembourg a pu se rallier à la proposition de compromis présentée par la Présidence belge lors du Conseil des Ministres. La Commission a confirmé à cette occasion que le courrier transfrontalier était réservable si cette réservation est indispensable au maintien du service postal universel. Aux termes de l'accord trouvé au sein du Conseil des Ministres, les Etats membres devront s'ouvrir à la concurrence:

- à partir de 2003, les lettres d'un poids supérieur à 100 grammes (ou dont le coût d'affranchissement est plus de trois fois supérieur au tarif d'une lettre),
- à partir de 2006, les lettres d'un poids supérieur à 50 grammes (ou dont le coût d'affranchissement est plus de deux fois et demie supérieur au tarif d'une lettre),
- à compter de 2003, l'ensemble des envois du courrier transfrontière sortant (mais les Etats membres qui ont besoin de ce segment du marché pour assurer leur service universel pourraient le réserver).

La Commission européenne réalisera au cours de 2006 une étude évaluant l'impact du plein achèvement du marché postal en 2009 sur le service universel. Sur la base des résultats de cette étude, la Commission établirait une proposition confirmant, le cas échéant, le plein achèvement du marché postal en 2009 ou définirait toute autre mesure à prendre à la lumière des conclusions de l'étude. Le Parlement européen a ajouté des dispositions relatives au contrôle et au suivi de l'évolution du marché par des rapports réguliers sur l'application de la directive.

Le texte retenu

En bref, et conformément à la proposition approuvée par le Parlement et le Conseil, les Etats membres devront ouvrir à la concurrence les segments de marché suivants:

après 2003:

- l'acheminement de lettres pesant plus de 100 grammes (ou dont le prix d'affranchissement est plus de trois fois supérieur au tarif d'une lettre standard).
- l'ensemble des envois du courrier transfrontière sortant (mais les Etats membres qui ont besoin de ce segment de marché pour assurer leur service universel pourraient se le réserver).

après 2006:

- l'acheminement de lettres pesant plus de 50 grammes (ou dont le prix d'affranchissement est plus de deux et demie fois supérieur au tarif d'une lettre standard).

Il est important de souligner que l'entière des dispositions de la directive existante (97/67/CE) qui concernent l'offre d'un service postal universel resteraient en vigueur.

A côté de ces dispositions suscitées pour 2003 et 2006, le texte de la nouvelle directive prévoit que la Commission européenne effectue, dans le courant de 2006, une étude visant à évaluer, pour chaque Etat membre, l'impact sur le service universel de la réalisation complète du marché intérieur des services postaux en 2009. Sur base de ces résultats, la Commission européenne fera une proposition qui confirme, si nécessaire, la réalisation complète du marché intérieur des services postaux en 2009 ou définira d'autres étapes.

La directive 2002/39/CE est entrée en vigueur en date du 5 juillet 2002. Le Luxembourg devra prendre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 2002.

Concrètement ...

Pour l'opérateur luxembourgeois l'étape de 2003 signifie une ouverture à la concurrence de 42% de son chiffre d'affaires total actuel, et l'étape de 2006 une ouverture de 48% de son chiffre d'affaires actuel.

D. Les avis des Chambres professionnelles

Les avis de la **Chambre des Employés privés** et de la **Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics** n'ont pas donné lieu à des observations majeures. Bien que pour des raisons diamétralement opposées, les avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre de Travail sont beaucoup plus réticents à l'égard du projet de loi sous rubrique.

Tout en reconnaissant que l'EPT a bien maîtrisé la libéralisation prudente entamée par la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services postaux financiers, la **Chambre de Travail** n'est pas d'accord avec la libéralisation projetée. Cette dernière mettrait en danger l'opérateur luxembourgeois, qui, mesuré à l'échelle européenne, est une petite société, dont la survie pourrait facilement être menacée. La Chambre proteste avant tout contre la manière avec laquelle cette libéralisation est réalisée, manière qui tient essentiellement à la puissance des lobbies à Bruxelles. Elle se rallie plutôt à l'avis du Conseil économique et social du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat. Le CES se prononce en effet pour un débat démocratique et transparent avant d'adopter ce qu'il appelle une „approche contractuelle“, c'est-à-dire la séparation entre le mandant (Etat) et le mandataire (l'opérateur chargé de fournir le service): *„Le CES estime que cette approche se justifie si elle permet plus de transparence, répond aux exigences de service universel et est surveillée par une instance de régulation efficace. L'utilisation de cette approche doit se faire d'une façon démocratique et transparente et suite à une analyse prenant en considération des critères économiques, sociaux et écologiques, ainsi que le critère de qualité de service. La contractualisation requiert l'existence d'acteurs privés et publics, marchands ou non marchands ayant une expertise reconnue et satisfaisant aux standards de qualité, retenus par les autorités politiques après un débat politique démocratique, transparent et critique.“*

La Chambre de Travail met en exergue que le Luxembourg ne disposait que d'une marge de manoeuvre limitée dans ce dossier, et estime par conséquent que le gouvernement aurait pu maintenir dans le service réservé les envois transfrontaliers et le publipostage, parts importantes de l'activité de l'EPT. Dans le même contexte, la Chambre de Travail trouve que les directives européennes ne tiennent pas suffisamment compte des particularités des pays membres.

La Chambre de Travail se demande par ailleurs si les bienfaits de la libéralisation, ayant pour objectif d'offrir des services de meilleure qualité à un prix plus bas du fait de l'introduction de la concurrence dans des secteurs régis jadis par des monopoles, sont documentés par des évaluations systématiques. Elle rappelle que les services d'intérêt économique général reposent souvent sur des monopoles naturels. Afin de garantir cependant ces services essentiels à tous les citoyens, ils étaient fournis par l'Etat et la péréquation garantissait que les grands clients payaient pour les petits.

La Chambre de Travail souligne que la logique commerciale conduit cependant à une segmentation du marché où les sociétés commerciales convoitent les segments profitables. C'est la raison pour laquelle a été introduit le concept du service universel, qui doit être fourni à tout le monde qui en fait la demande. La loi définit les opérateurs censés fournir ces services. Dans cette optique, la Chambre de Travail suggère de procéder à une évaluation des conséquences de la libéralisation en matière de prix et de qualité des services fournis, mais également en termes du nombre et de la qualité des emplois. Si l'évaluation des résultats de la libéralisation allait montrer des effets négatifs et que les objectifs affichés n'étaient pas atteints, le choix devrait être réversible.

La Chambre de Travail estime par ailleurs que l'écèlement de la bulle spéculative dans le domaine des nouvelles technologies, entraînant beaucoup de faillites et de pertes d'emplois, laisse supposer que l'objectif de l'Union européenne „de devenir l'économie basée sur la connaissance la plus concurrentielle et dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable avec plus et de meilleurs emplois ainsi qu'une plus grande cohésion sociale“ est difficilement réalisable.

A l'instar de qui précède, la Chambre de Travail s'oppose à toute tentative supplémentaire de libéralisation des services publics.

La **Chambre de Commerce**, par contre, avait à maintes reprises insisté sur la nécessité d'une libéralisation plus poussée du marché des services postaux en vue de permettre l'accès aux services à plus d'utilisateurs et à des conditions plus favorables, ce qui favorisera l'activité et l'essor économique². Selon la Chambre de Commerce, l'essentiel pour le client est de pouvoir s'adresser à un prestataire de services de confiance, et ce indifféremment de son statut public ou privé. L'expérience a d'ailleurs montré que les grands utilisateurs des services postaux ont pu obtenir de la part de l'EPT, grâce à la concurrence déjà existante, des prix de plus en plus intéressants. Dans ce contexte, il est à remarquer que l'EPT pratique des réductions différenciées suivant que les services de courrier prestés sont inclus ou

2 Dans ce contexte, il est indiqué de consulter les avis de la Chambre du 19 novembre 1999, du 5 juin 2000 et du 12 octobre 2000 émis dans le même contexte de la libéralisation du secteur des P & T. Ces avis avaient fortement critiqué l'approche trop restrictive des autorités luxembourgeoises face à l'ouverture du marché des services postaux à la concurrence et leur volonté de protéger le monopole de l'EPT.

exclus du monopole postal. La Chambre de Commerce est tentée de poser la question, si ces pratiques sont des pratiques commerciales loyales, du fait que de telles réductions constituent certainement des barrières d'entrée pour des concurrents potentiels du secteur privé.

Dans le contexte de l'environnement international et des progrès réalisés à l'étranger et d'une demande des utilisateurs de plus en plus exigeants, le gouvernement doit donner à l'EPT les moyens de se développer dans un environnement de plus en plus concurrentiel, tant sur le plan national qu'au niveau international. Le monopole d'Etat en matière de services postaux doit être réduit au minimum, en vue d'une amélioration de l'efficacité et de la rentabilité de l'EPT. Dans le même contexte, la Chambre de Commerce tient à souligner que la concurrence n'émane pas uniquement du secteur privé, mais également des administrations postales publiques étrangères.

La Chambre de Commerce se pose en outre la question si la structure actuelle de l'EPT avec son statut de personnel rigide est compatible avec une dynamisation de l'entreprise, en vue d'augmenter l'efficacité des services prestés, et en vue de faire face à la libéralisation accélérée du secteur partout dans le monde. Comment rentabiliser dans un environnement concurrentiel une entreprise offrant la sécurité de l'emploi, combinée avec des niveaux de rémunération très élevés?

A l'exception de quelques services essentiels, les services postaux doivent être clairement liés aux coûts et il faut que la transparence absolue règne en la matière. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette que l'EPT ne présente toujours pas de bilan séparé pour ses trois activités principales, à savoir les services postaux, les services financiers et les services de télécommunications. Cette lacune entrave la transparence et complique la détermination exacte du degré d'ouverture du marché postal après chaque étape de libéralisation. La Chambre regrette par ailleurs que la date de l'ouverture complète du marché des services postaux soit reportée jusqu'en 2009.

Quant à l'inclusion du publipostage dans les services réservés au Grand-Duché, la Chambre de Commerce souligne que le publipostage n'a jamais fait partie des domaines réservés à l'EPT dans le passé. L'inclusion du publipostage dans le domaine des services réservés revient ainsi à une extension du monopole de l'EPT qui a d'ores et déjà été consacrée par la loi du 15 décembre 2000. C'est la raison pour laquelle, la Chambre de Commerce demande à ce que le publipostage soit assuré par des entreprises privées et ceci en conformité avec le principe constitutionnel de la liberté du commerce. Elle précise que la directive 2002/39/CE ne prévoit la réservation dans les limites de poids et de prix que „dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer la prestation du service universel“. Il échet à l'EPT de prouver cette nécessité, ce qui augmenterait par ailleurs la transparence de la structure de la tarification pratiquée et de la gestion financière des services financiers.

Finalement, la Chambre de Commerce salue le principe et souligne l'importance de l'interdiction de subvention croisée, énoncée à l'article 5 du projet de loi. Un tel financement de services universels en dehors du secteur réservé par des recettes provenant de services du secteur réservé serait contraire aux règles de concurrence du traité instituant la Communauté européenne. La directive 2002/39/CE ne prévoit une subvention croisée que dans le cas où celle-ci „s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées au domaine concurrentiel; sauf dans les Etats membres où il n'y a pas de services réservés, les autorités réglementaires nationales adoptent des mesures à cet effet et en informent la Commission“. Au Luxembourg, l'Institut Luxembourgeois de Régulation remplit cette mission. La Chambre de Commerce accepte la disposition telle que prévue par la directive, si elle est appliquée de manière aussi restrictive au niveau luxembourgeois et conformément à l'esprit même de la directive.

E. L'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat met en exergue la position de la Chambre de Commerce quant au problème de la distorsion de concurrence résultant du maintien du monopole du publipostage et du courrier transfrontière, alors que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve le maintien dudit monopole dans son avis.

Le Conseil d'Etat, de son côté, s'abstient d'engager le débat au sujet de l'opportunité du maintien de ces monopoles, alors que la directive en fait une simple faculté conditionnée par la nécessité d'assurer la prestation du service universel. Il est certain que la charge de la preuve d'une telle nécessité incomberait à celui qui en profite, à savoir l'EPT. Cependant, la directive elle-même indique que l'appréciation de cette nécessité doit se faire en tenant compte d'une multitude de facteurs. En effet, le considérant 23 souligne que le maintien de certains services réservés „permettra aux prestataires du service universel

(au Luxembourg, l'EPT) de mener à bien les initiatives d'adaptation de leurs activités et de leur personnel à un contexte plus concurrentiel sans porter atteinte à leur équilibre financier et donc sans risquer de compromettre la prestation garantie du service universel³.

Dans le contexte historique du monopole de l'EPT au Luxembourg, des réformes trop radicales ne sauraient être bénéfiques. La transition d'un environnement peu orienté d'après un esprit concurrentiel vers la pleine concurrence devra se faire par étapes. Le Conseil d'Etat met cependant en garde que le choix d'une voie moins abrupte ne devra pas conduire à l'inaction. Le maintien d'un maximum de services réservés, tant que cela est permis par les textes communautaires, devra être mis à profit pour préparer l'EPT à un contexte pleinement concurrentiel d'ici quelques années. En effet, dès 2006, la limite du poids des lettres descendra à 50 grammes dans le domaine réservé, et la Commission envisage l'achèvement du marché intérieur des services postaux, c'est-à-dire la création d'un environnement pleinement concurrentiel, pour 2009.

Les autres observations du Conseil d'Etat sont traitées dans le commentaire des articles (point F).

F. Commentaire des articles

Article 1er

Selon les auteurs du projet de loi, le terme „normalisé“ est un terme impropre dans le contexte de la loi. L'envoi postal est défini au paragraphe (6) de l'article 1er. Les critères supplémentaires à prendre en considération sont le poids, le prix, la rapidité du traitement et les dimensions des envois. Etant donné qu'il s'agit de critères variables, ils ne répondent pas aux exigences d'une normalisation. Selon un expert en la matière, la normalisation comprendrait trois stades: a) la spécification, donc la définition des caractéristiques et performances que doit réunir le produit; b) l'unification ou indication des dimensions ou tolérances qui permettent l'interchangeabilité des produits selon leurs divers emplois; c) la simplification, ou suppression, dans une gamme de modèles établis selon les règles ci-dessus, de ceux qui font double emploi ou qui sont inutiles à la satisfaction des besoins courants.³

L'article ne suscite aucune observation du Conseil d'Etat, qui approuve l'approche du gouvernement.

Article 2

La disposition de l'article oblige tous les opérateurs offrant des services relevant du service postal universel à traiter les réclamations potentielles suivant une procédure identique. Le consommateur, en cas de service défaillant, a donc les mêmes droits, indépendamment du fait que sa réclamation s'adresse au prestataire désigné du service postal universel ou à tout autre opérateur offrant des services compris dans les services universels. Cette extension est possible grâce à la modification de l'article 19 de la directive 97/67/CE. Le Conseil d'Etat approuve l'extension à tous les opérateurs de services faisant partie du service postal universel de l'application de la procédure de réclamation à l'initiative d'un utilisateur insatisfait. Cette possibilité d'extension est d'ailleurs prévue par l'article 1er, point 3, de la directive 2002/39/CE.

Il échet de souligner que la directive 97/67/CE permet d'étendre la procédure à des services ne relevant pas du service postal universel. Cependant, le législateur luxembourgeois n'a pas vu l'opportunité d'une telle extension, étant donné que les services n'entreraient pas dans le champ d'application de la loi et que leur définition ne pourrait se faire que par la négative.

Le Conseil d'Etat remarque que les termes „ou l'opérateur visé au paragraphe 1er“ doivent être ajoutés à la suite du terme „concerné“ à la première phase du paragraphe 2 de l'article 13 de la loi du 15 décembre 2000. Ces mêmes termes doivent aussi être ajoutés à la suite du terme „universel“ au paragraphe 4 de l'article 13 de la prédite loi.

La Commission des Media et des Communications se rallie aux recommandations du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article constitue la disposition-clé du projet de loi sous avis, alors qu'il établit une restriction en deux étapes de l'étendue des services postaux réservés en matière de courrier intérieur. Ainsi, dans

³ G.-L.Campion, in Romeuf, Dictionnaire des sciences économiques, Article Normalisation

une première étape, débutant le 1er janvier 2003, seul le courrier intérieur pesant au maximum 100 grammes et dont le prix est égal ou inférieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide, reste réservé. A partir du 1er janvier 2006, ces valeurs de référence descendront à respectivement 50 grammes et deux et demie fois le tarif public.

Le législateur souligne que le paragraphe (1) de l'article 15 de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux mentionnait le critère du prix avant celui du poids. Le législateur a raisonné qu'il semble plus logique d'inverser les critères, comme le fait le texte de la directive. En pratique, pour définir si un envoi appartient au service postal réservé, on considère d'abord son poids pour vérifier ensuite le prix que l'expéditeur a payé à l'opérateur pour le faire transporter.

Les dispositions de l'article n'ont pas donné lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 4

L'article 4 introduit une attribution par défaut au service réservé de courriers ne dépassant pas les limites de poids applicables, mais ne portant pas d'indication individuelle de prix. Il est à préciser qu'il s'agit bel et bien d'une infime minorité d'envois et que les opérateurs n'auront pas à marquer les prix sur des envois dépassant les limites de poids fixées pour les services postaux réservés. La directive européenne ne prévoit pas cette possibilité. Cependant, le législateur a souhaité adopter une approche logique, et résoudre ainsi certaines questions d'ordre pratique.

Le Conseil d'Etat se borne à attirer l'attention sur une omission rédactionnelle, et suggère d'écrire à la dernière ligne „censé“. La Commission des Media et des Communications marque son accord à cette modification rédactionnelle.

Article 5

L'article, reprenant l'article 1er, point 2, de la directive européenne, ajoute à l'article 20 de la loi du 15 décembre 2000 deux paragraphes. Le nouveau paragraphe (3) constitue une avancée importante en matière de transparence des conditions d'attribution de tarifs spéciaux et préférentiels. Le nouveau paragraphe (4) interdit les subventions croisées entre les services universels hors secteur réservé et les services du secteur réservé, en ce sens que les recettes des derniers serviraient au financement des premiers. Seule la nécessité absolue découlant de l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel peut justifier des exceptions, qui doivent alors être préalablement accordées par l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) et qui ne valent que pour un exercice à chaque fois. Les ajouts à l'article 20 étant motivés par la recherche de la transparence des prix et le principe de l'interdiction de subventions cachées, le Conseil d'Etat y marque son accord face à un progrès certain en matière de conditions de concurrence égales et transparentes.

Article 6

L'article ajoute au catalogue des compétences de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) l'approbation de subventions croisées dans les conditions de l'article 5 ci-avant.

Le Conseil d'Etat estime que l'alinéa 2 de l'article 6 du projet sous rubrique est erroné dans sa rédaction et s'apparente plutôt à un commentaire qu'à un texte normatif. La Haute Corporation suggère de formuler le libellé suivant:

„L'article 25, dernier alinéa, est modifié comme suit:

„Les dispositions de l'article 19 s'appliquent par analogie quant à la procédure à suivre et quant aux délais à respecter pour les approbations requises en vertu des paragraphes (b), (c), (e), (f) et (m) du présent article.“ “

La Commission des Media et des Communications marque son accord aux modifications proposées par le Conseil d'Etat.

Article 7

L'extension des compétences des agents de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) ayant la qualité d'officier de police judiciaire de l'Institut aux articles 15 et 16 de la loi, articles traitant des services postaux réservés, n'est autre que la transposition de l'article 1er, paragraphe (4) de la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce

qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, exception faite de la dernière phrase de cet alinéa⁴.

Le Conseil d'Etat a émis ses réserves à l'égard d'une telle dévolution de la qualité d'officier de police judiciaire auxdits agents et il réitère dans ce contexte ses observations formulées dans son avis du 29 octobre 1996 relatif à la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications⁵:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constatation d'infractions dans certaines matières ...“

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que les pouvoirs attribués aux agents de l'ILR par la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications sont limités à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de cette seule loi et de ses règlements d'exécution. La Haute Corporation invoque dans ce contexte l'article 97 de la Constitution qui impose que la nouvelle loi définisse les critères de fonctions, de qualification et/ou de grades auxquels des agents devront satisfaire pour rechercher et constater les infractions à ses propres dispositions.

Sous peine de s'opposer formellement au texte initial du gouvernement, le Conseil propose dès lors de libeller le nouvel article 25bis introduit par l'article 7 du projet soumis à avis en s'inspirant de l'article 68, paragraphe 1er, de la prédite loi sur les télécommunications, de sorte qu'il aura la teneur suivante:

„**Art. 25bis.** Outre les officiers de police judiciaire et les agents de la police grand-ducale, les agents de l'Institut de la carrière supérieure de l'administration et ceux de la carrière moyenne de l'administration, ayant au moins la fonction de chef de bureau adjoint ou d'ingénieur technicien, à désigner par le ministre, sont chargés de rechercher et de constater les infractions aux articles 15 et 16 de la présente loi. Dans l'exercice de ces fonctions, les agents ainsi désignés ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché. Leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Avant d'entrer en fonction ils prêtent, devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité et de garder le secret des faits qui sont venus à ma connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de mes fonctions.“ L'article 458 du code pénal leur est applicable.“

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs, s'il n'est pas plus utile d'insérer dans la loi au titre d'un nouveau paragraphe 3 de l'article 34 relatif aux dispositions pénales.

La Commission des Media et des Communications se rallie aux modifications proposées par le Conseil d'Etat.

Article 8

Le deuxième alinéa de l'article 31, prévoyant que la Trésorerie de l'Etat peut, au besoin, effectuer ses paiements avec effet libératoire pour l'Etat en faisant ouvrir d'office aux créanciers de l'Etat un compte auprès de l'entreprise, est superflu et par ailleurs difficilement réconciliable avec les règles régissant l'identification du client pour prévenir le blanchiment d'argent. Il y a lieu de le biffer et d'ajuster le libellé du premier alinéa en conséquence.

L'article ne donne pas lieu à des observations.

Article 9

L'article est sans observation, sauf qu'il y aura lieu d'adapter l'article 9 au cas où la loi ne pourrait pas entrer en vigueur le 1er janvier 2003.

4 „Les autorités réglementaires nationales ont en particulier pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive et instaurent, s'il y a lieu, des contrôles et des procédures spécifiques afin de veiller à ce que les services réservés soient respectés. Elles peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de la concurrence dans le secteur postal.“

5 Doc. parl. 4134; sessions ordinaires 1995-1996 et 1996-1997

G. Texte retenu par la Commission des Media et des Communications

La Commission des Media et des Communications, au vu de ce qui précède, recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux

Art. 1er.– A l'article 7, paragraphe (4) de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, le terme „normalisée“ est biffé.

Art. 2.– (1) A l'article 13, paragraphe (1), les mots qui suivent sont intercalés entre „concerné“ et „peut“: „ou à tout autre opérateur pour des services faisant partie du service postal universel“

(2) A l'article 13, paragraphe (2), les termes „ou l'opérateur visé au paragraphe (1)“ sont ajoutés à la suite du terme „concerné“ à la première phrase de ce paragraphe.

(3) A l'article 13, paragraphe (4), les termes „ou l'opérateur visé au paragraphe (1)“ sont ajoutés à la suite du terme „universel“.

Art. 3.– Le libellé du paragraphe (1) de l'article 15 est remplacé par le texte suivant:

„(1) La levée, le transport, le tri et la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le poids est égal ou inférieur à cent grammes (100 g), pour autant que le prix soit égal ou inférieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide, est réservé à l'Etat.

A partir du 1er janvier 2006, cette réservation se limite à la levée, au transport, au tri et à la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le poids est égal ou inférieur à cinquante grammes (50 g), pour autant que le prix soit égal ou inférieur à deux et demie fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide. Ce droit peut faire l'objet de concessions dont les conditions sont déterminées par voie légale. Les services ainsi réservés font partie intégrante du service postal universel.“

Art. 4.– Un nouveau paragraphe (4) est ajouté à l'article 15, l'ancien paragraphe (4) devenant le paragraphe (5) de cet article 15:

„(4) Tout envoi de correspondance ne portant pas d'indication individuelle de prix et dont le poids est égal ou inférieur à cent grammes (100 g) resp. cinquante grammes (50 g) après le premier janvier 2006 est censé appartenir au service réservé.“

Art. 5.– L'article 20 est complété par les paragraphes qui suivent:

„(3) Lorsqu'il applique des tarifs spéciaux le prestataire du service universel est tenu de respecter les principes de transparence et de non-discrimination en ce qui concerne tant les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. Lesdits tarifs tiennent compte des coûts évités par rapport aux services traditionnels comprenant la totalité des prestations proposées concernant la levée, le transport, le tri et la distribution des correspondances individuelles et s'appliquent, tout comme les conditions y afférentes, de la même manière tant dans les relations entre les tiers que dans les relations entre les tiers et le prestataire du service universel fournissant des services équivalents. Tous ces tarifs sont à la disposition des particuliers utilisant les services postaux dans des conditions similaires.

(4) Le financement de services universels en dehors du secteur réservé par des recettes provenant de services du secteur réservé est interdit sauf si une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel. Le principe et le

montant d'une telle subvention restent soumis à l'accord préalable de l'Institut. Cet accord est valable pour un exercice comptable et doit être renouvelé, le cas échéant, d'exercice en exercice.“

Art. 6.– Un paragraphe (m) est ajouté à l'article 25:

„(m) Approuve, le cas échéant, le principe et le montant de la subvention croisée dans le cadre de l'article 20, paragraphe (4).“

L'article 25, dernier alinéa, est modifié comme suit: „Les dispositions de l'article 19 s'appliquent par analogie quant à la procédure à suivre et quant aux délais à respecter pour les approbations requises en vertu des paragraphes (b), (c), (e), (f) et (m) du présent article.“

Art. 7.– A l'article 31, le mot „article“ remplace le mot paragraphe comme dernier mot du premier alinéa. Le deuxième alinéa de l'article 31 est supprimé.

Art. 8.– Un paragraphe (3) est ajouté à l'article 34:

„(3) Outre les officiers de police judiciaire et les agents de la police grand-ducale, les agents de l'Institut de la carrière supérieure de l'administration et ceux de la carrière moyenne de l'administration, ayant au moins la fonction de chef de bureau adjoint ou d'ingénieur technicien, à désigner par le ministre, sont chargés de rechercher et de constater les infractions aux articles 15 et 16 de la présente loi. Dans l'exercice de ces fonctions, les agents ainsi désignés ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché. Leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

Avant d'entrer en fonction ils prêtent, devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité et de garder le secret des faits qui sont venus à ma connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de mes fonctions.“ L'article 458 du code pénal leur est applicable.“

Art. 9.– La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2003.

Luxembourg, le 9 décembre 2002

Le Rapporteur,
Jean-Marie HALSDORF

Le Président,
Laurent MOSAR

