



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

AT/vg

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

Procès-verbal de la réunion du 20 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6160 Projet de loi sur les services postaux
 - Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
 - Suite de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Examen de l'avis complémentaire de l'Entreprise des Postes et Télécommunications
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

Mme Anne Blau, M. Pierre Goerens, du Service des Médias et des Communications

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Anne Brasseur, Mme Claudia Dall'Agnol

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

1. 6160 Projet de loi sur les services postaux

Remarque préliminaire

Les auteurs du projet de loi remettent une proposition d'amendement en ce qui concerne l'article 5 au sujet des timbres-poste ainsi que l'article 8 nouveau concernant les autorisations. La proposition est reprise en annexe du présent procès-verbal et sera discutée lors d'une prochaine réunion.

La Commission poursuit l'examen des articles à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat :

Titre III – Droits des utilisateurs finals

M. le Rapporteur s'interroge s'il ne faudrait pas changer l'intitulé du Titre III en « Droits et devoirs des utilisateurs finals ». En effet, par la mise en place d'une boîte aux lettres, l'utilisateur accepte tout courrier qui porte son adresse et déclare donc de participer au service postal universel.

Article 13 (ancien article 15 du projet de loi initial)

La Commission s'est longuement entretenue au sujet de la vignette interdisant tout envoi ne portant pas d'adresse individuelle et n'ayant pas de lien avec sa personne

Le paragraphe 2 permet d'interdire le dépôt de publicités commerciales non adressées dans les boîtes aux lettres individuelles tout en gardant la possibilité du dépôt dans ces boîtes de bulletins d'informations édités par l'Etat, par les autorités communales et par des organisations de la vie associative, politique, religieuse, etc., puisqu'il s'agit dans ce cas d'un lien avec la personne du type Etat-citoyen ou encore commune-résident. Le dépôt de dépliants par les partis politiques dans des boîtes aux lettres portant l'insigne interdisant les publicités est donc permis. Certains membres de la Commission estiment que, même si le commentaire des articles est clair, il faudrait préciser davantage au niveau du paragraphe 2 qu'il y a une distinction entre une distribution commerciale de publicités et une distribution par des associations et des institutions. Le libellé de l'article sous examen devrait autoriser de manière univoque les associations, les partis politiques et les institutions à déposer des dépliants dans toute boîte aux lettres, même celles qui portent la vignette d'interdiction de publicités.

L'interdiction de dépôt se fera au moyen d'une vignette homologuée par l'ILR. A noter que cette disposition de l'article sous examen n'est pas nouvelle mais reprise de l'article 9 de la loi modifiée de 2000 sur les services postaux.

M. le Rapporteur s'interroge sur la notion du distributeur qui n'est pas définie dans le projet de loi. Il s'agit donc aussi bien des associations, des partis politiques, etc. qui distribuent eux-mêmes des dépliants, de même que des prestataires de services postaux qui distribuent des publicités pour leurs clients. A noter qu'un dépliant n'est pas à définir comme un envoi postal de sorte que son distributeur n'est pas nécessairement un prestataire de services postaux. Voilà pourquoi les auteurs du projet de loi ont choisi le terme plus général du distributeur.

Vu qu'il peut être difficile d'identifier le distributeur, le paragraphe 2 dispose que la responsabilité de l'éditeur est également engagée dans le cas du non-respect de l'interdiction de déposer des publicités.

Un membre de la Commission s'interroge s'il faut effectivement régler les vignettes d'interdiction de publicité par la loi. Il propose en outre de supprimer l'approbation des vignettes par l'ILR. Or, pour l'expert gouvernemental, l'approbation des vignettes par l'ILR sert à éviter des conflits dans la mesure où il sera clair pour tous les opérateurs pour quelles boîtes aux lettres cette interdiction vaut.

Article 14 (ancien article 16 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit ici de la reprise du texte de l'article 12 de la loi à abroger, sauf que d'après le paragraphe 3 la fréquence de remise des envois non distribuables devrait passer d'une semaine à un mois. Les auteurs précisent que le délai d'une semaine est dans l'intérêt des expéditeurs. Comme un envoi postal est en principe important, le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité de prolonger le délai de renvoi jusqu'à un mois. Il est d'ailleurs incompréhensible comment on peut se rapporter à la pratique, si le délai est nouveau et n'a pas encore fait son expérience. Le Conseil d'Etat est d'avis que le délai d'une semaine devra être maintenu.

Les auteurs du projet de loi estiment que le délai d'un mois est suffisant. Il s'agit en effet de courriers où aucun expéditeur n'a pu être identifié. En général, pour les courriers où l'adresse de l'expéditeur est indiquée, un renvoi à cette adresse se fait directement pour les courriers non distribuables. En cas de non-identification de l'expéditeur, les courriers non distribuables parviennent à l'ILR, qui décide ensuite de leur sort. L'ILT ouvre en fait les courriers afin de pouvoir identifier l'expéditeur. En dernière mesure, les courriers pour lesquels l'expéditeur n'est pas identifiable seront détruits.

La Commission décide de maintenir le délai d'un mois tel que prévu initialement par le projet de loi.

Article 15 (ancien article 17 du projet de loi initial)

Cet article porte sur les droits de l'utilisateur en cas de perte, de spoliation ou d'avarie d'un envoi ou d'un colis ainsi que sur le traitement des réclamations.

Le Conseil d'Etat demande la suppression du bout de phrase du paragraphe 1^{er} « de cet article », qui est superfétatoire.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire concernant le paragraphe 2 qui prévoit un nouveau délai d'un mois pour saisir l'Institut d'une réclamation. M. le Rapporteur souligne qu'il n'est pas clair à partir de quel moment ce délai d'un mois est calculé. En effet, l'utilisateur peut adresser par écrit une réclamation au plus tard cinq jours après le constat d'une irrégularité au prestataire concerné. Le prestataire doit y répondre endéans les dix jours. A défaut de réponse, voire de réponse insatisfaisante, l'utilisateur peut saisir l'ILR endéans un mois. Est-ce que ce délai compte à partir de l'écoulement du délai de réponse des dix jours ? Qu'en est-il si le prestataire répond par exemple endéans les deux jours, est-ce l'utilisateur dispose dans ce cas de huit jours supplémentaires pour saisir l'ILR s'il juge que cette réponse est insatisfaisante ?

Sur un plan purement rédactionnel, le Conseil d'Etat recommande de remplacer la combinaison « et/ou » par « ou » au paragraphe 3, et de supprimer la virgule derrière « rapport annuel » au paragraphe 4.

La Commission se rallie à toutes ces propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat. La Commission constate en outre que les dispositions de l'article 15 s'appliqueraient à tous les prestataires de services postaux. Or, le texte du projet de loi ne vise expressément que le prestataire d'un service postal universel. La Commission décide de redresser cette erreur par voie d'amendement. Le mot « universel » est donc à supprimer au paragraphe 1^{er} de l'article 17.

Article 16 (ancien article 18 du projet de loi initial)

Cet article établit le droit au service postal universel pour tous les résidents.

Le Conseil d'Etat constate que ce texte reprend celui de l'article 6 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 qui sera abrogée. Les auteurs proposent d'abandonner la qualification des règlements qui seront applicables en plus de la loi puisque ces règlements pourront être pris soit par le Grand-Duc, soit par l'Institut qui en a la compétence en vertu de l'article 108bis de la Constitution. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord.

Article 17 (ancien article 19 du projet de loi initial)

L'article 19 énonce la définition du service postal universel.

- Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit d'une reprise du texte de l'article 7 de la loi à abroger, sauf quelques ajouts qui seront discutés ci-après. L'ajout du 3^e tiret au paragraphe 1^{er} ne donne pas lieu à observation.

Les auteurs ont ajouté encore un nouvel alinéa à la fin du paragraphe 1^{er} sans cependant le commenter. Le texte proposé autorise l'Institut à « étendre par règlement », après consultation, la levée, le tri, l'acheminement et la distribution de certains colis tout en fixant un régime spécial pour la distribution de ces colis. Le Conseil d'Etat ne comprend pas, faute d'explications quant à cet ajout, ce qui devra être étendu et réglementé. S'agit-il d'une extension dans le temps, de l'obligation à d'autres prestataires de participer à ces services, de la façon de distribuer ou encore d'autre chose? En quoi pourra consister le régime spécial à déterminer? Cette disposition est contraire à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution relatif à la liberté de commerce et à l'article 108bis de la Constitution relatif au pouvoir réglementaire des établissements publics. Le Conseil d'Etat s'y oppose formellement.

Les auteurs du projet de loi expliquent que ce nouvel alinéa est repris de l'article 3. Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission décide de supprimer le dernier alinéa du paragraphe 1^{er}. S'il s'avérait nécessaire d'entendre le service universel à des colis de vingt kilogrammes, il faudrait dès lors légiférer.

- Paragraphe 2

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il y a lieu de remplacer le terme « transfrontières » par « transfrontaliers ».

La Commission adopte cette proposition du Conseil d'Etat.

- Paragraphe 3

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'Etat relève que les règles de droit international auxquelles il est fait référence s'appliquent par définition au regard de la hiérarchie des normes. Le paragraphe est superfétatoire et donc dépourvu de valeur normative. Il est à supprimer.

Les auteurs du projet ne partagent pas cet avis du Conseil d'Etat, estimant que ce paragraphe apporte des précisions à la définition du service postal universel. Ce paragraphe se base en outre sur l'article 3 paragraphe 6 de la directive. Afin de tenir compte des

remarques du Conseil d'Etat, la Commission propose de reprendre, par voie d'amendement, un libellé plus sommaire qui se lit comme suit :

« (3) Les dimensions minimales et maximales des envois postaux visés au paragraphe ~~(1) du présent article~~ sont celles ~~fixées par les Actes du XXIIIe Congrès postal universel approuvés par la loi du 20 avril 2007 portant approbation du Septième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle, du Règlement général de l'Union postale universelle et de la Convention postale universelle et de son Protocole final ainsi que de l'Arrangement concernant les services de paiement de la poste, dans la version signée au Congrès postal universel de Bucarest, le 5 octobre 2004~~ fixées dans les dispositions pertinentes adoptées par les Actes du Congrès de l'Union postale universelle telles qu'applicables au Luxembourg. »

- Paragraphe 4

Le paragraphe 4 étend la prestation du service postal universel à six jours contre cinq jours actuellement. La directive prescrit un service pendant cinq jours au minimum. Le Conseil d'Etat considère que cette extension ne se justifie aucunement, car les plus grands utilisateurs des services postaux ont leurs bureaux fermés le samedi et les particuliers n'ont guère un besoin si urgent de leur courrier afin de justifier le coût exorbitant qu'entraînerait cette modification, qui risquerait par ailleurs d'augmenter le coût à supporter par les consommateurs. Le Conseil d'Etat propose donc d'en rester aux cinq jours traditionnels de la semaine. Le dernier alinéa est à supprimer, car il s'agit d'une obligation que la directive adresse à l'Etat.

La Commission décide de trancher cette question d'ordre politique concernant le service universel à six jours en présence de M. le Ministre lors de la prochaine réunion.

La Commission décide de maintenir le dernier alinéa du paragraphe 4 puisqu'il s'agit d'une procédure communautaire communément appliquée. L'obligation de notifier incombe en principe à l'Etat membre. Or, l'ILR fait partie de l'Etat, même s'il a une personnalité juridique distincte.

Le représentant du groupe parlementaire DP signale d'ores et déjà que son groupe est en faveur d'un service universel pendant cinq jours.

A souligner que l'EPT considère dans son avis complémentaire que cette extension à six jours ne justifie pas et entraînerait des coûts exorbitants.

En ce qui concerne la contribution au fonds de compensation, l'expert gouvernemental explique que pour le cas où la levée et la distribution lors des samedis ne fera plus partie du service postal universel, les prestataires levant et distribuant le courrier pendant six jours doivent uniquement contribuer au fonds de compensation pour les services relevant du service postal universel assurés pendant les cinq jours. Le chiffre d'affaire réalisé au cours des samedis ne sera donc pas pris en considération pour le calcul de la contribution financière.

En ce qui concerne les journaux et périodiques, la Commission est d'avis que le service de la messagerie postale, c'est-à-dire la distribution des quotidiens luxembourgeois qui résulte d'un accord entre les éditeurs luxembourgeois, le Gouvernement et l'EPT, est un autre réseau de distribution que celui des services postaux et ne fait pas partie du service universel. Cependant, les quotidiens étrangers ainsi que tous les hebdomadaires et autres

périodiques qui comportent l'adresse du destinataire, sont distribués en tant qu'envoi postal et relèvent donc du service universel.

Article 18 (ancien article 20 du projet de loi initial)

L'article 18 dispose que le prestataire du service postal universel met en œuvre les engagements internationaux pris par l'Etat dans le cadre de l'Union postale universelle.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 19 (ancien article 21 du projet de loi initial)

L'article 19 dispose que le service postal universel peut être assuré par un ou plusieurs prestataires de services postaux qui fournissent différents éléments du service postal universel ou qui couvrent différentes parties du territoire national.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire, sauf qu'il y a lieu de supprimer le paragraphe 2 qui est une obligation de notification adressée à l'Etat. La Commission se rallie à cette proposition de suppression.

Article 20 (ancien article 22 du projet de loi initial)

Tout envoi distribué dans le cadre du service postal universel doit porter une marque extérieure visible permettant :

- a) l'identification sans équivoque du ou des prestataires ayant traité l'envoi;
- b) l'identification de la date d'entrée dans le réseau du ou des prestataires en cause respectivement de la prise en charge de l'envoi par le ou les prestataires – au jour près.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

L'EPT a des doutes quant à la faisabilité pratique d'une telle obligation qui complique les processus opérationnels et fait augmenter les coûts. L'EPT estime en outre que cette obligation n'est pas en faveur de la rétractabilité puisque de multiples opérateurs postaux dans les différents stades de la chaîne de valeur postale (collecte, tri, transport, distribution) apposeront leur marque sur l'envoi. Aucun consommateur ne s'y retrouvera au vu d'un éventuel cumul de plusieurs marques d'identification sur le courrier.

La Commission estime que pour permettre aux utilisateurs de faire valoir leurs droits en tant que consommateurs à l'égard des prestataires de services postaux, il y a lieu de fixer des règles permettant à l'utilisateur d'identifier tous les intervenants dans la prestation de service sujette à réclamation.

La Commission se rallie à la remarque de l'EPT quant à l'obligation de la marque pour tout envoi et non seulement les envois relevant du service postal universel. En effet, la rétractabilité doit être possible pour tout service postal puisque les réclamations du consommateur valent également pour tout service postal. La Commission propose dès lors de remplacer à la première phrase du paragraphe 1^{er} les termes « dans le cadre du service postal universel » par ceux de « par un prestataire de services postaux ».

Suppression de l'ancien article 23 du projet de loi initial

Cet article est à supprimer puisque ces dispositions ont été reprises à l'article 4 (ancien article 5 du projet de loi initial).

Luxembourg, le 25 septembre 2012

La Secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Marcel Oberweis

Annexe

Proposition d'amendement de l'article 5 et l'article 8 nouveau

Art. 5 (timbres -poste) est reformulé. Il se lirait comme suit :

(1) Le droit d'émettre des timbres-poste portant l'inscription « Luxembourg », « Grand-Duché de Luxembourg » ou toute autre inscription ou emblème symbolisant la souveraineté nationale est réservé à l'Etat. ~~Ce droit peut être peut faire l'objet de concessions dont les conditions sont déterminées par voie légale.~~

(2) Le droit d'émettre des timbres-poste est peut être concédé au à un prestataire fournissant tous les éléments du le service postal universel désigné conformément à la loi. Le contrat de concession détermine les modalités d'exécution du droit d'émission des timbres-poste. La marge bénéficiaire et l'avantage économique résultant de ce droit représentent une contribution au financement du coût net du service postal universel.

(4) Il est institué un « comité philatélique » composé de vingt représentants au maximum qui assiste et conseille l'ayant droit dans ~~la confection~~ l'émission de timbres-poste.

Les membres du comité sont nommés par le Premier Ministre, Ministre d'Etat sur proposition du ministre ayant la culture dans ses attributions. Le comité établit son règlement d'ordre intérieur comprenant ses procédures et méthodes de travail. Le règlement d'ordre intérieur est publié au mémorial. Les frais de fonctionnement du comité sont à charge de l'ayant droit.

Article 8 nouveau

I. Texte de l'article 5 de la directive (pour mémoire) :

Article 5

1. Chaque État membre prend des mesures pour que la prestation du service universel réponde aux exigences suivantes:

- offrir un service garantissant le respect des exigences essentielles,
- offrir aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables un service identique,
- être disponible sans discrimination, sous quelque forme que ce soit, notamment pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique,
- ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf cas de force majeure,
- évoluer en fonction de l'environnement technique, économique et social ainsi que des besoins des utilisateurs.

2. Les dispositions du paragraphe 1 ne font pas obstacle aux mesures que les États membres prennent en fonction d'exigences touchant à l'intérêt public reconnues par le traité, notamment aux articles 36 et 56, qui concernent en particulier la moralité publique, la sécurité publique, y compris les enquêtes judiciaires, et l'ordre public.

II. Commentaire :

Il est proposé de reformuler l'article 8 en tenant compte des observations du Conseil d'Etat.

1) Il ressort des articles 5 (SU) et 9 par (1) (non SU) de la directive que le « *respect des exigences essentielles* » s'applique à la fois aux services relevant du SU et aux services ne relevant pas du SU de sorte qu'il est proposé d'inclure la référence aux « *exigences essentielles* » telles que définies à l'article 2 (7) du projet de loi (art. 2 (19) directive) à l'article 8 du projet de loi traitant de la « *prestation des services postaux* ».

2) Puisque l'article 5 par (2) de la directive libellé comme suit : « *Les dispositions du paragraphe 1 ne font pas obstacle aux mesures que les États membres prennent en fonction d'exigences touchant à l'intérêt public reconnues par le traité, notamment aux articles 36 et 56, qui concernent en particulier la moralité publique, la sécurité publique, y compris les enquêtes judiciaires, et l'ordre public* » se réfère avant tout à la confidentialité de la correspondance (faisant partie des exigences essentielles) il est proposé d'insérer ce paragraphe à l'article 8 par (2) nouveau en reprenant toutefois la formulation plus générale de l'article 3 par (3) du projet de loi.

3) Il est en outre proposé d'insérer à l'article 8 le 2^e tiret de l'article 3 par (1) du projet de loi libellé comme suit : « *offrir aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables un service identique* ». Cette insertion se justifie par le fait qu'il s'agit d'un principe général à savoir celui de la non-discrimination des utilisateurs lequel s'applique à tout prestataire de services postaux.

4) L'article 3 serait à supprimer car celui-ci serait intégré dans le texte de l'article 8 du projet de loi.

II. Texte de l'article 8 nouveau :

(1) Toute prestation de services postaux est soumise au respect des exigences essentielles telles que définies à l'article 2 (7) et à l'obligation d'offrir aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables un service identique.

(2) Les dispositions tenant aux exigences essentielles sont sans préjudice de l'obligation du prestataire de services postaux de mettre d'office et gratuitement, sauf impossibilités techniques à certifier par l'Institut, à la disposition des autorités compétentes en la matière les correspondances permettant à celles-ci l'accomplissement de leurs missions légales de surveillance et de contrôle des envois postaux.

Article 20 nouveau :

Commentaire : Quelles exigences en sus des exigences essentielles s'appliquent au SU ? Il s'agit du 3^e, 4^e et 5^e tiret de l'article 5 de la directive.

Il est proposé de les insérer à l'article 20 du projet de loi. L'article 20 nouveau se lirait comme suit :

Texte de l'art. 20 nouveau

(1) La prestation du service universel doit répondre aux exigences suivantes :

- être disponible sans discrimination, sous quelque forme que ce soit, notamment pour les raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique ;

- ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf cas de force majeure ;

- évoluer en fonction de l'environnement technique, économique et social ainsi que des besoins des utilisateurs.

(2) Le prestataire du service postal universel met en œuvre, pour ce qui le concerne, les engagements internationaux pris par l'Etat dans le cadre de l'Union postale universelle.