

N° 7398⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 26 décembre 2012
sur les services postaux**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA DIGITALISATION,
DES MEDIAS ET DES COMMUNICATIONS**

(2/7/2019)

La commission se compose de M. Guy ARENDT, Président-Rapporteur, M. Eugène BERGER, Mme Diane ADEHM, M. Carlo BACK, Mme Djuna BERNARD, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT et Marc HANSEN, Mme Carole HARTMANN, M. Marc LIES, Mmes Octavie MODERT et Lydia MUTSCH, M. Roy REDING, Mme Viviane REDING, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 7398 (PL 7398) a été déposé à la Chambre des Députés le 29 janvier 2019 par M. le Premier Ministre, Ministre d'Etat, Ministre des Communications et des Médias.

Le 26 juin 2019, à l'occasion d'une réunion des membres de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications (DIGIMCOM), son Président, Monsieur Guy Arendt, est désigné comme rapporteur dudit projet. Dans la foulée de cette désignation, le projet de texte initial comportant deux articles tout comme l'avis du Conseil d'Etat du 11 juin 2019 y afférent sont analysés.

Comme la Haute Corporation, à l'exception d'un certain nombre d'observations légistiques et d'une recommandation relative à l'article 2 du PL 7398, ne trouve rien à redire au projet de texte quant au fond, les membres de la DIGIMCOM adoptent finalement en date du 2 juillet 2019 le présent rapport relatif au projet de texte.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier

– l'article 20, paragraphe 5,

et

– l'article 43, paragraphe 1^{er},

de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux (ci-après « la loi sur les services postaux »).

La modification de l'article 20 concerne la procédure pour la désignation d'un prestataire à la fin d'une mission de service public.

La modification de l'article 43 concerne le régime de sanctions et fait notamment suite à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis.

Considérations générales

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux afin d'alléger la procédure pour la désignation d'un prestataire en faisant précéder l'appel d'offres d'une consultation publique susceptible d'identifier un intérêt pour la fourniture du service postal universel.

Aux termes de l'article 45 paragraphe 2 de la loi du 26 décembre 2012 précitée, « *le prestataire en charge du service postal universel au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conserve son statut de prestataire désigné du service postal universel pendant sept années à compter de la mise en vigueur de la présente loi* ». À l'expiration du délai précité, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après l'Institut) organise un appel d'offres pour le choix d'un prestataire du service postal universel.

Alors que le terme de cette période de sept ans approche, les auteurs proposent d'introduire une approche en deux temps en organisant d'abord une consultation publique du marché. L'appel d'offres ne devrait alors être organisé qu'au cas où soit aucun prestataire, soit plusieurs prestataires manifesteraient un intérêt pour la fourniture du service postal universel.

Il s'avère en effet que le marché des services postaux, et surtout celui des services postaux soumis à l'obligation d'une autorisation préalable, s'est développé lentement et reste toujours majoritairement sous le contrôle du prestataire historique, à savoir l'Entreprise des Postes et Télécommunications. Selon les auteurs, la taille du marché et le potentiel de rentabilité limité rendraient le marché luxembourgeois peu attractif pour de nouveaux entrants.

Sous de telles conditions, la probabilité que plusieurs prestataires soient candidats à la fourniture du service postal universel sans compensation financière est faible. L'organisation d'un appel d'offres, présente une complexité et un coût élevé pour le régulateur, ainsi que pour l'éventuelle seule entreprise qui y répond. Dans un souci de réduction des coûts pour le marché et de simplification administrative, il est donc proposé de faire précéder l'appel d'offres d'une consultation publique destinée à identifier l'intérêt du marché de participer à un tel appel d'offres.

Par ailleurs, il est proposé de modifier l'article 43 relatif au régime des sanctions pour faire notamment suite à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis selon lequel chaque État membre doit déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions de ce règlement et communiquer à la Commission européenne, au plus tard le 23 novembre 2019, le texte des dispositions législatives adoptées.

Finalement, il est prévu de compléter la liste des dispositions dont la violation peut entraîner une sanction en vertu de l'article 43 de la loi sur les services postaux en vue d'assurer le respect de certaines obligations de la loi par les prestataires.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat du 11 juin 2019

Le Conseil d'État a émis son avis en date du 11 juin 2019.

En ce qui concerne les sanctions administratives en cas de violation d'une série de dispositions de la loi, la Haute Corporation recommande, entre autres, le regroupement des différentes infractions en fonction de leur gravité ainsi que la précision quant à la peine qui en résulte pour ainsi assurer une meilleure adéquation entre peine et degré de gravité pour chacune des infractions sanctionnées.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (26 février 2019)

Dans son avis du 26 février 2019, la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics (CHFEP) aurait souhaité que la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux aurait été remis sur le métier

dans son intégralité, afin de procéder au redressement des nombreux manquements, incohérences et imperfections de ladite loi.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève entre autres que le projet de loi ne fixe aucun délai pour la nouvelle durée de la nouvelle période d'attribution de la mission de service postal universel à partir du 1er janvier 2020.

Ce n'est que sous la réserve de toutes ses observations que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le présent projet de loi.

Avis de la Chambre de Commerce (24 avril 2019)

Dans son avis du 24 avril 2019, la Chambre de Commerce (CC) soulève entre autres que le projet de loi ne précise ni les modalités de la consultation publique, ni le lieu ou la durée de la publication d'une consultation publique en vue de préparer la passation au marché des services postaux et d'informer les opérateurs économiques de leurs projets.

La CC s'interroge également si la consultation régulière du site Internet de l'Institut Luxembourgeois de Régulation est coutumière auprès de potentiels prestataires de services étrangers.

La CC n'est en mesure d'approuver le PL 7398 que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Avis de la Chambre des salariés (7 mai 2019)

Dans son avis du 7 mai 2019, la Chambre des salariés (CSL) marque son accord avec le PL sous avis.

Avis du Conseil de la concurrence (7 mai 2019)

Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil de la concurrence approuve les modifications visées par le PL 7398 et ne fait pas d'autres remarques.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du PL 7398 modifie l'article 20, paragraphe 5, de la loi sur les services postaux en ce sens que le passage par une procédure d'appel d'offres n'est prévu qu'après une phase préliminaire de consultation publique du marché visant à identifier les prestataires de services postaux intéressés à prester le service postal universel.

Si la consultation révèle qu'un seul prestataire est intéressé et que celui-ci est apte à prester le service universel, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) peut confier la mission à ce prestataire sans passer par une procédure d'appel d'offres.

A défaut d'intérêt de prestataires ou si plusieurs prestataires manifestent leur intérêt, l'ILR organisera un appel d'offres.

L'alinéa 4 du paragraphe 5 (L'article 20, paragraphe 5, alinéa 4, de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux) fixe un délai endéans duquel l'attribution de la mission de fourniture du service postal universel doit être faite.

L'alinéa 5 du paragraphe 5 (L'article 20, paragraphe 5, alinéa 5, de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux) a pour objet d'assurer la continuité de l'exécution de la mission de fourniture du service postal universel en cas de changement du prestataire.

Article 2

L'article 2 du PL 7398 modifie l'article 43, paragraphe 1^{er}, de la loi sur les services postaux et répond ainsi à l'obligation prévue à l'article 8 du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis selon lequel chaque État membre doit déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions de ce

règlement et communiquer à la Commission européenne, au plus tard le 23 novembre 2019, le texte des dispositions législatives adoptées.

Il faudra dès lors compléter l'article 43, paragraphe 1^{er}, de la loi sur les services postaux d'un *littera* iii) qui énumère les articles du règlement (UE) 2018/644 dont la violation est susceptible d'être sanctionnée par la loi sur les services postaux.

Par ailleurs, les modifications apportées à l'article 43, paragraphe 1^{er}, *littera* i) et ii) visent à élargir, au vu de l'expérience des dernières années, la liste des articles de la loi sur les services postaux dont la violation est susceptible d'être sanctionnée par l'ILR en vue d'assurer le respect des dispositions de la loi par les prestataires de services postaux.

Ci-après les explications article par article pour a) et b) :

Article 11, paragraphe 2 :

Actuellement, l'ILR ne dispose d'aucun moyen de sanction en cas de non-respect des obligations d'information prévues pour les empreintes. Ces informations constituent toutefois un élément essentiel d'identification pour le client (en cas de réclamations p.ex.). Ceci est analogue au pouvoir de sanction déjà prévu à l'article 12.

Article 11, paragraphe 4 :

Actuellement, l'ILR ne dispose d'aucun moyen de sanction en cas de non-respect de mise à disposition à l'Institut des empreintes en vue de leur publication. Ces informations constituent toutefois un élément essentiel d'identification pour le client (en cas de réclamations p.ex.). Ceci est analogue aux pouvoirs de sanction déjà prévus à l'article 12.

Article 13, paragraphe 3 :

Afin de mieux connaître la situation du marché postal luxembourgeois il est nécessaire pour l'ILR de connaître les besoins concernant le service postal universel. La tenue et la mise à disposition de cette liste constituant une charge supplémentaire pour le prestataire, il pourrait s'avérer nécessaire à un certain moment de recourir à des sanctions en cas de non-respect des dispositions.

Article 15, paragraphe 4 :

L'information sur la manière de traitement des réclamations est une information qu'un prestataire risque de ne pas souhaiter communiquer sans pression de la part de l'ILR. Cette information est toutefois importante pour l'ILR et le client, ceci surtout dans un marché de plus en plus compétitif en termes économiques. Ceci permettra au régulateur d'assurer sa mission de maintien d'un service postal universel de qualité ainsi que de la protection des usagers en matière de services postaux (art. 34).

Article 31, troisième tiret :

Les aspects de la non-discrimination et de la transparence sont ceux dont pourra potentiellement abuser un prestataire et qui sont d'un intérêt majeur pour un marché libéralisé qui connaît des acteurs à puissance significative.

Article 37 :

La transmission des informations à l'ILR est à la base du travail de l'ILR. Sans une image complète et fondée du marché postal et de tous les prestataires, il est difficile pour l'ILR de procéder aux analyses en vue d'accomplir ses missions lui attribuées par la loi. Dans le passé, les prestataires n'ont pas toujours respecté cet article de la loi. Ainsi, pour l'année 2017 par exemple, des prestataires, représentant plus de 10 % du chiffre d'affaires du marché postal, n'ont transmis aucune information demandée à l'ILR.

Règlement de l'Institut pris en vertu de l'article 9 :

Les autorisations accordées par l'ILR en vertu de l'article 9 fixent certaines obligations à respecter par les prestataires, et selon l'alinéa 5 de l'article 9, un règlement de l'ILR précise ces obligations. La violation des obligations qui découlent du règlement de l'Institut est susceptible d'être sanctionnée par b).

Ci-après les explications article par article du règlement (UE) 2018/644 pour c) :

Article 4, paragraphe 1 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644.

Article 4, paragraphe 2 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644.

Article 4, paragraphe 3 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644.

Article 4, paragraphe 5 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644.

Article 4, paragraphe 7 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644.

Article 5, paragraphe 1 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644, avec un risque accru qu'un prestataire ne délivre pas comme prévu par la réglementation, s'agissant notamment de données tarifaires.

Article 6, paragraphe 5 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644.

Article 6, paragraphe 6 :

Obligation de communication d'informations sans lesquelles l'ILR ne saura se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2018/644, avec une contrainte de temps accrue.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications, propose, à l'unanimité de ses membres, à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA DIGITALISATION,
DES MEDIAS ET DES COMMUNICATIONS**

7398

**PROJET DE LOI
portant modification de la loi du 26 décembre 2012
sur les services postaux**

Art. 1^{er}. L'article 20, paragraphe 5, de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux est remplacé comme suit :

« (5) Avant :

- a) l'expiration du délai fixé à l'article 45, paragraphe 2, ou
- b) la fin d'une mission de fourniture du service postal universel confiée en vertu de l'article 20, paragraphe 4, ou en vertu du présent paragraphe, ou
- c) la fin d'une mission de service public imposée par l'Institut à un prestataire en vertu de l'article 21,

l'Institut procède à une consultation publique du marché. La consultation publique a pour objet de vérifier si un ou plusieurs prestataires de services postaux manifestent leur intérêt à effectuer la fourniture de la mission de service postal universel en question pour une durée déterminée.

Si un seul prestataire manifeste son intérêt, l'Institut vérifie son aptitude à fournir la mission de service universel. Si l'Institut considère que le prestataire est apte à fournir la mission, il confie la mission au prestataire ayant manifesté son intérêt.

Dans les autres cas, l'Institut organise un appel d'offres conformément aux paragraphes 1^{er} à 4 en vue d'une attribution de la mission de fourniture du service postal universel. Cette attribution est faite au plus tard six mois après la date de clôture de l'appel d'offres.

Le prestataire en charge au moment de l'appel d'offres continue à exécuter la mission de fourniture du service postal universel jusqu'au moment où le nouveau prestataire est prêt à exécuter la mission de fourniture du service postal universel, délai qui ne peut dépasser dix-huit mois après la date de clôture de l'appel d'offres. »

Art. 2. L'article 43, paragraphe 1^{er}, de la même loi du est remplacé comme suit :

« (1) Lorsque l'Institut constate un manquement aux obligations qui découlent :

- a) de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 6, paragraphes 1^{er} et 2, de l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de l'article 10, de l'article 11, paragraphes 2 et 4, de l'article 12, de l'article 13, paragraphe 3, de l'article 14, paragraphe 3, de l'article 15, paragraphe 4, de l'article 17, paragraphes 1^{er}, 2 et 4, de l'article 18, de l'article 24, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, de l'article 28, de l'article 29, de l'article 30, de l'article 31, troisième tiret, de l'article 32, paragraphes 1^{er}, 2, 3, 4 et 5, de l'article 37 de la présente loi ou des mesures prises en exécution de ces articles, ou
- b) du règlement de l'Institut pris en vertu de l'article 9 de la présente loi, ou
- c) de l'article 4, paragraphes 1^{er}, 2, 3, 5 et 7, de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de l'article 6, paragraphes 5 et 6 du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis,

il peut frapper tout prestataire de services postaux d'une ou de plusieurs des sanctions suivantes :

- i) un avertissement ;
- ii) un blâme ;
- iii) une amende d'ordre allant de 1.000 euros à 500.000 euros ;
- iv) une interdiction temporaire allant jusqu'à un an d'effectuer certaines activités postales. »

