



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

AT/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 16 juin 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 mai 2011
2. 6160 Projet de loi sur les services postaux
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- Examen du projet de loi
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Lucien Thiel

Mme Anne Blau, M. Pierre Goerens, du Ministère d'Etat, Service des Médias et des Communications

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Anne Brasseur

*

Présidence : M. Lucien Thiel, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 mai 2011

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 6160 Projet de loi sur les services postaux

La Commission procède à l'examen des articles à la lumière des avis disponibles :

- Avis de la Chambre des Salariés
- Avis de la Chambre des Fonctionnaires et employés publics
- Avis de la Chambre de Commerce
- Avis de la Chambre d'agriculture
- Avis de l'Entreprise des Postes et Télécommunications
- Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises

L'avis du Conseil d'Etat sera probablement encore disponible avant les vacances d'été.

Article 1

L'article 1 définit le champ d'application et repose sur l'article 1^{er} de la directive.

Article 2

L'article 2 énonce les définitions des notions essentielles du projet de loi et repose sur l'article 2 de la directive.

- Point 5°- définition « envoi postal »

La Chambre de Commerce estime que la définition de l'envoi postal n'est pas précise. Elle soulève l'exemple de la livraison à domicile d'un client d'un livre de la part d'une librairie par ses propres soins et moyens et se demande s'il s'agit dans ce cas d'un envoi postal et donc d'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 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 Commission s'est penchée sur cette question soulevée par la Chambre de Commerce. Elle vient à la conclusion que la livraison d'un livre au client par le libraire même n'est pas à considérer comme un service postal. Une entreprise commerciale est libre d'offrir régulièrement des services de livraison aux clients. Dès que le libraire engage une entreprise contre rémunération et que la livraison se fait par le biais d'un service intermédiaire, il s'agit d'une prestation de service postal et par conséquent d'un envoi postal. Dans ce cas, ce prestataire est soumis à notification à l'ILR.

- Point 18° - définition « utilisateur »

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que la Chambre de Commerce soulignent que 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, tel qu'il est défini dans la directive.

La commission parlementaire de même que les auteurs du projet de loi se rallient entièrement à l'avis des deux chambres professionnelles. Le mot « universel » est donc à supprimer dans la définition de l'utilisateur par voie d'amendement.

Article 3

L'article 3 soumet les opérateurs à deux principes généraux, à savoir celui du secret des correspondances et celui de la non-discrimination des utilisateurs.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la disposition reprise au deuxième tiret du paragraphe 1, 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'usager, 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 Commission s'est longuement entretenue au sujet de ces remarques. En vertu du deuxième tiret au paragraphe 1, un prestataire de services postaux ne serait donc plus en mesure de négocier des contrats différents de manière individuelle avec chaque client. Notons que l'article 3 se rapporte aux prestataires de services postaux en général et non pas particulièrement au prestataire de service postal universel. La Commission estime que le terme « identique » n'est pas adéquat, puisqu'il empêche toute marge de négociation du prestataire de services postaux. De cette façon, le développement de la concurrence dans le secteur postal est inhibé.

Les auteurs du projet de loi expliquent que la formulation se trouve à l'article 5 de la directive (deuxième tiret). Cependant, cet article de la directive énonce des exigences auxquelles doit répondre la prestation du service universel. Par ailleurs, l'article 3 paragraphe 1 de la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux dispose que « *les opérateurs ainsi que les membres de leur personnel sont tenus de respecter :*

- *le secret des correspondances ;*
- *l'égalité de traitement des utilisateurs »*

Il semble qu'il y ait eu confusion lors de la rédaction du projet de loi en plaçant des exigences de la directive concernant le service universel au mauvais endroit de la loi du 15 décembre 2000.

La Commission est d'avis que le deuxième tiret du paragraphe 1 de l'article 3 est à supprimer à cet endroit. Il faudra intégrer cette disposition dans le contexte du service universel. Les auteurs du projet de loi examineront cette proposition et la Commission y reviendra lors d'une réunion ultérieure.

D'une manière générale, la Commission constate que la structure du projet de loi ne permet pas de dégager clairement si une disposition se rapporte explicitement au service universel ou aux services postaux en général. A noter que la directive est structurée de manière inverse en abordant en premier lieu le service universel suivi des dispositions concernant les services postaux en général.

Article 4

Dans des situations de crise le Gouvernement pourrait être amené à interdire la fourniture de services postaux ou en assurer lui-même l'exploitation. L'article 4 crée la base légale pour

une telle action de suspension du service et d'utilisation des installations des opérateurs postaux.

Article 5

Le droit d'émettre des timbres-poste portant un emblème symbolisant la souveraineté nationale est réservé à l'Etat.

Article 6

En vertu de l'article 6, un recours en annulation est ouvert contre les décisions de l'ILR. Un recours en réformation est ouvert contre les décisions de l'ILR prises en vertu de la l'article 48 du projet de loi.

Article 7

L'article 7 énonce le principe de la libre fourniture des activités en matière postale non soumise à une restriction par le projet de loi.

Le commentaire des articles soulève la question si le prestataire de services postaux, qui est soumis à notification auprès de l'ILR, doit être en possession d'une autorisation d'établissement. La Commission est d'avis que la prestation de services postaux tombe sous l'application du droit d'établissement et que le prestataire doit se prémunir d'autorisation d'établissement relative à l'exercice d'une activité commerciale.

Article 8

L'article 8 énoncé les conditions imposées à tout prestataire de services postaux, tel qu'indiqué au point 1 de l'article 5 de la directive.

L'Entreprise des Postes et Télécommunications rend attentif au phénomène des « faux » indépendants intervenant dans les services postaux. Le projet de loi ne se prononce pas sur les « faux » indépendants, pratique notamment interdite dans la loi postale belge, ni sur la pratique de plus en plus répandue du paiement « à la pièce » pour la distribution du courrier. Il est indiqué d'interdire l'intervention de tels « indépendants » dans le traitement des envois de correspondance.

L'EPT propose de compléter l'article 8 (e) comme suit: « Respecter les obligations légales et conventionnelles applicables en matière de droit du travail (en particulier l'interdiction du recours indu au personnel sous statut d'indépendant et les dispositions d'ordre public au sens de l'article L-010 du Code de travail) et la législation de Sécurité sociale en vigueur, sans préjudice des dispositions spécifiques applicables au personnel ayant, le cas échéant, le statut de fonctionnaire de l'Etat. »

La Commission ayant examiné cette remarque de l'EPT, estime que le recours aux faux indépendants par des opérateurs de services postaux sert à contourner certaines dispositions du droit du travail et de la sécurité sociale. Ces personnes « indépendantes » ne sont pas engagées sous le statut du salarié mais dépendent *de facto* des commandes d'un opérateur. Les auteurs du projet de loi soulignent que toute prestation de services postaux doit être conforme au droit du travail et qu'une fausse indépendance est de toute façon contraire à cette législation.

La Commission estime que la remarque de l'EPT est bien fondée. Elle s'oppose en outre à tout paiement à la pièce pour les distributeurs de courriers. La Commission s'interroge encore sur la base légale autorisant des contrôles relatifs à la fausse indépendance.

En ce qui concerne la proposition rédactionnelle de l'EPT, la Commission estime que, d'un point de vue juridique, il est superfétatoire de renvoyer à un article en particulier du Code du Travail alors que l'article sous examen dispose clairement sub point e) que toutes les obligations légales et conventionnelles applicables en matière de droit du travail doivent être respecté.

La Commission invite M. le Rapporteur à inclure ces remarques dans son rapport.

Article 9

L'article 9 fixe les conditions dans lesquelles un prestataire de services postaux peut offrir des services n'entrant pas dans le cadre du service postal universel. Il s'agit dans ce cas d'une simple procédure de notification à l'ILR.

Article 10

L'article 10 fixe la procédure pour la prestation de services relevant du service universel. Il s'agit d'un régime d'autorisations individuelles.

Article 11

L'article 11 énonce les obligations qui peuvent être associés aux autorisations.

*

La Commission a pris acte de la critique de la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant aux 4 catégories de prestataires. La chambre professionnelle note que la désignation de l'EPT comme prestataire des obligations de service universel n'empêchera 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 ces derniers 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 jours 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 universel (lettres dépassant 2 kg, colis dépassant 10/20 kg, envois exprès etc.);
- 2) des prestataires de tout service postal relevant du service 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 des fonctionnaires et employés publics ne voit aucune utilité ou nécessité de créer ces quatre catégories de prestataires si ce n'était d'exclure de la participation au financement du service universel les prestataires qui n'offrent que des services ne relevant pas du service postal universel.

La chambre professionnelle propose, 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.

Les auteurs du projet de loi soulignent que l'idée essentielle de la chambre professionnelle est de placer toute sorte de prestation de services postaux sous procédure d'autorisation et de participer ainsi au financement du service universel.

Plusieurs éléments d'explications s'imposent quant à la logique du projet de loi :

- Le service postal universel s'articule à deux niveaux : d'une part la nature du courrier et des services telle que définit à l'article 19 et, d'autre part, la localisation géographique des différentes parties du territoire national desservies.
- Il faut distinguer entre le prestataire du service universel désigné et les opérateurs qui offrent des services relevant du service universel sans en être explicitement chargé. S'y ajoutent les prestataires de services postaux qui ne relèvent pas du service universel, de sorte que la délimitation des prestataires en 3 catégories est incontournable.
- L'article 21 du projet de loi dispose que le service universel peut être assuré par un ou plusieurs prestataires qui fournissent différents éléments du service postal universel ou qui couvrent différentes parties du territoire national. L'ILR veille à ce que l'ensemble du territoire national soit couvert.
- Seuls les prestataires de service postal universel, par opposition aux prestataires de services postaux, peuvent être obligés à contribuer au fonds de compensation (3^{ème} tiret de l'article 11).

Article 12

L'article 12 règle les détails de la procédure d'autorisation.

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 3^e alinéa est à biffer en conséquence. Il en est de même des normes de qualité dont question au 5^e alinéa.

La Commission s'est encore penchée sur l'opportunité pour l'EPT de prester des services postaux relevant du service universel à l'étranger, notamment dans la Grande Région. Dans ce cas, il lui faudrait une autorisation du régulateur des pays concernés. M. le Rapporteur rappelle qu'un argument de M. le Ministre en faveur d'une distribution pendant 6 jours est

que les opérateurs luxembourgeois auraient un avantage compétitif en offrant leurs services durant le samedi dans la Grande Région. De l'autre côté, l'obligation de prestation de services postaux relevant du service universel pendant 6 jours ouvrables rend le marché luxembourgeois moins intéressant pour des opérateurs étrangers.

Article 13

L'article 13 règle l'accès par des concurrents au réseau postal public.

Article 14

Cet article met sur un pied d'égalité tous les opérateurs postaux qui autorisent leurs clients à recourir au préaffranchissement des envois et permet ainsi d'éviter des distorsions de concurrence.

3. Divers

- En ce qui concerne le projet de loi 6243, la Commission constate que des erreurs matérielles se sont glissées dans les amendements qui ont été envoyées le 27 mai 2011 au Conseil d'Etat. Pour de plus amples détails il est renvoyé à la lettre adressée au Président du Conseil d'Etat et reprise en annexe du présent procès-verbal.

- En ce qui concerne Galileo, la Commission européenne a annoncé le 23 mai 2011 que le lancement des deux premiers satellites opérationnels du système global de navigation par satellite de l'Union Européenne aura lieu le 20 octobre 2011. Ce n'est que le premier d'une série de lancements qui s'effectueront depuis le port spatial européen de Kourou, en Guyane française. La mise en orbite des satellites Galileo à une altitude de 23.600 km permettra de fournir des services initiaux en 2014. Des lancements à intervalles réguliers complèteront la constellation pour 2019.

- A titre d'information, la société SES Astra vient d'annoncer qu'en vertu d'un contrat récemment conclu, la chaîne N 24 deviendra la première chaîne d'actualité allemande à émettre en haute définition.

Luxembourg, le 20 juin 2011

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Lucien Thiel

Annexe :
Projet de loi 6243 – Lettre au Président du Conseil d'Etat.



Luxembourg, le 16 juin 2011

Dossier suivi par Madame Anne Tescher
Service des Commissions
Tél: 466 966 264
Courriel : atescher@chd.lu

Monsieur le Président du Conseil d'Etat
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Objet : Projet de loi 6243 portant modification 1) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; 2) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ; 3) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 4) du Code de la consommation

Monsieur le Président,

Me référant à ma lettre du 27 mai 2011 par laquelle je vous ai fait parvenir une série d'amendements au sujet du projet de loi sous rubrique, je tiens à vous informer qu'au cours de leur réunion de ce jour, les Membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace ont constaté que des erreurs matérielles se sont glissées à l'endroit de l'amendement IV- nouvel article 9 - qu'il y a lieu de redresser comme suit:

- Le début du point 1. b) se lit : "à la section IV, sous 9° " au lieu de "à la section VI, sous 22°";
- Sous le point 2. b), premier tiret, l'expression "membre effectif auprès de la Commission nationale pour la protection des données" est à remplacer par celle de "membre effectif de la Commission nationale pour la protection des données";
- Sous le point 2. b), deuxième tiret, l'expression "président auprès de la Commission nationale pour la protection des données" est à remplacer par celle de "président de la Commission nationale pour la protection des données".

Je prie la Haute Corporation de bien vouloir en tenir compte lors de l'émission de son avis complémentaire.

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur François Biltgen, Ministre des Communications et des Médias, et à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.



Laurent Mosar
Président de la Chambre des Députés

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 16 juin 2011



Anne Tescher

Secrétaire de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace