

N° 6160²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**sur les services postaux**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(10.11.2010)

Par dépêche du 29 juin 2010 adressée à „*Monsieur le Président*“, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a demandé l’avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié sous rubrique. A noter que la dernière phrase de ladite lettre de saisine s’adresse à „*Monsieur le Premier Ministre*“ ...

*

I. INTRODUCTION

Le projet de loi sous avis entend transposer dans le droit national la directive européenne 2008/6/CE du 20 février 2008 concernant l’achèvement du marché intérieur des services postaux dans la Communauté, communément appelée 3e directive postale.

Cette directive modifie la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 qui a entamé la libéralisation graduelle des services postaux, poursuivie par la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002, pour s’achever par le biais de la 3e directive sous avis.

L’ouverture complète à la concurrence des services postaux a été adoptée à la majorité par le Conseil des Ministres en charge des services postaux alors que, selon l’exposé des motifs qui accompagne le projet de loi sous avis, seulement „25 *Etats membres s’étaient prononcés pour l’ouverture en 2011 des services postaux à la concurrence.*“

En effet, après l’adoption du projet de directive par le Parlement européen en deuxième lecture, deux des vingt-sept Etats membres n’avaient pas approuvé la 3e directive postale lors du Conseil européen en février 2008.

Ce que, curieusement, l’exposé des motifs „*oublie*“ de mentionner, c’est le fait que l’un des deux Etats membres qui n’ont pas donné leur aval au projet de libéralisation était le Grand-Duché de Luxembourg!

Or, si l’on pouvait espérer qu’en conséquence le Luxembourg opérerait pour une transposition en droit national limitée au strict minimum inévitable, force est de constater que le projet de loi pêche par excès de zèle et dépasse largement ce que prescrit la 3e directive. Apparemment, les arguments qui, dans le temps, avaient amené le Grand-Duché à voter contre la directive ne valent plus à l’heure actuelle pour les auteurs du projet de loi.

*

II. MISE EN VIGUEUR

La 3e directive postale prévoit l'ouverture complète du marché des services postaux au plus tard au 31 décembre 2010. Toutefois, la directive autorise certains Etats membres, dont le Luxembourg, à reporter sa mise en vigueur de deux années, sous réserve d'en informer au préalable la Commission européenne, ce que le Luxembourg a fait en date du 18 mars 2008.

Il s'ensuit que l'ouverture totale à la concurrence des services postaux luxembourgeois sera mise en oeuvre le 1er janvier 2013.

*

III. INTRODUCTION D'UN SERVICE UNIVERSEL: HISTORIQUE

La plupart des directives de libéralisation et d'ouverture à la concurrence des industries de réseau (énergie, postes et télécommunications, transports) ont donné naissance à deux concepts dérivés ou proches de celui de „*services d'intérêt général*“: d'une part, celui d'„*obligations de service public*“ et, de l'autre, celui de „*service universel*“, qui se retrouve dans la réglementation communautaire concernant les communications électroniques et les services postaux.

Ainsi, afin d'éviter que la simple application des règles du marché n'amène les opérateurs à se préoccuper exclusivement des services rentables au détriment des services peu rémunérateurs, des territoires denses au détriment des zones isolées ou en difficulté, des consommateurs les plus solvables au détriment de l'égalité de traitement, le service universel postal a été créé comme une composante essentielle du marché intérieur postal, introduit dès la 1ère directive postale en 1997.

En effet, la directive postale considère qu'il est essentiel de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les Etats membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs quelle que soit leur localisation géographique dans la Communauté.

L'objectif assigné au prestataire qui fournit ce service est de „*permettre à tous les utilisateurs un accès aisé au réseau postal en offrant en particulier suffisamment de points d'accès et des conditions satisfaisantes en ce qui concerne la fréquence de collecte et de distribution.*“ De même, „*la prestation du service universel doit répondre à la nécessité fondamentale d'assurer la continuité du fonctionnement tout en demeurant adaptable aux besoins des utilisateurs et en leur garantissant un traitement équitable et non discriminatoire.*“ Le respect des principes de transparence et de proportionnalité fait également partie des valeurs fondatrices du service postal universel.

Par la loi du 15 décembre 2000 transposant la directive 97/67/CE en droit national, l'Entreprise des P&T a été chargée du service universel, notamment d'assurer de manière permanente (tous les jours ouvrables du lundi au vendredi), sur tout le territoire national, à des prix abordables et avec une qualité déterminée

- la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg;
- idem pour les colis jusqu'à 20 kg;
- les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Ledit service postal universel comprend les services aussi bien nationaux que transfrontaliers. La durée d'acheminement des envois postaux de la catégorie normalisée (dimensions minimales et maximales définies) a été fixée par règlement grand-ducal du 10 mars 2001 comme suit:

<i>Durée</i>	<i>Objectif</i>
<i>Service national</i>	
Jour de dépôt + 1 jour	95% des envois
Jour de dépôt + 2 jours	99% des envois
<i>Service transfrontalier dans l'UE</i>	
Jour de dépôt + 3 jours	85% des envois
Jour de dépôt + 5 jours	97% des envois

En contrepartie, pour compenser et assurer le financement du service universel, le prestataire du service universel, en l'occurrence l'Entreprise des P&T, bénéficie (jusqu'au 31.12.2012) d'un service réservé (monopole).

Ce service réservé, que seule l'EP&T est donc autorisée à prester, a été fixé:

jusqu'en 2003:

aux lettres d'un poids jusqu'à 350 grammes ou dont le prix d'affranchissement n'est pas supérieur à 5 fois le tarif de base;

depuis 2003:

aux lettres d'un poids jusqu'à 100 grammes ou dont le prix d'affranchissement n'est pas supérieur à 3 fois le tarif de base;

à partir de 2006:

aux lettres d'un poids jusqu'à 50 grammes ou dont le prix d'affranchissement n'est pas supérieur à 2 fois le tarif de base.

Le courrier transfrontalier et le publipostage ont également été réservés à l'EP&T dans les limites de poids et de prix précités.

Si donc l'EP&T dispose (jusqu'au 31.12.2012) d'un monopole sur les services précités, force est toutefois de constater que, depuis des années, des opérateurs privés sont très actifs sur ce segment du marché, en toute illégalité et avec l'indulgence de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR).

*

IV. CHANGEMENTS FONDAMENTAUX ENGENDRES PAR LA 3e DIRECTIVE POSTALE

La 3e directive postale impose l'ouverture complète du marché postal luxembourgeois au plus tard à partir du 1er janvier 2013.

A partir de cette date, tout opérateur, public ou privé, pourra (avec autorisation de l'ILR) distribuer tout courrier, sans limitation de poids ou d'obligations de délais, à tout destinataire, dans la ou les villes ou régions de son choix. Ce n'est que le prestataire du service postal universel qui devra assurer une distribution sur tout le territoire national à des conditions déterminées (distribution quotidienne, délais, prix, etc.).

Avec l'ouverture à la libre concurrence, l'actuel monopole sur la levée, le tri, le transport et la distribution des lettres jusqu'à 50 grammes sera aboli et disparaîtra comme possible moyen de compensation d'une obligation de service universel.

L'actuel service postal universel et les exigences de qualité connexes devront néanmoins être maintenus intégralement.

La 3e directive propose de laisser aux forces du marché le choix du prestataire du service postal universel ou de charger une ou plusieurs entreprises d'en fournir tel ou tel volet, ou de couvrir telle ou telle partie du territoire, ou encore avoir recours à des procédures de passation de marchés publics. Les Etats membres peuvent toutefois exiger que le service postal universel soit fourni sur l'ensemble du territoire national.

Lorsque les obligations de service postal universel constituent une charge financière inéquitable pour son ou ses prestataires, un Etat membre peut introduire

- un mécanisme de dédommagement des entreprises concernées par des fonds publics, ou
- un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel entre les prestataires de services postaux et/ou les utilisateurs.

Dans ce cas, les Etats membres peuvent mettre en place un fonds de compensation pour collecter les redevances imposées aux prestataires de services postaux et/ou aux utilisateurs.

Finalement, pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les Etats membres peuvent introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles.

*

V. TRANSPOSITION EN DROIT LUXEMBOURGEOIS

La transposition de la 3e directive postale nécessite un changement fondamental de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait déjà critiqué le regroupement dans un même projet de loi de dispositions concernant, d'une part, les services postaux et, de l'autre, les services financiers postaux, alors que ces derniers n'avaient aucun rapport avec la directive postale européenne qui était à la base de la transposition en question.

Le Conseil d'Etat avait insisté à ce que le volet concernant les services financiers postaux soit détaché du projet de loi qui, en conséquence, devrait uniquement traiter des services postaux.

Le projet de loi sous avis tient compte de ces remarques du Conseil d'Etat en transférant le volet sur les services financiers postaux, non pas dans la loi organique de l'Entreprise des P&T du 10 août 1992 comme l'affirme l'exposé des motifs, mais en le maintenant tel quel comme texte autonome dans la loi du 15 décembre 2000, tout en en modifiant le titre et la dénomination.

Il s'ensuit que le projet de loi sous avis transpose dans une nouvelle loi les dispositions initiales de la directive 97/67/CE portant sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et les dispositions modificatives de la 3e directive postale du 20 février 2008. Les dispositions de la 2e directive postale (2002/39/CE), ayant été abrogées par celle du 20 février 2008, n'ont pas d'impact sur le projet de loi sous avis.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette façon de légiférer, mais se doit de formuler quelques remarques et propositions quant au projet de loi.

*

VI. LE PROJET DE LOI SUR LES SERVICES POSTAUX

1. Désignation du prestataire des obligations de service universel

Dans un souci de continuité du maintien du service universel, vital à la cohésion sociale et territoriale, le projet de loi propose de charger l'Entreprise des P&T de la prestation du service postal universel pour une période de 7 ans à partir de la mise en vigueur de la loi, soit jusqu'au 31.12.2019.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver cette disposition (article 50 (2)), ceci d'autant plus que l'EP&T assure cette mission depuis des décennies et dispose d'un savoir-faire et d'une expérience uniques, tout comme d'un personnel hautement qualifié et d'infrastructures performantes.

Cette mission vaut pour tout le territoire national et pour tous les éléments du service universel, sans que cela ne soit expressément repris à l'article 50 (2) précité.

Il est incontestable que le nouveau contexte de la libéralisation confrontera l'EP&T à la nécessité de se réorganiser et de se repositionner afin d'assurer sa propre pérennité à long terme. La 3e directive postale prévoit à cet effet que le prestataire désigné du service postal dispose d'une période „*suffisante pour permettre la rentabilité des investissements*“ déjà actés, donc de couvrir la durée résiduelle d'amortissement des investissements récents, en l'occurrence le nouveau centre de tri, les centres régionaux de distribution, le parc automobile etc.

Après la fin du mandat initial de 7 ans de PEP&T, l'ILR lancera un appel de candidatures pour la prestation d'un ou de plusieurs éléments du service postal universel.

La mission du service postal universel sera ainsi, à partir de 2020, attribuée sur décision de l'ILR au candidat ou (en cas de partage des missions) aux candidats qui démontre(nt) (selon l'avis de l'ILR) la meilleure aptitude à la remplir.

Vu l'exiguïté du territoire national, la Chambre des fonctionnaires et employés publics doute de l'utilité de prévoir dans la loi la possibilité de confier, à partir de 2020, la mission de service postal universel à „*un ou plusieurs prestataires de services postaux ou des groupes de prestataires de services postaux qui fourniront différents éléments du service postal universel ou qui couvriront différentes parties du territoire national.*“

En effet, c'est expressément à cause de sa „*taille géographique limitée*“ que le Luxembourg a été autorisé à reporter de deux ans la mise en oeuvre de l'ouverture complète de son marché postal.

Il serait donc logique que le Luxembourg se limite à un seul prestataire du service universel pour tout le territoire, ceci d'autant plus que le volume du courrier accuse de très grandes différences d'une région à l'autre, et qu'un chevauchement des obligations de service universel doit, conformément à la directive, être évité.

2. Mise en oeuvre de la libre concurrence

La désignation de l'EP&T comme prestataire des obligations de service universel n'empêchera toutefois pas d'autres prestataires d'offrir également (à partir du 1.1.2013) des services relevant du service postal universel (c'est-à-dire les levée, tri, transport et distribution de lettres jusqu'à 2 kg et de colis jusqu'à 10/20 kg), mais ils ne seront pas soumis aux obligations inhérentes au service universel.

Ainsi, ils ne seront par exemple pas obligés d'assurer une distribution dans des villes, communes ou zones qu'ils jugent peu rentables; ils pourront, selon leur choix, effectuer une distribution seulement un ou quelques jour(s) par semaine. Ils pourront même refiler le courrier „indésirable“ au prestataire du service postal universel – qui devra l'accepter et le distribuer dans les conditions déterminées!

Le projet de loi en déduit 4 catégories de prestataires de services postaux. En effet, les articles 9 à 14 traitent:

- 1) des prestataires de tout service postal ne relevant pas du service postal universel (lettres dépassant 2 kg, colis dépassant 10/20 kg, envois exprès etc.);
- 2) des prestataires de tout service postal relevant du service postal universel, sans pour autant devoir respecter les obligations de service universel;
- 3) du ou des prestataires du service universel.
- 4) L'article 31 crée une catégorie supplémentaire, à savoir des prestataires de „*services pouvant être considérés comme des services relevant du service postal universel du fait qu'ils présentent un degré suffisant d'interchangeabilité avec celui-ci*“, sans que ni le projet de loi ni son commentaire des articles ne fournissent d'indications sur les services visés.

Il n'est pas précisé non plus si ces services „*assimilés*“ sont (par application de l'article 9) soumis à notification à l'ILR, ou s'ils sont soumis à autorisation de sa part (article 10).

Il se pose en outre la question de l'autorité compétente pour définir cette catégorie. Le projet de loi reste muet à cet égard, sauf à considérer que, dans la mesure où cette notion apparaît dans le cadre de l'institution d'un fonds pour le maintien du service postal universel géré par l'ILR, ce dernier disposerait du pouvoir de définition. L'ILR devrait alors s'inspirer de la notion d'interchangeabilité telle qu'elle est pratiquée dans le droit européen de la concurrence.

La création de ces 4 catégories de prestataires prête à confusion et rend le texte du projet de loi opaque et hasardeux. La Chambre ne voit aucune utilité ou nécessité de créer ces quatre catégories de prestataires (et les confusions afférentes) si ce n'était d'exclure de la participation au financement du service postal universel les prestataires qui n'offrent que des services ne relevant pas du service postal universel.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose donc, à l'image de ce qui se pratique dans nos pays voisins, de simplifier les dispositions et de se limiter à deux catégories, à savoir

- 1) le prestataire du service universel;
- 2) les prestataires de services postaux,

et de retenir que „tout service postal est soumis à autorisation“ (et devra contribuer au financement du service postal universel).

3. Etendue du service universel

La 3e directive postale ne réduit en rien l'étendue minimale du service universel actuel, c'est-à-dire

- une offre de services postaux de qualité déterminée, fournie de manière permanente et à des prix abordables;
- la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg, des colis jusqu'à 10 kg (avec possibilité de relever cette limite à 20 kg), des envois recommandés et des envois avec valeur déclarée, tant pour les services nationaux qu'internationaux;

- une levée aux points d'accès dont la densité doit tenir compte des besoins des usagers;
- une distribution à chaque personne physique ou morale, et ceci au minimum tous les jours ouvrables du lundi au vendredi, à l'exception des jours fériés ou de circonstances exceptionnelles.

La distribution

Le souci exprimé dans le programme gouvernemental „*d'assurer un service universel de qualité*“ est invoqué par les auteurs du projet de loi sous avis pour justifier le dépassement du cadre minimal prescrit par la directive postale et pour prévoir une distribution du courrier pendant **six jours ouvrables par semaine**, c'est-à-dire du lundi **au samedi inclus**, alors que jusqu'ici la distribution se fait du lundi au vendredi.

Même si la tournée de distribution du samedi est d'ores et déjà d'usage dans nos pays voisins, cette mesure ne se justifie pas dans un petit pays où le courrier est, à plus de 95%, distribué dans le délai „*Jour de dépôt + 1 jour*“.

Ainsi, le courrier déposé le vendredi (jusqu'à 23 heures au centre de tri) serait distribué le samedi. Comme les gros clients (administrations, banques, entreprises, etc.), représentant plus de 90% du nombre total des envois, ne travaillent pas les samedis, et partant ne produisent pas de courrier, il n'y aurait pas suffisamment de courrier pour justifier une tournée de distribution générale le lundi.

Par ailleurs, jusqu'à ce jour, il n'y a guère de demande de la part de la clientèle pour recevoir le courrier les samedis, alors que tous ceux qui voudraient absolument recevoir leurs envois en fin de semaine ont la possibilité de recourir au service des boîtes postales dans les bureaux de poste, desservies les samedis.

Une distribution les samedis nécessiterait l'engagement de personnel supplémentaire, ce qui évidemment engendrerait un coût supplémentaire estimé à 14 millions d'euros, ce qui aurait des conséquences désastreuses sur le coût net du service postal universel et sur son financement.

Ce que les auteurs du projet semblent ignorer, c'est la clause sociale prévue dans le texte de la directive, qui retient comme une des caractéristiques de qualité que le service soit assuré par des professionnels qualifiés dans de bonnes conditions de travail.

Une extension du service postal universel à 6 jours par semaine entraînerait non seulement une augmentation considérable des coûts, mais également une détérioration des conditions de travail des agents chargés de l'exécution de ce service, alors qu'elle n'apporterait guère de plus-value pour l'utilisateur final.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose donc avec véhémence à l'introduction d'une distribution du courrier les samedis.

Les points d'accès au réseau

En ce qui concerne les points d'accès au réseau, le projet de loi reprend textuellement la disposition afférente de la loi de 2000 sur les services postaux.

Ainsi, le projet de loi ne traite que de „*la levée et de la répartition géographique (des envois de correspondance) aux points d'accès dont la densité doit tenir compte des besoins des utilisateurs.*“

Selon la définition de la directive européenne et de la loi de 2000 (reprise dans le projet sous avis), un point d'accès est constitué d'„*installations physiques, notamment les boîtes aux lettres mises à la disposition du public soit sur la voie publique, soit dans les locaux du prestataire de services postaux où les envois peuvent être confiés au réseau postal par des expéditeurs.*“

Le projet de loi, par son article 19 (4), ne traite – et uniquement de manière très vague – que de l'implantation et de la levée des boîtes postales et non du nombre et des heures d'ouverture de bureaux ou points de vente où les usagers pourront avoir recours à des services postaux.

Or, le considérant No 20 de la directive 2008/6/CE prévoit que „*les Etats membres doivent prendre des mesures réglementaires appropriées en faveur d'une offre d'un nombre minimal de services en un même point d'accès,*“ ce qui, de toute évidence, dépasse le cadre d'une simple boîte aux lettres.

L'article 29 (2) g) fait état d'un „*relevé des locaux accessibles au public, avec indication des adresses et des heures d'ouverture*“, que le prestataire du service postal universel doit éditer au moins une fois par an, sans que l'on puisse en dégager une obligation sur le nombre ou la répartition géographique de tels locaux.

La Chambre demande donc de préciser que les locaux (dont question à l'article 29 précité) accessibles au public et en nombre suffisant font bel et bien partie intégrante des obligations de service universel.

Les colis postaux

En ce qui concerne les colis faisant partie intégrante du service postal universel, le projet de loi fait une distinction entre, d'une part, les colis déposés au Luxembourg ou dans un des pays hors Union européenne et, d'autre part, ceux provenant d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

Ainsi, le poids maximum d'un colis en service universel provenant d'un Etat membre de l'UE est porté à 20 kg alors que pour les autres (y compris ceux déposés au Luxembourg), le maximum du poids est fixé à 10 kg.

Si le commentaire de l'article 19 (1) précise que l'obligation de distribution des colis jusqu'à 20 kg en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne découle de la directive européenne, il reste muet sur les raisons qui ont incité les auteurs du projet de loi à réduire cette limite de poids à 10 kg pour le service national, alors qu'actuellement elle est de 20 kg.

Dans ces conditions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose évidemment d'uniformiser la limite de poids des colis à 20 kilogrammes, quel que soit le pays de dépôt.

Les journaux et périodiques

Le service postal universel correspond à une offre de services postaux, c'est-à-dire la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux selon des normes de qualité déterminée fournies de manière permanente et à des prix abordables.

Par envoi postal on entend „un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire de services postaux. Il s'agit en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis“.

Le législateur étant donc en droit de prévoir dans la loi de transposition de la 3e directive postale l'inclusion des journaux et périodiques dans le périmètre du service postal universel, la Chambre demande de compléter l'article 19 (1) en ce sens.

4. Normes de qualité du service postal universel

Selon le projet de loi, les normes de qualité du service postal universel sont précisées dans un règlement de l'ILR.

La Chambre en déduit que, entre autres, les délais d'acheminement du courrier seront fixés par l'ILR. Il y aurait dès lors lieu d'abroger (par le projet de loi sous avis) le règlement grand-ducal du 10 mars 2001 fixant la durée d'acheminement des envois postaux de la catégorie normalisée.

5. Coût du service universel

Le coût du service universel varie fortement d'une catégorie d'usagers à l'autre, le courrier des particuliers générant le plus de coûts.

En effet, ceux-ci sont particulièrement élevés du fait que ces clients utilisent l'entièreté de la chaîne: vente de timbres pour l'affranchissement des envois, collecte du courrier dans les boîtes aux lettres, transport vers le Centre de tri, préparation du courrier avant le traitement dans les machines de tri, encodage manuel en raison d'un faible taux de lecture automatique des adresses et, finalement, distribution au destinataire.

Une partie de ces étapes de production tombent en économie pour le courrier généré par les gros usagers qui est directement déposé au Centre de tri sous forme standardisée avec un taux de lecture automatique maximal des adresses et dont le traitement ne nécessite qu'un nombre limité d'interventions de la part du personnel de l'EP&T.

S'y ajoute qu'à travers toute l'Union européenne (et le Luxembourg n'y échappe pas), les prestataires de services postaux sont confrontés à des baisses significatives du courrier dues aux efforts de réduction des coûts des usagers professionnels et à une accélération de la substitution électronique, alors que les moins-values de recettes qui en résultent n'entraînent pas automatiquement une réduction équivalente des charges.

Reste à relever que le cadre salarial de l'EP&T se distingue largement de celui de ses concurrents actuels et futurs alors que ceux-ci se limitent d'ordinaire au salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés, pour autant qu'ils ne recourent pas à des „*faux indépendants*“.

En ce qui concerne les recettes provenant du service postal universel, l'obligation inhérente au service d'appliquer un prix „*abordable*“ et uniforme pour tout usager sur tout le territoire, malgré d'indéniables différences de coûts en fonction de la localisation du destinataire, implique que les tarifs pour les prestations du service postal universel ne pourront être fixés et majorés selon les coûts réels.

6. Financement du service universel

Comme il faudra s'attendre à ce que les prestataires alternatifs qui entreront sur le marché se préoccuperont exclusivement des segments lucratifs (grandes villes, zones industrielles, gros usagers) et laisseront au prestataire du service postal universel les affaires non ou peu rentables, il n'est que logique que les prestataires alternatifs soient appelés à contribuer à un fonds de compensation destiné à financer le surcoût du service postal universel.

Ainsi, l'article 31 du projet de loi prévoit que

- a) les prestataires de tout service relevant du service postal universel et
- b) les prestataires „*de services pouvant être considérés comme relevant du service postal universel du fait qu'ils présentent un degré suffisant d'interchangeabilité avec celui-ci*“

peuvent être obligés à contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts du service postal universel. A cette fin, il est institué un fonds de compensation pour le maintien du service postal universel, fonds géré par l'ILR.

La Chambre tient à relever de prime abord qu'une notion aussi vague comme celle reprise sub b) ci-avant ne manquera pas de susciter des interrogations et litiges étant donné qu'elle sera, le cas échéant, à la base de la détermination des prestataires obligés de contribuer au fonds de compensation et du montant à y verser.

Conformément à ses réflexions reprises sub VI.2. ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de modifier l'article 31 (2) comme suit:

„Tout prestataire autorisé par l'ILR à fournir des services postaux est tenu, le cas échéant, de contribuer au fonds de compensation pour le maintien du service postal universel.“

Lorsque le prestataire désigné estime que le coût net du service postal universel (ou d'un de ses éléments) constitue une charge inéquitable, il peut demander à l'ILR de bénéficier d'une compensation financière.

Si l'ILR confirme l'existence d'une charge inéquitable, il détermine le coût net du service universel et fixe le montant de la compensation.

Lorsque l'ILR décide de mettre en oeuvre le mécanisme du fonds (article 32 (1)), il détermine le montant de la contribution dans ce fonds „*en fonction de la proportion entre le chiffre d'affaires total généré par l'ensemble des prestataires de services relevant du service postal universel ou pouvant être considérés comme relevant du service postal universel, et le chiffre d'affaires réalisé sur des services relevant du service postal universel.*“

La formulation du projet de loi, à savoir „*lorsque l'ILR a décidé de mettre en oeuvre le mécanisme du fonds*“, fait supposer que ledit institut dispose d'une grande latitude dans l'activation de ce fonds.

Or, selon l'article 27 (1) du projet de loi, le prestataire du service postal universel bénéficie d'une compensation si la loi ou l'ILR a imposé une obligation de service postal universel et que celle-ci constitue pour le prestataire une charge inéquitable (article (28 (1)). Dans ce cas, le fonds est activé.

L'EP&T, en tant que prestataire désigné par une disposition légale (article 50 (2) du projet de loi sous avis) pourra donc, le cas échéant, bénéficier d'une compensation.

Après le 31.12.2019 il n'y aura de compensation que si, suite à un appel d'offres, il n'y avait pas de candidat retenu et que l'ILR imposait au prestataire en charge du service postal universel de continuer sa mission, ce qui semble peu probable.

La Chambre ne saurait approuver cette disposition et estime qu'il devra y avoir de compensation aussi longtemps qu'il existe pour le prestataire du service postal universel une charge inéquitable, étant entendu que (toujours selon la directive postale) ce dernier „*devra pouvoir réaliser un bénéfice raisonnable*“ et prendre des „*mesures d'incitation à l'efficacité économique*“.

Cette condition de pouvoir réaliser un bénéfice raisonnable vaut évidemment également pour les prestataires appelés à contribuer au fonds de compensation au point que leurs participations au financement devront forcément être plafonnées.

Il s'ensuit qu'éventuellement les fonds collectés ne suffiront pas pour couvrir tout le coût net subi par le prestataire désigné du service postal universel.

La Chambre propose dès lors de prévoir dans la loi une combinaison de deux options de financement retenues dans la directive postale, à savoir un fonds de compensation tel que réglé dans le projet de loi et une prise en charge par l'Etat du découvert éventuel du fonds, prise en charge dont les conditions et modalités seraient à retenir dans une convention entre l'Etat et le prestataire du service postal universel.

La Chambre propose d'insérer une référence à une telle convention dans le projet de loi.

7. Calcul du coût net du service postal universel

La directive 2008/6/CE prévoit que, lorsqu'un Etat membre entend reconnaître le caractère de „charge financière inéquitable“ pour le prestataire du service postal universel, il doit en calculer le coût net en tenant compte des orientations reprises à l'annexe I de la directive précitée.

Il reviendra à l'ILR d'accepter ou non le calcul dudit coût net tel qu'il est établi par le prestataire désigné, étant entendu que la décision de l'ILR est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif (article 6 du projet de loi) aussi bien par le prestataire désigné que par d'autres prestataires, en l'occurrence ceux appelés à contribuer au fonds de compensation.

La question du calcul du coût net constitue dès lors un élément essentiel de la transposition de la 3e directive postale, qui, à défaut d'une réglementation claire, risque d'être une source de conflits permanents et de recours devant le tribunal administratif.

La partie B de l'annexe I de la directive 2008/6/CE prévoit que pour le calcul du coût net il faut tenir compte de tous les autres éléments pertinents, notamment les bénéfices immatériels et les avantages commerciaux dont le prestataire du service universel a bénéficié.

Dès lors, si l'on met en compte les avantages dont bénéficie le prestataire du service universel, la Chambre estime logique et équitable de considérer également les contraintes légales ou conventionnelles, notamment salariales, auxquelles est soumis ledit prestataire, ceci d'autant plus que le texte de la directive postale postule un principe de neutralité au regard des conditions d'emploi en retenant au considérant n° 16 de la 3e directive postale que „les conditions sociales devraient être dûment prises en considération lors de la préparation de l'ouverture des marchés postaux“.

La 3e directive postale prévoit également que parmi les exigences essentielles que l'Etat membre doit faire respecter dans l'offre du service postal universel figure „le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale prévus par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives et/ou les conventions collectives négociées entre partenaires sociaux au niveau national.“

La Chambre demande donc de compléter les dispositions concernant le calcul net du service postal universel en précisant, notamment à l'article 28 (5), qu'il y a également lieu de prendre en considération les contraintes légales et conventionnelles en matière d'emploi et de droit du travail.

8. Maintien du service postal universel après le 31.12.2019

Les paragraphes (1) à (3) de l'article 24 du projet de loi sous avis prêtent à confusion. Après l'expiration du mandat de l'EP&T le 31.12.2019, „le titulaire de l'autorisation prévue à l'article 10 de la présente loi“, c'est-à-dire tout prestataire du service postal relevant du service postal universel pouvant se prévaloir d'une autorisation de l'ILR, peut soumettre à ce dernier sa candidature pour être désigné prestataire d'un ou de plusieurs éléments du service postal universel.

Suivant le paragraphe (2) de l'article 24, „en cas d'acceptation de la candidature (...) tout titulaire de l'autorisation prévue à l'article 10 de la présente loi (donc les mêmes que ceux dont question au paragraphe (1)?) peut soumettre une offre concurrente“ dans le cadre d'une consultation publique.

A la lecture du commentaire de ces dispositions, la Chambre croit comprendre que le paragraphe (1) vise le prestataire en charge du service postal universel jusqu'au 31.12.2019, en l'occurrence l'EP&T, sans que cela ne ressorte clairement du texte du projet de loi.

Si tel était l'intention des auteurs du projet, la Chambre s'opposerait formellement à ce que l'offre faite par l'EP&T fasse l'objet d'une consultation publique auprès des autres prestataires qui, en parfaite connaissance de l'offre ou des conditions des P&T, pourraient à leur tour faire une offre concurrente. Il s'agit en l'occurrence d'une procédure totalement contraire au principe de non-discrimination, aux règles des marchés publics et à l'article 25 (4) du projet de loi sous avis.

La Chambre propose qu'après l'expiration du mandat fixé à l'article 50 (2) du projet, l'ILR procède à un appel d'offres concurrentes et confie la mission de fourniture du service postal universel au candidat qui démontre la meilleure aptitude à la remplir.

*

VII. EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 (18)

La définition de l'utilisateur est inexacte dans la mesure où un expéditeur ou destinataire n'est pas uniquement utilisateur de services postaux universels, mais de tout service postal, ce qui répond par ailleurs à la définition reprise dans la directive postale.

Article 3 (1)

La Chambre estime que la disposition qui veut que „*le prestataire de services postaux est tenu d'offrir aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables un service identique*“ est incompatible avec les règles de libre fourniture de services postaux et de libre concurrence.

Cette disposition, que son commentaire place dans le cadre du principe de non-discrimination de l'utilisateur, vaut bien pour le prestataire du service postal universel, mais ne saurait être généralisée et applicable à tous les prestataires.

La disposition du 2e tiret s'applique également aux membres du personnel du prestataire en question. Or, le personnel ne saurait être rendu responsable des conditions du service offert par le prestataire aux utilisateurs.

La Chambre propose donc de biffer ce 2e tiret et de libeller simplement comme suit le paragraphe (1) de l'article 3:

„Le prestataire de services postaux ainsi que les membres de son personnel sont tenus de respecter le secret des correspondances.“

Article 6 (2)

Il y a lieu de redresser une erreur de frappe et de remplacer „*en vert*“ par „*en vertu*“.

Articles 9 et 10

Renvoyant à ses remarques présentées sub VI.2. ci-avant au sujet de la création de 4 catégories de prestataires de services postaux, la Chambre propose de supprimer l'article 9 et de libeller comme suit l'article 10:

„(1) Tout service postal est soumis à autorisation.

(2) Toute personne physique ou morale qui a l'intention de fournir des services postaux doit, préalablement au commencement de l'exploitation de ces services, en demander l'autorisation auprès de l'Institut.

(3) Les demandes en vue de la prestation d'un service postal sont introduites par envoi recommandé avec accusé de réception auprès de l'Institut et en utilisant le formulaire fourni à cet effet.

(4) (5) (6) (texte tel que proposé dans le projet de loi)“.

Article 12, 3e et 5e alinéas

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la directive postale ne permet pas de limiter à un territoire déterminé l'offre des services postaux fournis par les prestataires visés à l'article 10 du projet de loi. La première partie de la première phrase du 3e alinéa est à biffer en conséquence.

Il en est de même des normes de qualité dont question au 5e alinéa.

Article 15 (2)

La Chambre se demande dans quelle mesure „l'éditeur d'un envoi“ (!?) peut être rendu responsable en cas de non-respect par le distributeur d'un refus d'un usager de recevoir du courrier non adressé du genre „Keng Reklammen w.e.g.“, à moins qu'il ne s'agisse d'une erreur des auteurs du projet de loi et que c'est l'éditeur de la vignette qui est visé.

La Chambre rend attentif au fait que certaines des autres formes de remise des envois postaux dont question au paragraphe (4), tel que le système de „poste restante“ par exemple, ne donnent pas lieu à un contrat individuel entre distributeur et destinataire.

Article 17

Selon leur commentaire, les dispositions de l'article 17 s'appliqueraient à tous les prestataires de services postaux. Or, le texte du projet de loi ne vise expressément que le prestataire d'un service postal universel. La Chambre propose en conséquence de modifier le texte de l'article 17 afin qu'il s'applique effectivement à tous les prestataires de services postaux.

En outre, la Chambre estime que, plutôt que de charger le prestataire du service postal universel (ou de tous les services postaux) de publier annuellement un rapport (forcément biaisé) sur la manière dont il a traité les réclamations, il incomberait à l'ILR de publier les irrégularités qui lui ont été signalées et dont question à l'article 17 (2).

Article 19 (1)

La Chambre propose, conformément au point VI.3. „Les colis postaux“ développé ci-avant, d'uniformiser la limite de poids des colis à distribuer à 20 kilogrammes quel que soit le pays de dépôt.

Il y a donc lieu de remplacer, au 2e tiret, les chiffres „dix (10)“ par „vingt (20)“ et de biffer le 3e tiret. Ce faisant, la consultation publique prévue au paragraphe (1) deviendrait superflue.

En outre, il y a lieu de rajouter un tiret supplémentaire afin d'inclure les journaux et périodiques dans le périmètre du service postal universel (voir point VI.3. „Les journaux et périodiques“ ci-avant).

Le paragraphe (1) prévoit par ailleurs un régime spécial pour la distribution à domicile des colis, que peut fixer par règlement l'ILR. Sans autres précisions, ni dans l'exposé des motifs, ni dans le commentaire des articles, la Chambre se pose des questions sur le contenu de ce régime spécial qui à son tour pourrait avoir des répercussions sur le coût net du service universel.

Article 19 (4)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose pour les raisons évoquées sub chapitre VI.3. „La distribution“ ci-avant à l'introduction d'une distribution du courrier les samedis.

Partant, elle propose de remplacer le premier alinéa du paragraphe (4) par l'alinéa introductif de l'article 7 (5) de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, libellé comme suit:

„Le prestataire du service postal universel doit garantir pour tous les jours ouvrables du lundi au vendredi à l'exception des jours fériés et sauf circonstances jugées exceptionnelles par l'Institut, au minimum: (...)“.

Par ailleurs, il y aurait lieu de préciser au premier tiret (voir ci-avant sub VI.3. „Les points d'accès au réseau“) qu'il s'agit en l'occurrence aussi bien des boîtes postales que des bureaux ou points de vente de services postaux.

Article 21

La Chambre renvoie à ses observations sub VI.1. ci-avant concernant la possibilité de répartir la mission de service postal universel entre plusieurs prestataires.

Article 23

La philatélie est de nos jours dépassée par les évolutions et est en déclin permanent et irréversible.

Créer dans ces conditions, de surcroît par voie légale, un comité philatélique composé au maximum de 20 représentants (de qui ou de quoi?), nommés par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur proposition du Ministre de la Culture, pour donner des conseils dans le choix des sujets et des techniques d'impression des timbres, aux frais du prestataire du service postal universel, constitue une procédure inversement proportionnelle à l'importance que revête la philatélie de nos jours.

La Chambre propose de renoncer à ce comité, sachant que le concessionnaire du droit d'émission de timbres-poste, en l'occurrence l'EP&T, s'en est jusqu'ici toujours très bien sorti sans assistance externe.

Article 24

En ce qui concerne le maintien du service postal universel après le 31.12.2019, la Chambre demande de modifier les paragraphes (1), (2) et (3) conformément à ses remarques formulées sub VI.8. ci-avant. Ceci vaut au même titre pour l'article 44 (2).

Elle rappelle en outre ses observations sub VI.1. concernant l'attribution de missions du service universel à plusieurs prestataires.

Article 25 (2)

Prévoir dans une loi qu'un „*appel d'offres n'exclut a priori aucun prestataire de services postaux établi au Luxembourg*“ fait croire qu'il sera possible d'exclure des prestataires du simple fait qu'ils ne sont pas établis au Luxembourg, ce qui serait contraire au droit européen.

La Chambre propose en conséquence de biffer ce paragraphe.

Article 25 (3)

Renvoyant encore à ses observations sub VI.1. concernant l'attribution de missions du service postal universel à plusieurs prestataires, la Chambre propose de biffer ce paragraphe.

Articles 27 et 28 (1)

La Chambre estime qu'il devra y avoir de compensation aussi longtemps qu'il existe pour le prestataire du service postal universel une charge inéquitable (voir point VI.6. ci-avant) et propose de modifier en conséquence les articles 27 et 28 (1).

Article 28 (5)

La Chambre demande de compléter les dispositions concernant le calcul net du coût du service postal universel en précisant qu'il y a également lieu de prendre en considération les contraintes légales et conventionnelles en matière d'emploi et de droit du travail (voir point VI.7. ci-avant).

Article 29 (2) g)

Le prestataire du service postal universel doit éditer „*un relevé des locaux accessibles au public avec indication des adresses et des heures d'ouverture*“, alors que ces locaux ne sont nulle part énumérés dans le projet de loi sous avis comme faisant partie intégrante des obligations de service postal universel.

Article 31 (2)

La Chambre renvoie à ses observations sub VI.2. et VI.6. ci-avant et à ses commentaires concernant les articles 9 et 10 pour demander de retenir que „*tout prestataire autorisé par l'ILR à fournir des services postaux est tenu, le cas échéant, de contribuer au fonds de compensation pour le maintien du service postal universel*“.

Article 44 (2)

La Chambre renvoie à ses observations concernant l'article 24 ci-avant.

Article 50 (2)

Pour éviter tout malentendu et pour confirmer que l'EP&T reste le seul prestataire du service universel, il y a lieu de préciser que le prestataire est désigné „*pour l'ensemble des éléments du service et pour tout le territoire national*“.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les critiques, observations et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se voit en mesure de marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 novembre 2010.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

