

N° 6160³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**sur les services postaux**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.12.2010)

L'objectif du projet de loi sur les services postaux sous rubrique (ci-après, „le projet de loi“) est de porter transposition en droit national de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE¹ en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté. La directive en question prévoit notamment d'achever l'ouverture des marchés postaux au sein de l'Union européenne (UE) d'ici le 31 décembre 2010. Le Luxembourg avait opté, conformément à la latitude donnée par la directive à certains Etats membres, dont le Grand-Duché, d'en reporter la mise en oeuvre au 31 décembre 2012².

Le projet de loi sous avis prévoit notamment l'abolition des services postaux dits „réservés“ en vertu desquels, l'Etat, ou par extension dans le contexte luxembourgeois, l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT), se réserve le droit de fournir certains services postaux en situation de marché monopolistique. Lesdits services réservés sont notamment définis en fonction du poids des envois³. Le projet prévoit en outre la création d'un fonds de compensation pour le maintien du service postal universel⁴ ainsi qu'un système de notification à l'autorité réglementaire nationale, applicable dans le chef de prestataires de services postaux ne relevant pas du service postal universel, voire d'autorisation pour la prestation de services postaux relevant du service postal universel. Il propose par ailleurs l'extension du service postal universel à six jours ouvrables par semaine au lieu des cinq jours actuellement en vigueur.

Le projet de loi sous rubrique confirme en outre l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) en tant qu'autorité réglementaire nationale indépendante responsable de la surveillance du marché des services postaux, qui se voit d'ailleurs attribuer de larges compétences en matière de garantie du maintien du service postal universel ainsi qu'en ce qui concerne les notifications et autorisations précitées. Le projet de loi rappelle en outre les droits des utilisateurs finaux de services postaux, un certain nombre de principes généraux, tels que la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu ainsi que les principes tarifaires et la transparence des comptes des prestataires de services postaux. En dernier lieu, il propose de désigner en tant que prestataire unique du service postal universel le prestataire actif au moment de l'entrée en vigueur du texte, c'est-à-dire l'EPT, et ce pour une durée de sept années, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2019.

*

1 Directive 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.

2 A cet égard, le Luxembourg a informé la Commission européenne en date du 18 mars 2008 qu'il reportera la mise en oeuvre de la directive 2008/6/CE au 31 décembre 2012.

3 A l'heure actuelle, les services réservés comprennent la levée, le tri, le transport et la distribution des envois de correspondance intérieure dont le prix est inférieur à 2,5 fois le tarif de base du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide dont le poids est inférieur à 50 grammes. Sont inclus dans le service réservé, le courrier transfrontalier entrant et sortant ainsi que le publipostage dans les mêmes limites de prix et de poids.

4 Le service universel garantit, en principe, une levée et une distribution au domicile ou dans les locaux de toute personne physique ou morale tous les jours ouvrables, y compris dans les zones éloignées ou faiblement peuplées.

RESUME SYNTHETIQUE

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce entend résumer les principaux griefs à l'encontre du projet de loi sous avis, et ce sans prétendre à une quelconque exhaustivité.

En premier lieu, la Chambre de Commerce déplore le caractère toujours défensif en matière de libéralisation des marchés postaux pris par le projet de loi, et ce suivant une longue tradition d'adaptation purement réactive du cadre légal et réglementaire et son corollaire, l'apparente volonté de sauvegarder les niches monopolistiques et les services réservés aussi longtemps que cela est possible à l'intérieur du cadre communautaire prônant un marché unique des services postaux concurrentiel. La directive 2008/6/CE ne s'appliquera qu'à l'horizon 2013 au Grand-Duché de Luxembourg et, de la sorte, les auteurs du projet de loi ont prévu un délai additionnel de deux années garantissant à l'EPT l'exploitation monopolistique de l'ensemble des éléments relevant du service postal universel, y compris les services réservés. Il est regrettable que les auteurs du projet de loi n'aient pas eu le courage d'engager enfin de manière proactive la libéralisation du marché au bénéfice des entreprises et des citoyens, et ce à partir du 1er janvier 2011.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que le financement apparent des obligations de service postal universel à partir des seuls services réservés, considérés „*plutôt lucratifs*“⁵, est contradictoire par rapport à l'obligation légale ayant trait aux „tarifs postaux abordables“ et que cette déclaration traduit un état d'esprit, dans le chef des auteurs du projet de loi sous objet, qui considère admissible que l'EPT puisse dégager des rentes monopolistiques à partir de l'exploitation des services actuellement réservés afin de couvrir son niveau élevé de frais, notamment de personnel.

En ce qui concerne l'extension projetée de l'obligation de service postal universel de cinq à six jours par semaine, la Chambre de Commerce estime que les coûts d'une telle mesure dépassent largement les bénéfices et que, pour cette raison, il conviendrait d'abandonner cette idée.

Dans le cadre de la volonté gouvernementale de déboucher „*au préalable sur une convention collective sectorielle pour la distribution postale*“⁶, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance de définir, le cas échéant, une convention collective de travail qui permette la fourniture de services postaux au Luxembourg de manière économiquement viable et internationalement compétitive. Pour cette raison, ainsi que pour des raisons d'efficacité et des arguments ayant trait au non-cumul de plusieurs conventions collectives de travail (CCT) au sein d'une entreprise et qu'elle développera au cours du présent avis, la Chambre de Commerce propose de prévoir l'extension de la CCT „*transports et logistique*“ à l'ensemble des services postaux, en lieu et place d'une CCT applicable aux seuls services postaux.

En matière de fonds de compensation pour le maintien du service postal universel, seul le coût net, correspondant à la différence entre le coût supporté par le prestataire du service postal universel lorsqu'il fournit ce service et le coût lorsqu'il ne le fournit pas, pourrait le cas échéant faire l'objet d'une éventuelle compensation via le fonds en question. La Chambre de Commerce estime à cet égard que la structure de coûts de l'EPT ne permet pas de déterminer ce coût net de façon économiquement efficace et pertinente. Par ailleurs, l'expérience dans plusieurs Etats membres montre que l'opération sur le terrain d'un tel fonds de compensation revêt des difficultés significatives. Pour ces raisons et d'autres explicitées plus en détail dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce estime que, pendant au moins la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'en 2020, pendant laquelle l'EPT est désignée prestataire en matière de service postal universel par le projet de loi sous avis, le déficit éventuel résultant pour l'EPT des activités de service postal universel devrait être à charge du budget de l'Etat, et ce après avoir mis en oeuvre l'ensemble des pistes en matière de rentabilité du service postal universel, conformément aux dispositions à cet égard mises en avant par la directive 2008/6/CE et sans préjudice à une nouvelle évaluation de cette question à la fin de la période transitoire.

En ce qui concerne la contribution au financement des frais encourus par l'ILR dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal, la Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis, dans sa forme actuelle, est en violation à l'article 9, point 2., quatrième tiret de la directive 2008/6/CE dans la mesure où les articles 9, paragraphe (5) et 47, paragraphe (2) du projet de loi sous avis prévoient l'imposition d'une contribution à l'ensemble des prestataires de services postaux auxdits frais

⁵ Formulation reprise de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

⁶ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre du 29 juillet 2009, page 65.

de surveillance, y compris les opérateurs n'étant pas actifs dans le domaine du service postal universel, alors que la directive délimite cette éventualité aux seuls opérateurs prestataires de services postaux relevant du service postal universel.

La Chambre de Commerce demande en outre à l'ILR de préciser davantage certains concepts clefs et certaines notions phares, notamment le concept ayant trait au „degré d'interchangeabilité suffisant avec [le service postal universel]“ (article 31 du projet de loi sous avis), d'une part, et les „exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services“ (article 11), d'autre part. En ce qui concerne la notion ayant trait au degré d'interchangeabilité suffisant avec le service postal universel, les précisions à apporter par l'ILR doivent notamment porter sur la non-applicabilité de ce concept dans le contexte des entreprises dites de „courrier exprès et de messagerie“, et ce en vertu de différentes communications officielles de la Commission européenne à cet égard.

La Chambre de Commerce est d'avis que la formulation de l'article 15 du projet de loi sous avis ne permet pas aux utilisateurs de refuser des envois non sollicités, tels que les envois publicitaires, sans préjudice à l'Etat, aux communes et à diverses associations d'acheminer des envois non sollicités à ces mêmes utilisateurs.

La Chambre de Commerce ne saurait approuver la formulation du paragraphe 1er de l'article 23: „[l]e droit d'émettre des timbres-poste, tel que défini à l'article 5 de la présente loi, est concédé au prestataire fournissant tous les éléments du service postal universel“. En effet, cet article est notamment contradictoire avec l'article 21, paragraphe 1er qui énonce que „le service postal universel peut être assuré par un ou plusieurs prestataires [...]“.

L'article 24 du projet de loi sous avis donne la possibilité au prestataire chargé du service postal universel à l'entrée en vigueur de la loi, et après l'expiration du délai additionnel de sept années précité, de soumettre sa candidature à l'ILR pour être désigné prestataire d'un ou plusieurs éléments du service postal universel. La Chambre de Commerce estime que cette procédure spéciale est superflue à partir du moment où l'article 10 du projet de loi prévoit par ailleurs une procédure d'autorisation générale pour les prestataires désirant s'établir sur le marché du service postal universel.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce estime que le plafond projeté de l'amende administrative⁷ est disproportionné par rapport au cadre légal applicable à l'heure actuelle.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique dans sa forme actuelle et demande un remaniement en profondeur suivant ses remarques faites dans le cadre du présent avis.

*

⁷ Article 48 du projet de loi sous avis.

Appréciation du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0 ⁸
Impact financier sur les entreprises	_9
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	-

Appréciations: ++ très favorable
 + favorable
 0 neutre
 - défavorable
 - - très défavorable

*

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Concernant les obligations générales en matière de service postal universel (SPU)

L'article 18 du projet de loi sous avis dispose que „[toute personne disposant d'une installation de réception appropriée dont l'emplacement et les caractéristiques sont conformes aux dispositions de la présente loi [...] a droit au service postal universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente et à des prix abordables“. Il est à noter que la directive 2008/6/CE ne définit pas explicitement la notion de „service postal universel“ et, pour ainsi juger de la bonne transposition en droit national de cette notion, il convient de consulter la directive 97/67/CE concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service: „les Etats membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs“.

Il est à souligner que ces deux définitions demeurent relativement vagues, mais que la définition proposée dans le contexte national dans sa teneur actuelle omet de faire appel à la notion de couverture territoriale complète („en tout point du territoire“). Même si cela peut couler de source à l'échelle d'un pays de petite dimension, la Chambre de Commerce recommande néanmoins aux auteurs du projet de loi d'inclure cette notion de couverture territoriale complète afin d'éviter toute confusion, voire toute procédure inutile à l'encontre du Grand-Duché de Luxembourg pour non-transposition complète des directives postales européennes.

Un thème fort porté par la directive 2008/6/CE par rapport à l'encadrement communautaire historique est la consolidation du concept d'éclatement de la notion de „service postal universel“ en plusieurs composantes, à savoir des opérations telles que la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes, la levée, le tri, l'acheminement et la distribution de colis jusqu'à 10 kilogrammes, la distribution de colis originaires d'un autre Etat membre de l'UE jusqu'à 20 kilogrammes et les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée (article 19, paragraphe (1) du projet de loi sous avis). De surcroît, „[l]es Etats membres peuvent retenir l'une ou plusieurs des options suivantes: laisser aux forces du marché le soin de fournir le service universel,

8 Vu qu'il s'agit d'une transposition de directive, il n'existe *a priori* pas d'avantage ou de désavantage compétitif spécifique pour les entreprises luxembourgeoises par rapport à leurs consœurs européennes.

9 En cas de contribution au fonds pour le maintien du service postal universel (SPU) dans les conditions explicitées plus loin dans cet avis.

charger une ou plusieurs entreprises d'en fournir tel ou tel volet ou de couvrir telle ou telle partie du territoire, ou avoir recours à des procédures de passation de marchés publics¹⁰“.

En vertu de ces dispositions, l'esprit de la directive va clairement dans le sens d'une ouverture réelle du marché des services postaux, y compris du service postal universel, à la concurrence de la part de prestataires alternatifs. La possibilité est donnée aux Etats membres de fractionner le SPU en plusieurs composantes afin d'en sous-traiter une partie, au moins, aux acteurs privés du marché. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de loi sous rubrique ne traduit aucunement ces velléités d'ouverture du marché et de concurrence renforcée et reste, de par ses dispositions et de par les explications fournies dans l'exposé des motifs et au niveau de commentaires des articles, largement défensif et non progressif ou proactif, et ce pour plusieurs raisons:

- En premier lieu, les autorités luxembourgeoises avaient décidé de reporter la mise en oeuvre de la directive 2008/6/CE jusqu'au 31 décembre 2012, soit deux années après le délai de transposition prévu initialement dans les dispositions communautaires. Il est à noter à cet égard que le Luxembourg constitue, à côté de la Grèce, le seul Etat membre de l'ancienne UE des Quinze à avoir opté pour ce délai supplémentaire, rendu possible en application de l'article 3 de la directive en question.
- En deuxième lieu, de par les dispositions reprises à l'article 50, paragraphe (2) du projet de loi sous objet, le „prestataire en charge du service postal universel au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi¹¹ conserve son statut de prestataire désigné du service postal universel pendant sept années à compter de la mise en oeuvre de la présente loi“, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2019. „Cette période [additionnelle] doit permettre d'amortir les investissements réalisés par l'entreprise [des Postes et Télécommunications] pour se préparer à la libéralisation complète du marché. Après cette échéance les opérateurs „alternatifs“ ont la possibilité de briguer le statut de prestataire du service universel par une procédure transparente, proportionnée et non discriminatoire¹²“.

Cette dernière déclaration des auteurs du projet de loi rentre en conflit direct avec l'esprit de la directive 2008/6/CE: „avec l'ouverture progressive des marchés postaux à la concurrence, les prestataires du service universel ont eu suffisamment de temps pour prendre les mesures de modernisation et de restructuration nécessaires pour assurer leur viabilité à long terme dans les nouvelles conditions du marché et les Etats membres ont eu la possibilité d'adapter leur réglementation à un environnement plus ouvert“¹³.

La Chambre de Commerce s'interroge dans ce contexte de la possibilité réelle de l'EPT „d'amortir les investissements réalisés“ et de „[...] se préparer à la libéralisation complète du marché.“. En effet, de par la disparition des services réservés avec l'entrée en vigueur de la loi devant découler du projet de loi sous avis, le 1er janvier 2013, le marché sera *de facto* libéralisé aux prestataires alternatifs nationaux voire internationaux.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette disposition transitoire prévue dans le projet de loi traduit vraisemblablement un état d'esprit protectionniste des auteurs du projet de loi, à savoir le maintien du statut de prestataire unique en matière de SPU dans le chef de l'Entreprise des Postes et Télécommunications sans concevoir une possible alternative, aussi théorique soit-elle. Elle traduit par ailleurs une (trop) longue tradition de réticence au Luxembourg à envisager un secteur postal concurrentiel¹⁴. A cet égard, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis récurrents en la matière qui, depuis 1999, ont régulièrement commenté et grandement fustigé ladite réticence des autorités, notamment à pousser de manière volontariste la libéralisation des marchés postaux et son corollaire, l'apparente volonté de protéger et de proroger au maximum le monopole de l'EPT¹⁵.

¹⁰ Considérant No 23 de la directive 2008/6/CE.

¹¹ En l'espèce l'Entreprise des Postes et Télécommunications.

¹² Commentaire issu de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

¹³ Considérant No 12 de la directive 2008/6/CE. Il est à noter que la Commission européenne a communiqué dès 1992 les grandes lignes des démarches à entreprendre afin de tendre progressivement vers un marché unique des services postaux libéralisé, et ce à travers la publication du „Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux (COM/91/476)“.

¹⁴ „Le Luxembourg n'a jamais été un adepte de la libéralisation des services postaux“ (Citation issue de la réponse du Ministre des Communications et des Médias à la question parlementaire No 489 du 3 mars 2010 (<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/03/qp-pt-liberalisation/index.html>)).

¹⁵ Voir par exemple l'avis de la Chambre de Commerce du 30 septembre 2002 concernant le projet de loi portant modification de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux (2595TCA).

- Troisième raison enfin: le projet de loi ne laisse entrevoir ni l'éclatement possible du SPU, ni la présence concomitante de plusieurs prestataires. D'une part, toute référence au „prestataire(s) du service postal universel“ est systématiquement faite au singulier dans l'exposé des motifs ainsi qu'au niveau du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, alors que l'article 21 dispose clairement que „*le service postal universel peut être assuré par un ou plusieurs prestataires de services postaux [...]*“. Les auteurs de l'exposé des motifs vont jusqu'à déclarer que le „*maintien du statut de [l'EPT] comme prestataire du service universel [...] pour des raisons de continuité de service [...] et la disparition des services réservés [...] rend difficile la désignation de plusieurs prestataires du service universel*“, sans pour autant étayer davantage cette déclaration.

La Chambre de Commerce concède que l'argumentaire employé ci-avant reste en partie théorique. En effet, l'exiguïté du territoire peut probablement corroborer en partie l'état de fait en vertu duquel un seul prestataire désigné du SPU est suffisant ou bien, pour invoquer le raisonnement inverse, qu'il est probable qu'aucun prestataire alternatif ne serait spontanément intéressé à assurer tout ou partie du service postal universel au Grand-Duché de Luxembourg en tout point de son territoire, y compris les régions rurales.

2. Concernant le financement du service postal universel par les services réservés

Depuis l'adoption de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil le 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, le point de vue communautaire en matière de subventionnement croisé est clair: „*[une] séparation comptable entre les différents services réservés et les services non réservés est nécessaire afin de rendre transparents les coûts réels des différents services et d'éviter que des subventions croisées du secteur réservé au secteur non réservé puissent affecter défavorablement les conditions de concurrence dans ce dernier*¹⁶“. A l'heure actuelle, le Luxembourg dispose toujours, du fait des dispositions de l'article 3 de la loi du 20 décembre 2002, actuellement en vigueur, portant modification de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, d'un service réservé à l'Etat – et donc à l'EPT –, à savoir 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 50 grammes, pour autant que le prix soit égal ou inférieur à deux fois et demie le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide.

Une des finalités majeures du projet de loi sous rubrique, applicable à partir du 1er janvier 2013, sera d'abolir les services réservés. La Chambre de Commerce ne peut qu'exprimer sa consternation eu égard à l'apparente instrumentalisation des services réservés au financement des autres services postaux, dont le SPU et la non-transparence en la matière. D'après l'exposé des motifs, „*avec la disparition du monopole sur les envois de moins de cinquante grammes, la situation du prestataire du service postal universel change fondamentalement: la concurrence apparaît dans ce secteur protégé plutôt lucratif. Des parts de marchés disparaîtront, le coût du service postal universel s'en trouve affecté. Le coût global est à recalculer – sur base de toutes nouvelles données. En réalité ce sera le consommateur qui fixera le coût du service universel par son comportement sur le marché: se tournera-t-il vers les offres des nouveaux entrants ou restera-t-il fidèle à son prestataire actuel?*“.

A ce stade, la Chambre de Commerce observe, respectivement s'interroge:

- Il est étonnant que les envois réservés inférieurs à 50 grammes puissent apparemment¹⁷ continuer d'être „lucratifs“ au point de financer à eux seuls les autres obligations en matière de SPU. Ceci semble bien être le message des auteurs du projet de loi, dont l'exposé des motifs estime qu'

[a]vec la disparition des services réservés comme moyen de compensation des coûts engendrés par l'obligation de [service universel] il y a lieu de prévoir un autre mode de compensation du déficit causé par l'obligation de prestation du service universel“. A un autre endroit, les auteurs du projet

¹⁶ Considérant No 28 de la directive 97/67/CE.

¹⁷ Entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005, les services réservés portaient encore sur les envois inférieurs à 100 grammes. Ainsi, il existe une tendance lourde de réduction progressive du poids des envois faisant partie des services réservés.

de loi déclarent même que les services réservés „[sont] destinés à compenser les surcoûts de l'opérateur du service postal universel dus à sa désignation d'office [...]”¹⁸

- La notion de „prix abordables“ est un concept phare sous-jacent au SPU, tel que mis en avant à la fois par les directives européennes et par le projet de loi sous avis. La nature „lucrative“ des prestations relevant du service réservé ne rentre-t-elle ou n'a-t-elle pas pu rentrer en conflit avec ce caractère abordable?
- Les services réservés „plutôt lucratifs“ ont-ils pu concourir au subventionnement croisé dans le cadre de l'établissement, par l'EPT, d'offres commerciales largement en deçà des tarifs publics, ces tarifs constituant, de la sorte, des barrières à l'entrée pour les concurrents potentiels dans les services non-réservés¹⁹?
- Les rentes monopolistiques apparentes ainsi dégagées par l'EPT sur les services réservés ont-elles pu camoufler la relative inefficience de la structure organisationnelle historique, avec une structure d'emploi rigide et des niveaux de rémunérations clairement élevés, lui fournissant ainsi une bouffée d'oxygène lui permettant d'évoluer dans un environnement global plus concurrentiel et de fidéliser des clients avant la disparation des services réservés?
- Le fait d'attiser les craintes d'un „dumping social“ et la possibilité que laisse entrevoir l'article 8 du projet de loi sous avis ainsi que le programme gouvernemental de rendre obligatoire une convention collective sectorielle et spécifique dans le domaine postal²⁰, ne constituent-ils pas, en fonction des conditions applicables, de nouvelles barrières à l'entrée sur le marché des services postaux? Pérenniser en plus une structure de coût non compétitive de l'EPT, ne constitue-il pas simplement une compensation de l'abandon forcé des services réservés „plutôt lucratifs“, compensation qui prendrait la forme d'une relative garantie que le secteur privé ne se désintéresse d'emblée à pénétrer sur ce marché suite à des conditions de coûts imposés défavorables? Aux yeux de la Chambre de Commerce, le niveau important du salaire social minimum en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg exclut toute possibilité de „dumping social“, sans qu'il ne soit nécessaire d'imposer, en outre, en partie la structure de coût de l'opérateur historique aux opérateurs alternatifs²¹.
- L'ouverture réelle du marché des services postaux dépendra ainsi largement des conditions salariales et de travail applicables, et une approche trop restrictive ou non compétitive en la matière risque d'anéantir toute concurrence dans ce domaine, voire provoquerait la délocalisation pure et simple des services postaux. La Chambre de Commerce reviendra sur les aspects liés à une convention collective du travail dans le domaine des services postaux au point 4. ci-dessous.

3. Concernant l'extension projetée du service postal universel à six jours ouvrables

La Chambre de Commerce prend acte de la volonté des auteurs du projet de loi sous rubrique de vouloir étendre l'obligation du SPU à six jours par semaine, soit la durée maximale implicite d'après l'article 3, paragraphe 3 de la directive 2008/6/CE²²: „[l]e prestataire du service postal universel doit [le] garantir au moins six jours par semaine, à l'exception des jours fériés et sauf circonstances jugées exceptionnelles par l'Institut [...]”²³. L'argumentaire repris par l'exposé de motifs accompagnant le projet de loi sous avis est, à cet égard, le suivant: „[...] dans un souci d'assurer un service universel de qualité, [...] le projet retient pour le consommateur luxembourgeois le maximum du service postal universel possible en conformité avec la directive. Ainsi une distribution du courrier est prévue tous les jours ouvrables de la semaine“.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'argument invoqué par les auteurs du texte ne permet guère d'apporter une preuve quant à la nécessité de prévoir l'extension du SPU de cinq à six jours par

18 Citation issue du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

19 Voir aussi l'avis de la Chambre de Commerce du 30 septembre 2002 concernant le projet de loi portant modification de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux (2595TCA).

20 Il est à noter dans ce contexte que le programme gouvernemental 2009-2014 mentionne à cet égard que: „[e]n ce qui concerne le marché postal, il appartient aux partenaires sociaux de s'accorder au préalable sur une convention collective sectorielle pour la distribution postale“ (page 65).

21 Via les contributions à payer, le cas échéant, au fonds pour le maintien du SPU, voir *infra*.

22 „Les Etats membres prennent des mesures pour que le service universel soit garanti au moins cinq jours ouvrables par semaine“.

23 Article 19, paragraphe (4) du projet de loi sous avis.

semaine. De surcroît, les auteurs sous-entendent-ils que, jusqu'à présent, le SPU n'avait pas été „de qualité“ et que désormais, suite à l'abolition des services postaux réservés inhérente aux dispositions communautaires et à l'ouverture concomitante du marché aux opérateurs alternatifs, le monopoleur traditionnel se doit désormais de fournir un „service de qualité“? L'extension de l'obligation de SPU de cinq à six jours ne constitue-t-elle pas une barrière cachée à l'entrée d'un opérateur alternatif sur le marché du service postal universel ou du marché des services postaux en général?

De plus, il est sans doute légitime de se poser la question quant au *timing* de l'extension de l'obligation de SPU. Alors que les flux d'information ont tendance à être de plus en plus immatériels en raison du développement considérable des NTIC, y compris la banalisation d'Internet et du courrier électronique, alors que les entreprises, par mesure d'économie, proposent couramment à leurs clients d'opter pour un envoi non-papier des communications et des factures et alors que le volume de lettres et de cartes postales ne laisse pas entrevoir, aux yeux de la Chambre de Commerce, de marge de manoeuvre significative à la hausse, le gouvernement propose d'étendre l'obligation du SPU de cinq à six jours par semaine. Les auteurs de l'exposé des motifs remarquent d'ailleurs que „nous assistons à des phénomènes de substitutions qui risquent s'accélérer dans un avenir proche. Le courriel l'emportera-t-il un jour sur son ancêtre le courrier?“. La Chambre de Commerce appelle les rédacteurs du projet de loi sous avis à être en cohérence à la fois avec la réalité du monde, tel qu'il est et se dessine, et avec leur propre réflexion.

Il semble peu probable que, suite à l'extension projetée de l'obligation de SPU, le volume total de courrier à distribuer augmente significativement voire modérément. Les prestataires de services postaux seraient donc vraisemblablement confrontés à une situation où un volume relativement stable d'envois se répartirait sur un nombre plus élevé de jours de distribution. Il en résulterait des coûts additionnels, à la fois globalement et par envoi unitaire distribué, pour l'opérateur ou les opérateurs du SPU, qui ne manqueraient dès lors pas, à court ou à long terme, de se répercuter au niveau du coût net du SPU, en général, voire, le cas échéant, dans le cadre du fonds pour le maintien du SPU, en particulier²⁴. En vertu des modalités de ce fonds, les opérateurs alternatifs de services postaux „présentant un degré d'interchangeabilité suffisant avec [le service postal universel]“ devraient en effet concourir, le cas échéant, au financement de cette extension du SPU de cinq à six jours. Le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a estimé que la mesure d'extension projetée du SPU „coûterait de 10 à 14 millions d'euros de plus sans que l'Entreprise des Postes et Télécommunications n'ait d'activités supplémentaires²⁵“.

Pour la Chambre de Commerce, ces coûts additionnels sont à mettre en relation avec des bénéfices marginaux. En ce qui concerne ses ressortissants, elle estime qu'un nombre relativement peu élevé d'entreprises pourront effectivement bénéficier d'une distribution de courrier les samedis, la journée en question étant, en général, une journée non prestée pour la majorité des entreprises. Pour ce qui est de l'avantage pour le citoyen, la „fonction sociale du service postal“, c'est-à-dire le „contact étroit avec tous les citoyens, bientôt six jours par semaine²⁶“, elle l'estime bien inférieur au coût financier engendré, d'autant plus que les pouvoirs politiques ont affiché une volonté de vouloir assainir les finances publiques.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, la Chambre de Commerce est critique par rapport à l'extension projetée du SPU de cinq à six jours par semaine, les réserves et les surcoûts l'emportant, à ses yeux, largement sur l'amélioration attendue de la qualité du service pour le citoyen, et qui est plutôt hypothétique et une construction de l'esprit.

4. Concernant l'introduction d'une possible convention collective sectorielle pour la distribution postale

Le programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre du 29 juillet 2009 dispose, en ce qui concerne le marché postal: „[qu']il appartient aux partenaires sociaux de s'accorder au préalable sur une convention collective sectorielle pour la distribution postale“. L'article 8 de projet de loi sous avis, quant à lui, reprend le respect des obligations

²⁴ Voir aussi le point 5. ci-dessous.

²⁵ Europaforum Luxembourg: <http://www.europaforum.public.lu/tr/actualites/2010/06/services-postaux/index.html?>

²⁶ „François Biltgen présente le projet de loi sur les services postaux“, dans: <http://www.mediacom.public.lu>

légal et conventionnelles en tant que condition générale régissant la prestation des services postaux au Luxembourg.

Il est d'importance fondamentale, aux yeux de la Chambre de Commerce, de s'assurer que toute convention collective du travail éventuellement applicable, à l'avenir, aux services postaux, telle que souhaitée tout au moins par le Gouvernement, rende possible la prestation économiquement viable de services postaux au Grand-Duché de Luxembourg. A défaut, au plus tard avec la disparition des services réservés au 1er janvier 2013, il est tout à fait concevable que des acteurs privés se chargent du transport du courrier postal luxembourgeois au-delà des frontières dans un objectif d'affranchissement et de tri à l'étranger pour un acheminement aux clients finals situés au Luxembourg ou à l'étranger. Un tel scénario est envisageable notamment dans le chef de clients d'envergure et rentables, voire dans des régions ou zones d'activités faisant apparaître une multitude de grandes entreprises acheminant des quantités importantes de courrier sur une base quotidienne. Ainsi, ni le prestataire désigné du SPU, ni les éventuels prestataires alternatifs de services postaux au Luxembourg ne prendraient, dans les faits, en charge ces niches rentables du marché, et le coût net du service postal universel augmenterait de manière corrélative.

Il en ressort qu'une convention collective du travail applicable aux services postaux ne pourra nullement s'inspirer des coûts de personnel historiques, voire moyens à l'heure actuelle en la matière, de l'EPT. Considérant par ailleurs qu'au niveau de la liste officielle des opérateurs postaux ayant notifié des services soumis à déclaration à l'Institut Luxembourgeois de Régulation²⁷ (ILR) sur base du titre V de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, un nombre important parmi eux prestent par ailleurs des services de transport, il semble raisonnable et efficace aux yeux de la Chambre de Commerce d'étendre et de généraliser l'applicabilité de la convention collective du travail applicable pour le secteur des transports et de la logistique²⁸ à l'ensemble des services postaux, sans préjudice aux dispositions spécifiques applicables au personnel ayant, le cas échéant, le statut de fonctionnaire.

Au-delà des considérations ayant trait aux aspects économiques et relatifs à la compétitivité des prestataires luxembourgeois de services postaux sous toile de fond d'un marché européen complètement libéralisé, il est à rappeler par ailleurs qu'avec l'instauration du statut unique, le principe de l'unicité de la convention collective de travail (CCT) reste en vigueur, c'est-à-dire une CCT par entreprise ou par secteur²⁹. Ainsi, pour une entreprise effectuant à la fois des services de transports et des services postaux, une juxtaposition de deux éventuelles CCT semble pour le moins difficile, sinon contraire à l'esprit du cadre légal applicable en matière de statut unique³⁰.

En guise de synthèse, la Chambre de Commerce réitère l'importance de définir, le cas échéant, une convention collective de travail qui permette la fourniture de services postaux au Luxembourg de manière économiquement viable et internationalement compétitive. Pour cette raison, ainsi que pour des raisons d'efficacité et des arguments ayant trait au non-cumul de plusieurs CCT au sein d'une entreprise, la Chambre de Commerce propose de prévoir l'extension de la CCT „transports et logistique“ à l'ensemble des services postaux, en lieu et place d'une CCT applicable aux seuls services postaux.

5. Concernant le financement du service postal universel

Le projet de loi sous rubrique propose d'instituer un fonds dit „fonds pour le maintien du service postal universel“, géré par l'ILR (Institut Luxembourgeois de Régulation), l'autorité réglementaire nationale indépendante en matière de services postaux. D'après l'article 31, paragraphe (2) du projet de loi sous avis, „[t]out prestataire de services postaux relevant du service postal universel et 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 est tenu, le cas échéant, de contribuer au fonds pour le maintien du service postal universel“. Cette disposition entend transposer une dispo-

27 http://www.ilr.public.lu/services_postaux/operateurs/index.html.

28 Règlement grand-ducal du 3 août 2010 portant déclaration d'obligation générale de la convention collective de travail transports et logistique et d'un avenant y relatif, conclus entre le Groupement Transports, d'une part, et les syndicats LCGB et OGB-L/ACAL, d'autre part.

29 <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/vie-professionnelle/rerelations-collectives-travail/application-convention-collective/index.html>.

30 Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique.

sition du programme gouvernemental en vertu de laquelle „[l]e financement des prestations du service universel est assuré par les opérateurs“.

Il est à noter dans ce contexte que l'activation dudit fonds ne serait pas automatique, ce qui est traduit par l'emploi du membre de phrase „le cas échéant“, mais qu'elle interviendrait sur décision de l'ILR. Ce fonds vise à compenser le déficit éventuel lié à l'obligation de prestation de service postal universel et le montant de la „contribution [au fonds] est déterminé [...] en fonction de la proportion entre le chiffre d'affaires total généré par l'ensemble des prestataires de services relevant du service postal universel et le chiffre d'affaires de chaque prestataire de services postaux réalisé sur des services relevant du service postal universel³¹“.

La Chambre de Commerce ne saurait remettre en question *per se* le concept vague des „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“, ce dernier étant repris quasi littéralement des explications fournies au considérant No 27 de la directive 2008/6/CE, si ce n'est de lancer un appel général aux autorités nationales impliquées en amont dans le processus de mise au point de directives européennes de signaler systématiquement aux instances communautaires l'absence de définitions claires de concepts importants, telle que la notion „d'interchangeabilité suffisante avec le service postal universel“ pour ce qui est de la directive 2008/6/CE. Dans le contexte de la transposition de ladite directive en droit national, la Chambre de Commerce estime de surcroît nécessaire de formuler les remarques suivantes:

- Dans un souci de transparence, il est nécessaire que l'ILR publie dans les meilleurs délais une note explicative de ce que constitue le „degré suffisant d'interchangeabilité avec le SPU“.

Ladite note explicative doit notamment énoncer clairement que les activités des entreprises de type „courrier exprès et de messagerie“ ne présentent pas de degré d'interchangeabilité suffisant avec le SPU pour être soumises à la contribution, le cas échéant, au fonds pour le maintien du service postal universel. En effet, la Commission européenne a clairement statué à cet égard dans une Communication récente au Parlement européen: „[l]a Commission confirme que, conformément au considérant 18 de la directive 97/67/CE³² et à la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes (voir, par exemple, l'affaire C-320/91 [Corbeau]), les services de courrier exprès et de messagerie constituent des services particuliers qui présentent des caractéristiques les distinguant fondamentalement des services postaux universels“³³.

La Commission européenne a également pris le soin de définir explicitement la notion de „service de courrier exprès“ comme étant: „un service qui, outre le caractère plus rapide et plus fiable de la levée, du transport et de la distribution des objets postaux, se caractérise par certaines ou par toutes les prestations supplémentaires suivantes: garantie de livraison pour une date déterminée, collecte des envois au point d'origine; remise au destinataire en mains propres; possibilité de changement de destination et de destinataire au cours du transport; confirmation à l'expéditeur de la réception de son envoi; contrôle et suivi des envois; service personnalisé aux clients et prestation d'un service à la carte, en fonction des besoins. Les clients sont en principe disposés à payer un prix supérieur pour ce service³⁴“.

Il en découle que, malgré l'ambiguïté résiduaire de la notion „d'interchangeabilité suffisante avec le SPU“, il est clairement établi par la Commission européenne que les prestations de courrier exprès ne présentent aucunement ce degré d'interchangeabilité suffisant.

31 Article 31, paragraphe (2) du projet de loi sous avis.

32 Le considérant en question énonce que: „considérant que, eu égard au fait que la différence essentielle entre le courrier exprès et le service postal universel réside dans la valeur ajoutée (quelle qu'en soit la forme) apportée par les services exprès aux clients et perçue par eux, la meilleure façon de déterminer la valeur ajoutée perçue étant d'examiner le surcoût que les clients sont disposés à payer, sans préjudice, toutefois, de la limite de prix du secteur réservé qui doit être respectée“.

33 Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil relative à l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, COM(2007) 695 final, 9 novembre 2007.

34 Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux”. Journal officiel No C 039 du 6.2.1998 p. 0002-0018

- Il est légitime de se poser la question de savoir si le Luxembourg n'aurait pas dû opter, à ce stade pour le moins³⁵, voire de manière générale, pour une autre option découlant de la directive 2008/6/CE, à savoir le financement du déficit éventuel suite à l'obligation du SPU par des fonds publics (article 7, paragraphe (3), point a.). Cette remarque est d'autant plus pertinente que l'EPT reste entièrement sous contrôle de l'Etat³⁶, et ce en considération et sous réserve du point suivant.
- La directive dispose de manière rigoureuse que seul le coût net, c'est-à-dire la différence entre le coût supporté par le prestataire du SPU lorsqu'il fournit le SPU et le coût lorsqu'il ne le fournit pas, peut faire l'objet d'une éventuelle compensation via le fonds projeté. A cet égard, l'annexe I qui accompagne la directive 2008/6/CE précise que „[l]es autorités réglementaires nationales envisagent tous les moyens possibles pour inciter les prestataires de services postaux (désignés ou non) à remplir leurs obligations de service universel de manière rentable“. La Chambre de Commerce ne trouve pas de pistes concrètes dans le projet de loi sous avis à cet égard, de même qu'elle n'évalue pas comme particulièrement représentatif ce „coût net“, ce dernier ayant nécessairement pour corollaire le concept de „coût évité“ en cas d'abandon du prestataire du SPU, basé sur une structure de coûts de l'EPT insuffisamment flexible à la baisse en cas d'abandon de la fourniture du service postal universel par celle-ci.

Ainsi, avec une structure de coûts largement rigide et peu réactive, la Chambre de Commerce doute que le „coût net“ puisse être déterminé de manière efficiente ou pertinente et qu'il corresponde à une réalité économique. Or, cet état de fait entraîne, à son tour, que le „coût net“ ainsi déterminé est potentiellement plus élevé par rapport au résultat obtenu par une entreprise relevant du secteur privé qui se livrerait au même exercice de calcul. Pour ces raisons, il est plus probable que le „coût net“ de fourniture du SPU par l'EPT soit économiquement non compétitif, se répercutant, dans un deuxième temps, au niveau des contributions à payer par les prestataires de services postaux au fonds de compensation. Cette considération renforce l'argument de la compensation du déficit par les moyens publics. Il n'est guère concevable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que des prestataires de services postaux privés doivent compenser les inefficiences, au niveau de la structure de coûts, de l'EPT.

Les autorités pourraient utilement définir un plan d'action visant une résorption graduelle de ce déficit afin de limiter l'impact total sur les finances publiques, en application directe des prémisses de rentabilité mis en avant par la directive 2008/6/CE, de façon à ce que le déficit tende vers zéro au plus tard avant l'ouverture du marché du SPU aux opérateurs alternatifs en 2020. Il est d'ailleurs dans ce contexte fort regrettable que les auteurs du projet de loi n'aient pas soumis un tableau récapitulatif de l'évolution du coût en matière de service postal universel au cours des dernières années.

La Chambre de Commerce estime de surcroît et de manière générale que le mécanisme du fonds de compensation fait apparaître un ensemble des difficultés d'implémentation spécifiques, ainsi qu'un ensemble de modalités et d'interrogations pour lesquelles le projet de loi sous avis ne fournit guère de réponses adéquates:

- Selon quels critères l'ETP entendrait-elle calculer le coût net du SPU sachant que la directive 2008/6/CE impose clairement une approche basée sur des prix reflétant des conditions et coût normaux de marché? Ce calcul sera-t-il acceptable pour l'ILR ou donnera-t-il lieu à une procédure lourde itérative de recalcul, de demandes d'information additionnelles et de rectification?
- Les prestataires de services postaux disposeront-ils d'une base saine de planification à partir du moment où leur contribution au mécanisme de compensation risquerait de changer significativement d'un exercice à l'autre en fonction du recalcul du coût net du SPU?
- Sur quelle base d'appréciation l'ILR valoriserait-il, le cas échéant, „l'avantage commercial éventuel, y compris des bénéfices immatériels [que] retire le prestataire tenu d'exécuter la mission de service postal universel [...]“, voire le droit pour le prestataire désigné du SPU „[...] de réaliser un bénéfice raisonnable ainsi que les mesures d'incitations à l'efficacité économique“ alors que l'article 50,

³⁵ Voir notamment les réticences dans le contexte national d'opter pour une approche proactive en matière de libéralisation des marchés postaux, au détriment d'une approche défensive, se traduisant en outre par l'application qu'à l'horizon 2013 de la directive 2008/6/CE.

³⁶ „Le Luxembourg reste un des seuls pays dans lequel le gouvernement contrôle à la fois la propriété et la direction du prestataire historique“ (citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis).

paragraphe (5) du projet de loi sous avis prévoit la prise en compte de ces éléments dans la vérification du calcul du coût net lui étant soumis par ce même prestataire?

- Comment s’articulerait en pratique la prise en compte d’une partie de „[...] la marge bénéficiaire que les prestataires du service universel retirent d’activités ne relevant pas du service universel“ et qui peut, d’après la directive 2008/67/CE „[...] être affectée en tout ou en partie au financement du coût net du service universel³⁷“? Il est à noter que l’article 27, paragraphe (2) du projet de loi sous avis prévoit une telle possibilité: „[l]e prestataire auquel l’Institut a imposé une obligation de service postal universel peut être contraint par l’Institut d’affecter en tout ou en partie la marge bénéficiaire qu’il retire d’activités ne relevant pas du service postal universel au financement du coût net du service postal universel“.
- Quel serait le pouvoir légal d’information et d’investigation de l’ILR, organisme gestionnaire du fonds de compensation luxembourgeois, envers des opérateurs postaux étrangers actifs au Luxembourg mais n’ayant pas la forme légale d’une société de droit luxembourgeois?
- Comment la véracité des données du chiffre d’affaires total généré par l’ensemble des prestataires de services relevant du SPU et le chiffre d’affaires de chaque prestataire de services postaux réalisé sur des services relevant ou présentant un degré d’interchangeabilité suffisant avec celui-ci pourra-t-elle être apportée ou vérifiée? D’une manière générale, les données statistiques collectées par l’ILR auprès des prestataires, seront-elles transparentes, dûment étayées et comparables?

Dans ce contexte, il est sans doute également utile de se référer aux expériences étrangères en matière de calcul du coût net du SPU et de la compensation du déficit y afférent. En Belgique, une analyse du cabinet de consultance KPMG intitulée „Analyse de la méthode de calcul des coûts du service universel³⁸“ a notamment conclu que la directive 2008/6/CE „[...] stipule qu’il faut comparer le coût net du prestataire désigné du service universel avec celui du même prestataire sans obligations de service universel. La Poste [belge] déclare que ce calcul est actuellement impossible étant donné que cela nécessite un autre modèle commercial. Par conséquent, [KPMG Advisory] [...] ne peut pas se prononcer sur le coût net du service universel pour lequel il a été tenu compte de l’application de ce principe“. Le législateur belge, voulant initialement mettre en place un mécanisme de compensation similaire à celui envisagé par le projet de loi sous rubrique, a entre-temps décidé d’abandonner l’idée d’instituer un tel fonds. Ainsi, le prestataire du service postal universel sera dédommagé du coût net des obligations du service universel par voie d’aides étatiques, expressément autorisées par la directive 2008/6/CE.

D’après les informations de l’EPT, la France a également abandonné la piste du fonds de compensation et en Italie „l’échec fulminant [du] fonds de compensation est illustré par le niveau ridiculement faible de recettes (111.000 euros en 2005) face à un coût du service universel avoisinant les 300 millions d’euros. Cet exemple concret démystifie le concept du fonds de compensation, intéressant d’un point de vue théorique, mais problématique et inefficace lors de son application pratique³⁹“. L’EPT cite d’ailleurs, dans le contexte de l’instauration d’un fonds de compensation, solution qu’elle qualifie de „particulièrement inefficace“, une enquête mandatée par la Commission européenne et effectuée par le cabinet PricewaterhouseCoopers en vertu de laquelle un „compensation fund is a possibility, but such funds have many efficiency problems, and it is not clear that they would work well in the Luxembourg context⁴⁰“. D’autres études et expériences étrangères, notamment au Royaume-Uni, ont également déploré le caractère inefficace d’un tel mécanisme de compensation.

Au vu de l’ensemble des arguments invoqués, suite également aux nombreux exemples d’échecs dans la pratique dans d’autres Etats membres et considérant un certain nombre d’études doutant de la pertinence ou de la praticabilité sur le terrain d’un tel mécanisme de compensation, la Chambre de Commerce estime que la compensation du déficit éventuel résultant du SPU devrait être couverte par des moyens publics, sans préjudice à la définition d’un plan d’action visant une résorption graduelle de ce déficit afin de limiter l’impact total sur les finances publiques. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient de surcroît de réévaluer la situation déficitaire, voire son évolution, au plus tard

37 Considérant No 26 de la directive 2008/101/CE.

38 KPMG Advisory: „Analyse de la méthode de calcul des coûts du service universel Rapport de management“, février 2009.

39 Source: „ePT-Brèves – Lettre d’information de P&T Luxembourg“; No 7, juin 2009.

40 Ibidem. Il est à noter que cette source mentionne encore deux autres études débouchant toutefois sur des résultats similaires.

à la fin de la période transitoire de sept années débutant le 1er janvier 2013 et pendant laquelle l'EPT est désignée prestataire unique en matière de SPU.

6. Concernant l'accès au marché de fourniture de services postaux

La Chambre de Commerce salue l'initiative proposée par les auteurs du projet de loi sous avis de limiter les formalités à une simple notification à l'ILR en matière de prestations de services postaux ne relevant pas du SPU (article 9 du projet de loi sous avis). En effet, il n'y avait aucunement lieu de compliquer davantage l'accès au marché des services postaux, au-delà du droit d'établissement normal.

Or, en ce qui concerne l'accès aux services postaux relevant du SPU, le prestataire intéressé doit demander une autorisation spéciale, et ce en vertu de l'article 10 du projet de loi sous avis qui dispose que „*tout service postal relevant du service postal universel est soumis à autorisation*“. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard que la notion de SPU est relativement vaste et comprend la levée, le tri et l'acheminement des envois postaux jusqu'à deux kilogrammes, des colis jusqu'à dix kilogrammes, des colis en provenance de l'UE jusqu'à vingt kilogrammes, ainsi que les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. Ainsi, cette définition est résolument plus ample que la référence souvent faite au service actuellement réservé à l'EPT pour les envois inférieurs à 50 grammes.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la continuité des activités de certains prestataires et services postaux après l'entrée en vigueur du projet de loi sous rubrique. A titre d'illustration, un fournisseur acheminant un colis pesant quinze kilogrammes en provenance d'un autre Etat membre de l'UE fournit implicitement une activité relevant du SPU. Quand bien même il effectuerait une telle activité avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis, pourrait-il se voir refuser l'autorisation de poursuivre cette activité à partir du 1er janvier 2013? En effet, d'après l'article 12 du projet de loi sous rubrique, l'ILR peut notamment refuser l'autorisation en vertu des dispositions de l'article 8 dudit projet de loi. L'article 8 en question comporte des références notamment au respect des obligations légales et conventionnelles (voir ci-dessus) ainsi que la mention selon laquelle le SPU doit „*être fourni dans les conditions techniques respectant l'objectif de préservation de l'environnement*“. Il semble douteux aux yeux de la Chambre de Commerce que l'ILR puisse juger objectivement si un prestataire de services postaux relevant du SPU respecte „l'objectif de préservation de l'environnement“, objectif qui n'est d'ailleurs pas défini dans le projet de loi sous rubrique et dont l'interprétation est, de ce fait, pour le moins subjective.

De surcroît, l'extension prévue du SPU à six jours par semaine s'appliquerait à l'ensemble des prestataires, alors que des fournisseurs de services postaux relevant du secteur privé ne disposent pas nécessairement des infrastructures et des ressources nécessaires pour fournir ces services additionnels dont les coûts dépassent les bénéfices escomptés.

7. Concernant la contribution au financement des frais encourus par l'ILR dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal

Les auteurs de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis rappellent qu'en vertu de l'article 26, paragraphe (2) de la loi du 20 décembre 2002 portant modification de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, „*[l]es frais encourus par l'Institut [Luxembourgeois de Régulation] dans le cadre de sa mission de surveillance des services postaux sont à charge de l'Etat*“. Les auteurs du projet de loi sous avis estiment néanmoins, en renvoyant au financement des frais de surveillance des secteurs de l'énergie, d'une part, et des communications électroniques⁴¹, d'autre part, que le financement des frais de surveillance pour les secteurs en question n'incombe guère au budget de l'Etat, mais bien aux opérateurs actifs dans lesdits secteurs. Ainsi „*pour établir un parallélisme [...]*“ entre le secteur des services postaux, d'une part, et les secteurs énergétique, du gaz naturel et des communications électroniques, d'autre part, „*il y a lieu de reprendre le dispositif [applicable dans les autres secteurs précités] pour l'organisation du financement de l'Institut [...] [dans sa mission relative aux services postaux]*“.

⁴¹ Il est à noter que l'ILR assure également la surveillance de ces deux marchés. Il en est de même pour le marché du gaz naturel.

La Chambre de Commerce n'entend pas remettre en question la refonte projetée, en tant que telle, du système de financement de la surveillance par l'ILR du marché des services postaux, et ce notamment en vertu du manque de cohérence apparent par rapport aux modalités de financement retenues dans le cadre des autres marchés surveillés par l'ILR. Or, force est de constater que le projet de loi sous avis, dans sa forme actuelle, est en violation de l'article 9, point 2., quatrième tiret de la directive 2008/6/CE dans la mesure où l'article 9, paragraphe (5) et 47, paragraphe (2) du projet de loi sous avis prévoient une contribution de l'ensemble des prestataires de services postaux auxdits frais de surveillance, y compris les opérateurs n'étant pas actifs dans le domaine du service postal universel. En effet:

- L'article 9, paragraphe (5) du projet de loi sous avis énonce que, en matière de notification d'un service postal ne relevant pas du SPU à l'ILR, que „[l]a notification vaut, de la part de l'entreprise, acceptation des conditions de participation au financement des coûts encourus par l'Institut pour la gestion du secteur“.
- L'article 47, paragraphe (2), pour sa part, dispose que „[l]es frais encourus par l'Institut dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal sont à charge de l'ensemble des prestataires de services postaux“.

D'autre part, l'article 9, point 2., quatrième tiret de la directive 2008/6/CE dispose clairement que: „Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les Etats membres peuvent introduire des procédures d'autorisation [...].“ et que „l'octroi d'autorisations peut [...] le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale visée à l'article 22 [...]“.

Ainsi ressort-il clairement de la directive 2008/6/CE que seuls les opérateurs relevant du SPU peuvent être contraints par un Etat membre de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale. Il en ressort que la transposition envisagée de cette disposition à travers le projet de loi sous avis est en violation directe avec l'esprit de la directive. Ainsi, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de biffer purement et simplement la disposition prévue à l'article 9, paragraphe (5) et de reformuler la disposition de l'article 47, paragraphe (2) pour prendre la teneur suivante: „[l]es frais encourus par l'Institut dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal sont à charge de l'ensemble des prestataires de services postaux relevant du service postal universel“.

8. Concernant la délimitation des notions de „services postaux“, de „prestataire de services postaux“ et d'„envoi postal“

La Chambre de Commerce rend les auteurs du projet de loi attentif au fait que les notions de „services postaux⁴²“, de „prestataire de services postaux⁴³“ et d'„envoi postal⁴⁴“ méritent d'être précisées davantage. S'il est vrai que le projet de loi propose de reprendre les définitions inspirées directement de l'encadrement communautaire, la Chambre de Commerce estime néanmoins important et utile le fait de pouvoir disposer d'explications claires et univoques concernant la compréhension et la délimitation, par l'ILR notamment, de l'ensemble de ces notions.

A titre d'exemple, la livraison à domicile d'un client d'un livre de la part d'une librairie par ses propres soins et moyens constitue-t-elle un envoi postal et un service postal à soumettre à notification à l'ILR? D'une manière générale, des livraisons de biens ou de marchandises sous forme de colis de faible poids effectuées par camionnette directement par un fournisseur donné, par ses moyens propres, constitueraient-elles des services postaux à part entière?

En d'autres termes, à partir de quel moment une activité de livraison ou d'envoi à domicile donnée, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, est-elle considérée comme étant un

42 „Services postaux – des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux“ (article 2 du projet de loi sous avis).

43 „Prestataire de services postaux – une entreprise qui fournit un ou plusieurs services postaux“ (article 2 du projet de loi sous avis).

44 „Envoi postal – 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 postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale“ (article 2 du projet de loi sous avis).

„envoi postal“ effectuée par un opérateur de „services postaux“, par opposition à une prestation de service de transport ou un simple service à la clientèle?

La Chambre de Commerce invite dès lors l'ILR de procéder dans les meilleurs délais à la rédaction d'une note interprétative idoine.

Dans la suite du présent avis, la Chambre de Commerce entend commenter plus particulièrement certaines dispositions du projet de loi sous avis.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de loi définit un certain nombre de concepts conformément aux directives 97/67/CE et 2008/6/CE.

La transposition du cadre communautaire fait apparaître une erreur matérielle, à savoir au niveau de la définition de la notion d'„utilisateur“. En effet, le projet de loi sous avis définit cette dernière comme étant toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal universel en tant qu'expéditeur ou destinataire. Il est nécessaire de biffer le membre de phrase „universel“ de cette définition conformément à l'article premier, point k) de la directive 2008/6/CE.

Concernant l'article 8

La directive 2008/6/CE dispose en son article 9, paragraphe 3, que les conditions régissant la prestation des services postaux et l'accès au réseau doivent être „transparentes, accessibles, non discriminatoires, proportionnées, précises et univoques“. La Chambre de Commerce doute que l'article 8 du projet de loi sous avis, qui soumet toute prestation de services postaux à un certain nombre de règles, puisse répondre effectivement et dans son intégralité à l'ensemble des qualificatifs ci-avant.

Il en est notamment des „conditions techniques respectant l'objectif de préservation de l'environnement“ et la mention des „dispositions spécifiques applicables aux personnels ayant, le cas échéant, le statut de fonctionnaire“.

Concernant l'article 9

Conformément aux arguments repris supra (cf. considérations générales concernant la contribution au financement des frais encourus par l'ILR dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal), il convient de biffer le cinquième paragraphe de l'article 9 du projet de loi.

Concernant l'article 10

Cet article concerne la procédure d'autorisation en matière de prestation d'activités relevant du SPU. La Chambre de Commerce salue à cet égard l'introduction projetée du principe selon lequel le „silence vaut accord“ en cas de non-réponse de l'ILR endéans le délai de quatre semaines, et ce conformément aux prémisses de l'effort de simplification administrative envers les entreprises (paragraphe (4) et (5)).

Concernant l'article 11

L'article 11 énonce un certain nombre d'obligations pouvant être associées aux autorisations en matière de prestation d'activités relevant du SPU. Les obligations qui y sont énoncées découlent des latitudes données par l'article 9 de la directive 2008/6/CE. La Chambre de Commerce demande néanmoins à ce que l'ILR fournisse dans les meilleurs délais une note explicative du concept d'„exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services“. En effet, cette disposition est reprise littéralement de la directive 2008/6/CE qui autorise les Etats membres à définir de telles exigences. Les auteurs du projet de loi se sont ainsi bornés à reprendre le concept générique sans pour autant le définir davantage. Ainsi, il s'agira pour l'ILR de définir, le cas échéant, de telles exigences. Il est à noter dans ce contexte que la sévérité ou le niveau de détail de ces exigences pourra fortement influencer l'accès au marché du SPU d'opérateurs alternatifs.

Au troisième tiret, il est énoncé que l'autorisation peut être assortie de „l'obligation de contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts visés à l'article 31 de la présente loi. Cette

obligation peut être compensée par des obligations de service postal universel“. La deuxième phrase de cette disposition revêt toute son importance dans la mesure où la directive proscrit le cumul d’obligations en matière de SPU et de contribution financière au mécanisme de compensation, sauf dans le cas des entreprises qui ont été désignées prestataires du SPU⁴⁵. Ainsi, il convient de reformuler la deuxième phrase du passage cité, la compensation de l’obligation de contribution financière par des obligations en matière de SPU devant avoir lieu de plein droit sous certaines hypothèses et ne constituant, de ce fait, pas nécessairement une possibilité mais bien une contrainte, et ce en vertu de la directive 2008/6/CE. C’est pourquoi la Chambre de Commerce propose la reformulation suivante: „cette obligation ne s’applique pas au cas où des obligations en matière de service postal universel sont assorties aux autorisations prévues à l’article 10, sans préjudice au prestataire désigné de devoir contribuer financièrement, le cas échéant, audit mécanisme de partage des coûts“.

De surcroît, en ce qui concerne l’article 11 du projet de loi sous avis d’une manière générale, la Chambre de Commerce propose, afin d’éviter toute interprétation erronée du champ d’application des obligations y énoncées, de compléter la phrase introductive de l’article en question de la manière suivante: „les obligations suivantes peuvent être associées aux autorisations pour tout service postal relevant du service postal universel“. En effet, il importe de relever qu’un simple prestataire de services postaux ne peut notamment être contraint, en vertu de l’article 9, point 2. de la directive 2008/6/CE de fournir des obligations de service postal universel.

Concernant l’article 15

La Chambre de Commerce s’interroge dans quelle mesure le paragraphe (2) de l’article 15, libellé comme suit: *„l’utilisateur peut interdire l’accès de son installation à tout envoi ne portant pas d’adresse individuelle et n’ayant pas de lien avec sa personne, par simple apposition d’une vignette sur l’installation de réception signalant cette interdiction [...]“*, puisse être invoqué pour le refus du *„dépôt de publicités commerciales non-sollicitées [...]“*, tout en gardant *„... la possibilité de dépôt de bulletins d’informations édités par l’Etat [...], les [...] communes [... et les] associations de la vie associative, politique, religieuse, etc.*⁴⁶“.

L’article 15, paragraphe (2) dispose bien que *„tout envoi ne portant pas d’adresse individuelle et n’ayant pas de lien avec sa personne*“ peut être refusé par l’utilisateur. Il convient d’absolument à éviter qu’un système discriminatoire à deux vitesses, sans base légale, voie le jour à cet égard.

Concernant l’article 19

Au premier tiret du quatrième paragraphe, le projet de loi prévoit, en matière de service minimum découlant du SPU, une *„levée aux points d’accès dont la densité doit tenir compte des besoins des utilisateurs. La répartition géographique des points d’accès ainsi que les plages des horaires de levée font l’objet d’un plan subordonné à l’accord préalable de l’Institut*“. La directive 2008/6/CE, quant à elle, ne prévoit qu’*„une levée*“ en ce qui concerne cette composante du SPU. Ainsi, les précisions additionnelles qui suivent le membre de phrase „levée“ au niveau du projet de loi sous avis dépassent les dispositions de la directive. Partant, il convient de les biffer dans le texte.

Concernant l’article 23

La Chambre de Commerce ne saurait approuver la formulation du paragraphe 1er de l’article 23: *„[l]e droit d’émettre des timbres-poste, tel que défini à l’article 5 de la présente loi, est concédé au prestataire fournissant tous les éléments du service postal universel*“. En effet, non seulement cet article est contradictoire avec l’article 21, paragraphe 1er qui énonce que *„le service postal universel peut être assuré par un ou plusieurs prestataires [...]“*, mais il s’oppose par ailleurs à l’esprit de l’encadrement communautaire qui prône *„l’ouverture complète des marchés postaux*⁴⁷“.

Concernant l’article 24

Cet article donne la possibilité au prestataire chargé du SPU à l’entrée en vigueur de la loi, c’est-à-dire l’EPT, après l’expiration du délai fixé à l’article 50, paragraphe (2) du projet de loi, de soumettre sa candidature à l’Institut pour être désigné prestataire d’un ou plusieurs éléments du SPU. La Chambre

⁴⁵ Cette exception est prévue à l’article 9, point 2. de la directive 2008/6/CE.

⁴⁶ Citation issue du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

⁴⁷ Considérant No 16 de la directive 2008/101/CE.

de Commerce estime que cette procédure spéciale est superflue à partir du moment où l'article 10 prévoit par ailleurs une procédure d'autorisation générale pour les fournisseurs désirant s'établir sur le marché du SPU luxembourgeois. Afin de mettre le prestataire historique et les possibles nouveaux entrants sur un pied d'égalité, il y a lieu de s'en tenir, aux yeux de la Chambre de Commerce, à la procédure d'autorisation générale.

La Chambre de Commerce marque par ailleurs son désaccord par rapport aux dispositions disproportionnées prévues au paragraphe (4) qui énonce que „[l]e titulaire de l'autorisation prévue à l'article 10 de la présente loi dont la candidature a été refusée s'abstient de toute nouvelle candidature et ne peut participer à un appel de candidature pour la fourniture du service postal universel pendant une période de cinq ans prenant cours après signification définitive du refus“.

En guise de synthèse et pour ce qui concerne l'article 24 du projet de loi sous objet, la Chambre de Commerce est d'avis que celui-ci pourrait être biffé dans son intégralité. Le paragraphe (3)⁴⁸, pour sa part, pourrait être intégré, de manière légèrement modifiée, au niveau de l'article 10. A cet égard, la Chambre de Commerce propose le libellé suivant: „(7) Au cas où, après l'expiration du délai fixé à l'article 50 paragraphe (2), aucune candidature établie conformément aux paragraphes (1) à (6) du présent article n'est reçue favorablement par l'Institut, ce dernier peut confirmer dans son statut le prestataire en charge du service universel au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi“.

Concernant les articles 25 et 26

L'article 25 prévoit, en cas de défaillance du prestataire désigné en matière de SPU, un appel d'offres pour la fourniture du SPU. L'article 26 précise à cet égard, et dans l'hypothèse que le service postal universel n'ait pas pu être attribué à un ou plusieurs prestataires de services postaux, que l'Institut peut „imposer à tout prestataire de services postaux établi au Luxembourg et sur le marché du service en question l'obligation de contribuer à la mission du service postal universel“.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait de définir ce que les auteurs entendent par „contribution à la mission du service postal universel“. Cette formulation, et notamment la référence à la „contribution“ présuppose-t-elle qu'à partir du moment où le prestataire désigné du SPU montre une défaillance et en cas d'insuccès de l'appel d'offres, le SPU sera automatiquement éclaté entre plusieurs prestataires de services postaux?

Concernant l'article 28

Il convient de biffer le membre de phrase „conformément aux articles 26 et 50 (2) de la présente loi“ du paragraphe 1er de l'article 28 qui dispose que: „[l]orsque le prestataire désigné conformément aux articles 26 et 50 (2) de la présente loi estime que la fourniture d'un élément du service postal universel représente pour lui une charge inéquitable, il calcule le coût net de cette fourniture“.

En effet, cet article se fonde sur la partie B de l'annexe I de la directive 2008/6/CE qui détermine les critères à respecter lors du calcul du coût net du SPU. A cet égard, le premier paragraphe de ladite annexe se situe bien dans le contexte des prestataires de services postaux désignés ou non, alors que le projet de loi sous avis ne fait, dans ce cas précis, référence qu'aux prestataires désignés suite à l'appel d'offres n'ayant pu déboucher (article 26), voire au prestataire désigné d'office au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi (article 50, (2)).

Concernant l'article 34

Afin de garantir une transposition fidèle du cadre communautaire posé par la directive 2008/6/CE, la Chambre de Commerce propose de remplacer le principe énoncé au paragraphe (2), à savoir „[l]'application d'un tarif uniforme n'exclut pas le droit pour le prestataire du service universel de conclure des accords tarifaires individuels avec ses clients. Ceux-ci ne doivent toutefois pas aller à l'encontre des principes posés par la présente loi“, par le texte de la directive, à savoir: „l'application d'un tarif uniforme n'exclut pas le droit pour le ou les prestataires du service universel de conclure des accords tarifaires individuels avec les utilisateurs“.

⁴⁸ „En cas de refus de la candidature, l'Institut confirme dans son statut le prestataire en charge du service universel“.

Concernant l'article 41

Concernant le point a), le projet de loi sous avis prévoit un rapport biennuel sur la qualité du SPU, sur base d'un contrôle de performances de qualité du prestataire de service. La Chambre de Commerce se permet de rendre les auteurs du projet de loi attentifs au fait que la directive 2008/6/CE dispose, en son article 16, point b) au quatrième alinéa, que „[l]es résultats du contrôle font l'objet de rapports qui sont publiés au moins une fois par an“. Ainsi, il convient de remplacer le membre de phrase „établit biennalement un rapport [...]“ par „établit annuellement un rapport [...]“ .

Concernant l'article 47

Conformément aux arguments repris supra (cf. considérations générales concernant la contribution au financement des frais encourus par l'ILR dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal), il convient de reformuler le deuxième paragraphe de l'article 47 du projet de loi pour prendre la teneur suivante: „[l]es frais encourus par l'Institut dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur postal sont à charge de l'ensemble des prestataires de services postaux relevant du service postal universel“.

Concernant l'article 48

La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le renvoi erroné fait à l'article 8, paragraphe (1) au niveau de l'article 1, paragraphe (1) dudit projet de loi. En effet, au lieu de: „[s]ans préjudice de poursuites pénales éventuelles, l'entreprise soumise à notification en vertu de l'article 8, paragraphe (1) de la présente loi“, il faut lire: „[s]ans préjudice de poursuites pénales éventuelles, l'entreprise soumise à notification en vertu de l'article 9, paragraphe (1) de la présente loi“.

En outre, le projet de loi dispose que l'entreprise soumise à notification, c'est-à-dire tout prestataire de services postaux ne relevant pas du SPU, peut, en cas de violation à la loi devant découler du projet de loi sous avis, être frappée d'une amende d'ordre de 1.000.000 EUR au maximum, et ce sans préjudice de poursuites pénales éventuelles. La Chambre de Commerce estime que le niveau maximum de cette amende paraît très important. Pour rappel, le plafond de l'amende administrative découlant du cadre légal actuellement en vigueur est de l'ordre de 12.500 euros. Ainsi, elle demande aux auteurs du projet de loi sous avis de réduire cette limite supérieure.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique et demande un remaniement en profondeur suivant ses remarques faites dans le cadre du présent avis.

