

N° 5007⁴**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**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(26.11.2002)

Par dépêche du 8 août 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre délégué aux Communications.

Le texte du projet de loi fut accompagné par un exposé des motifs, un commentaire des articles, ainsi que par le texte 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.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics fut transmis au Conseil d'Etat le 23 septembre 2002, ceux de la Chambre de commerce et de la Chambre des employés privés le furent par une dépêche du 11 octobre 2002. Enfin, l'avis de la Chambre de travail lui fut communiqué en date du 22 novembre 2002.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis 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.

La directive 2002/39/CE s'inscrit dans la poursuite du processus d'ouverture graduelle et contrôlée à la concurrence des marchés postaux, tel qu'engagé par la résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires, de même que par la directive 97/67/CE.

La loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux avait fait usage au profit de l'entreprise des P&T (EPT) de l'étendue maximale du monopole postal autorisé par la directive 97/67/CE.

Ainsi, elle avait réservé à l'EPT „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 leur poids soit inférieur à trois cent cinquante grammes (350 g), de même que le courrier et le publipostage endéans certaines limites de prix et de poids“ (cf. article 15, paragraphes 1er et 2). Il est convenu de désigner ce monopole par „les services postaux réservés“, ainsi que le fait la loi elle-même. Il comprend par ailleurs l'émission de timbres-poste, qui n'est cependant pas remise en question actuellement.

Poursuivant l'un des objectifs majeurs des traités européens, à savoir l'établissement d'une concurrence libre et ouverte, le projet sous avis vise à réduire l'étendue des services réservés. Ainsi, à partir du 1er janvier 2003, ils ne comprendront plus que les lettres d'un poids inférieur ou égal à 100 grammes ou dont le coût d'affranchissement est égal ou inférieur à trois fois le tarif d'un envoi tel que spécifié à

l'article 3, alinéa 1er du projet sous avis. Le Luxembourg fait par ailleurs usage de deux facultés consenties par l'article 1er, paragraphe 1er de la directive 2002/39/CE, à savoir le maintien du monopole étatique en ce qui concerne le publipostage et le courrier transfrontière, dans les mêmes limites de poids et de prix.

Dans son avis du 11 octobre 2002, la Chambre de commerce soulève le 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 du 23 septembre 2002.

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'un faisceau 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 universel“.

Vu 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.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat, alors qu'il se borne à supprimer, à l'article 7, paragraphe 4 de la loi du 15 décembre 2000, le terme „normalisé“ appliqué aux envois postaux, terme qui, selon les auteurs du projet, serait impropre.

Article 2

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 se doit cependant de remarquer que les termes „ou l'opérateur visé au paragraphe 1er“ doivent être ajoutés à la suite du terme „concerné“ à la première phrase 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.

Article 3

L'article 3 est 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 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.

Dans la mesure où ces dispositions reprennent l'article 1er, point 1, de la directive 2002/39/CE, elles n'appellent pas d'observations particulières.

Article 4

Cet article 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. Bien que la directive ne prévoise pas cette possibilité, celle-ci semble logique et susceptible de résoudre certains problèmes pratiques. Le Conseil d'Etat se borne dès lors à attirer l'attention sur un aspect purement rédactionnel, à savoir qu'il convient d'écrire, à la dernière ligne, „censé“.

Article 5

L'article 5 reprend l'article 1er, point 2, de la directive. Il ajoute à l'article 20 de la loi du 15 décembre 2000 deux paragraphes 3 et 4. 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 6 n'appelle pas d'observations de fond, alors qu'il ne fait qu'ajouter au catalogue des compétences de l'ILR l'approbation de subventions croisées dans les conditions de l'article 5 ci-avant.

Vu que l'alinéa 2 de l'article 6 du projet sous avis est à la fois erroné dans sa rédaction et s'apparente dans son style plutôt à un commentaire qu'à un texte normatif, le Conseil d'Etat recommande de le libeller comme suit:

„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 (h) du présent article.“ “

Article 7

Cette disposition introduit un nouvel article *25bis* dans la prédite loi du 15 décembre 2000 prévoyant l'extension, aux agents de l'ILR ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, de la compétence de rechercher et de constater les infractions aux articles relatifs aux services postaux réservés. Le Conseil d'Etat émet ses réserves à l'égard d'une telle dévolution de la qualité d'officier de police judiciaire auxdits agents et il tient à rappeler dans ce contexte ses observations formulées dans son avis du 29 octobre 1996 relatif à la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications:

„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 ...“ (*Doc. parl. 4134*)

Si le législateur persistait malgré tout à attribuer des pouvoirs de police judiciaire aux agents de l'ILR dans la présente matière, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement au texte dans la version à lui soumise. En effet, si certains agents de l'ILR se sont vu attribuer de tels pouvoirs par la prédite loi du 21 mars 1997, ceux-ci sont cependant limités à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de cette seule loi et de ses règlements d'exécution. L'article 97 de la Constitution impose toutefois que la nouvelle loi définisse également 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.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de libeller le nouvel article *25bis* (34, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat, cf. ci-après) 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.“

On peut cependant se demander si, au lieu de faire de cette nouvelle disposition un article 25bis, il ne serait pas plus convenable de l’insérer dans la loi au titre d’un nouveau paragraphe 3 de l’article 34 relatif aux dispositions pénales.

Articles 8 et 9

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.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 novembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER