



## CHAMBRE DES DEPUTES

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 17 septembre 2012

#### ORDRE DU JOUR :

1. 6160 Projet de loi sur les services postaux  
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert  
- Continuation des travaux
2. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes remplaçant M. Jean Colombera, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

M. François Biltgen, Ministre des Communications et des Médias

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, M. Jean Colombera, M. Norbert Hauptert

\*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

\*

#### **1. 6160 Projet de loi sur les services postaux**

La Commission poursuit l'examen des articles à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat. A noter que l'EPT vient d'envoyer un avis complémentaire au sujet du projet de loi 6160 (doc. parl 6160/7). Cet avis sera donc pris en compte lors de l'examen des articles. Il est décidé de revenir aux articles précédemment examinés au cours d'une des prochaines réunions afin de prendre en compte les remarques de l'EPT.

#### Article 5 (ancien article 7 du projet de loi initial)

L'article 5 énonce le principe de la libre fourniture des activités en matière postale non soumise à une restriction par le projet de loi.

Le Conseil d'Etat constate que depuis la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux ainsi que la directive à transposer, il n'y a plus de discussion sur l'application du droit commun en matière d'établissement. Il propose par conséquent de supprimer les réserves « à la présente loi » et « à d'autres lois », qui seraient susceptibles d'application. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de rédiger cet article de la façon suivante, ce qui correspond à la directive à transposer :

« **Art. 6.** *L'activité de fourniture de services postaux s'exerce librement.* »

La Commission se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### Article 6 (ancien article 8 du projet de loi initial)

L'article sous revue énumère les règles essentielles pour la prestation des services postaux dans tous les domaines.

Ces règles concernent la protection des usagers et du personnel, la confidentialité des envois et leur intégrité, la protection des données, le respect de l'environnement ainsi que le droit du travail et de la sécurité sociale.

Quant au point d), le Conseil d'Etat propose de remplacer et de compléter cette phrase par « *assurer la protection de l'environnement et respecter l'aménagement du territoire;* ».

L'article 5 de la directive à transposer impose la prise de mesures pour que la prestation du service universel garantisse le respect des exigences essentielles. Ce passage a été oublié et le Conseil d'Etat doit insister pour que ce respect soit inscrit dans la loi sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive.

Le Conseil d'Etat se rallie aux considérations de la Chambre de commerce relatives au respect des conditions de l'article 9 de la directive concernant l'énoncé des règles.

La Commission se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat relative au point d).

Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat il y a lieu d'intégrer le respect des exigences essentielles dans la phrase introductive, de sorte que l'article 6 se lit comme suit :

« **Art.6. ~~Art. 8.~~ (1)** Toute prestation de services postaux est soumise **au respect des exigences essentielles et notamment** aux règles suivantes:

- a) Garantir la sécurité des usagers, des personnels et des installations du prestataire de services postaux;
- b) Garantir la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu;
- c) Assurer la protection des données à caractère personnel dont peut être dépositaire le prestataire de services postaux, ainsi que la protection de la vie privée des usagers de ces services;
- d) ~~Etre fournie dans les conditions techniques respectant l'objectif de préservation de l'environnement~~ Assurer la protection de l'environnement et respecter l'aménagement du territoire ;
- e) Respecter les obligations légales et conventionnelles applicables en matière de droit du travail et la législation de sécurité sociale en vigueur, sans préjudice des dispositions spécifiques applicables aux personnels ayant, le cas échéant, le statut de fonctionnaire.

**(2) Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de mesures nécessaires à la sécurité publique, y compris les enquêtes judiciaires, et à l'ordre public. »**

A noter que les exigences essentielles valent, en vertu de la directive et telles que reprises dans les définitions à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, pour tous les prestataires de services postaux en général et non pas exclusivement pour les prestataires de services postaux universels.

Le nouveau paragraphe 2 est repris de la l'article 5 de la directive. Les autres exigences de l'article 5 de la directive qui incombent uniquement aux prestataires du service postal universel sont à prévoir par voie d'amendement sous le titre du service postal universel du projet de loi.

La Commission a du mal à saisir les propos du Conseil d'Etat lorsqu'il se rallie aux considérations de la Chambre de Commerce.

#### Article 7 (ancien article 9 du projet de loi initial)

Cet article met en place un système d'autorisation générale pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service postal universel. Ceux-ci n'ont pas besoin d'autorisation, mais ils doivent se déclarer auprès de l'ILR afin de le prévenir de leur existence sur le marché.

Le Conseil d'Etat souligne que l'article 9 de la directive 2008/6/CE à transposer prévoit la possibilité d'introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles. Or, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'expliquent en quoi les autorisations générales sont nécessaires.

D'après la directive « Services », les régimes d'autorisation ne peuvent être maintenus que s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et s'ils sont proportionnés. Il est vrai que la directive « Services » dispose que si ses dispositions sont en conflit avec une disposition d'un autre acte de droit européen dérivé, la disposition de ce dernier acte prévaut. La directive à transposer prévoit le constat d'une

nécessité, mais elle devra être justifiée. Le Conseil d'Etat n'étant pas en mesure, faute de renseignements suffisants à ce sujet, de se faire une idée, il se contente d'attirer l'attention des auteurs sur ce problème.

Les auteurs du projet de loi soulignent qu'une notification est importante afin que l'ILR soit en connaissance de tous les prestataires qui exercent une activité postale, même si cette dernière ne relève pas du service universel, notamment en vue de vérifier si ces acteurs se conforment aux exigences essentielles tel qu'introduit par l'article 6 du projet de loi. Par ailleurs, une participation aux frais de fonctionnement de l'ILR incombe à tout prestataire de services postaux. A souligner qu'une notification vaut autorisation générale de sorte qu'il ne s'agit pas d'une procédure administrative lourde. L'autorisation ne vaut que pour un prestataire qui offre des services relevant du service postal universel.

L'EPT regrette que l'article sous examen ne précise ni la durée de validité de la notification, ni les éventuelles conditions de renouvellement. M. le Ministre explique que cette précision est superfétatoire dans la mesure où il va de soi qu'une notification reste valable jusqu'à ce que le prestataire la résilie ou l'ILR la révoque éventuellement au motif du non-respect des exigences de la présente loi.

#### - Paragraphe 3

Le paragraphe 3 propose l'utilisation d'une formule standard élaborée par l'Institut. Le Conseil d'Etat préférerait que l'usage de cette formule soit obligatoire et que le détail de son contenu soit fixé par règlement de façon à ce que tous les points importants soient relevés, ce qui faciliterait et accélérerait le travail tant des demandeurs que de l'Institut. Le paragraphe 3 pourra se lire ainsi:

*« (3) Cette notification se fait au moyen d'une formule élaborée par l'Institut sur la base d'un règlement grand-ducal qui fixe les indications et annexes à fournir. »*

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de rendre obligatoire l'usage de la formule. Le recours au règlement grand-ducal semble cependant être une lourdeur administrative inutile.

Le paragraphe 3 prend donc la teneur suivante :

**« (3) L'Institut propose une formule standard pour l'acte de notification. Cette notification se fait au moyen d'une formule élaborée par l'Institut. »**

#### - Paragraphe 4

Le paragraphe 4 oblige l'Institut à fournir dans les deux semaines à partir de la notification un certificat standardisé documentant ce dépôt. Dans la suite de ce qui a été exposé ci-avant, le Conseil d'Etat propose de rédiger ce paragraphe comme suit afin de redresser des formules incomplètes:

*« (4) L'Institut délivre au prestataire dans les deux semaines de la notification soit un certificat de dépôt, si la formule utilisée est remplie correctement et si toutes les annexes exigées sont jointes, soit une lettre indiquant les points, qui n'ont pas été expliqués correctement, ou les annexes manquantes. »*

La Commission se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### - Paragraphe 5

Le Conseil d'Etat propose que l'engagement de financement prescrit soit supprimé à cet endroit et fasse l'objet d'un des points de la formule standard dont question au paragraphe 3.

La Commission maintient le paragraphe 5 dans sa teneur initiale. Puisqu'une formule ne constitue pas un acte réglementaire, la participation au financement des frais de fonctionnement de l'ILR serait contestable par les prestataires de services postaux s'il est uniquement ancré dans la formule standard.

#### Article 8 (ancien article 10 du projet de loi initial)

Ces dispositions mettent en place le service postal universel qui est soumis à autorisation spéciale préalable.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses développements relatifs à la directive « Services » ci-avant. L'article 9 de la directive à transposer exige pour l'introduction des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, la nécessité de garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel. Or, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'expliquent en quoi les autorisations générales sont nécessaires. Le Conseil d'Etat, faute de renseignements suffisants, se contente d'attirer l'attention des auteurs sur ce problème.

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter l'adjectif « préalable » à la fin du paragraphe 1<sup>er</sup> afin de souligner qu'aucune prestation du genre ne pourra être offerte sans avoir été autorisée préalablement.

La Commission adopte cette proposition de texte.

Répondant aux questions des membres de la Commission, l'expert gouvernemental explique qu'il faut distinguer entre un prestataire qui offre des services relevant du service postal universel et le prestataire désigné du service postal universel. Le prestataire désigné doit assurer que le service universel soit offert pour tout le territoire national, tandis que tout prestataire peut offrir parallèlement des parties du service universel, par exemple en ne desservant qu'une partie du territoire, à condition qu'il dispose d'une autorisation de l'ILR.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose encore de rendre l'utilisation de la formule élaborée par l'Institut obligatoire et de renvoyer à un règlement pour en fixer le contenu:

*« (3) La demande en vue de la prestation en tout ou en partie d'un service postal universel doit être présentée sur la formule élaborée par l'Institut rendue obligatoire par un règlement qui fixe les indications et annexes à fournir. »*

La Commission reprend la formulation proposée par le Conseil d'Etat en omettant cependant la référence à un règlement grand-ducal qui ne fera qu'alourdir la procédure administrative, de sorte que le paragraphe 3 se lit comme suit :

**« (3) Les demandes en vue de la prestation d'un service postal universel sont introduites par envoi recommandé avec accusé de réception auprès de l'Institut et en utilisant le formulaire fourni à cet effet. La demande en vue de la prestation en tout ou en partie d'un service postal universel doit être présentée sur la formule élaborée par l'Institut. »**

Quant au libellé du paragraphe 4, le Conseil d'Etat se demande quelles mesures pourront être prises en vertu de la loi.

Afin de répondre à cette critique du Conseil d'Etat, la Commission propose de préciser au paragraphe 4 que l'ILR peut refuser l'autorisation sur base de l'article 12 du projet de loi initial et désormais article 10 du projet de loi amendé :

« (4) Dans le délai de quatre semaines à compter de l'introduction de la demande, l'Institut peut s'opposer à la prestation du service demandé **si les dispositions de la présente loi et des mesures prises en vertu de la présente loi ne sont pas respectées conformément au deuxième alinéa de l'article 10.** »

Le paragraphe 5 introduit le principe de l'autorisation automatique après le silence de l'Institut pendant quatre semaines. Le Conseil d'Etat propose de libeller ce paragraphe comme suit:

« (5) *Sauf décision contraire envoyée dans le délai visé au paragraphe 4, les prestations ayant fait l'objet de la demande sont autorisées.* »

La Commission fait sienne cette proposition de texte.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 6 qui n'ajoute rien aux règles procédurales des juridictions administratives, une proposition à laquelle la Commission se rallie.

#### Article 9 (ancien article 11 du projet de loi initial)

L'article 9 énonce les obligations qui peuvent être associées aux autorisations.

L'article 9 de la directive à transposer requiert le respect des exigences essentielles et la prestation de service universel pour pouvoir imposer l'association d'autres obligations et exigences aux autorisations de service public universel sollicitées. Faute de renseignements quant à cette nécessité, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur ce problème.

Pour le Conseil d'Etat, les auteurs proposent trois associations possibles. La première constitue des obligations de service public universel, qui découlent de l'article 19 du projet sous examen. Elle ne concerne, d'après les dispositions de la directive, que le prestataire en charge du service public universel, c'est-à-dire l'Entreprise des postes et télécommunications.

Les deuxième et troisième associations sont reprises de la directive.

La troisième prévoit une mesure financière, qui d'après la directive est soumise à une condition (« ..., si la prestation du service universel entraîne un coût net et constitue une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel désignés » conformément à l'article 21) qui n'a pas été reprise dans le texte de transposition. Il s'agit donc d'une transposition incorrecte et elle devra être complétée sous peine d'opposition formelle.

L'article 9 de la directive prévoit des restrictions d'application pour les associations prévues aux tirets 1 et 3. Ces restrictions ne sont pas reprises dans le texte. Il s'agit donc d'une transposition incorrecte et elle devra être complétée sous peine d'opposition formelle.

La Commission se rallie à ces critiques du Conseil d'Etat en rajoutant les dispositions manquantes de l'article 9 de la directive à l'article sous rubrique.

La possibilité de compensation prévue pour la troisième mesure ne résulte pas de la directive. Elle manque de transparence aux yeux du Conseil d'Etat. En plus, elle est superflue, car les obligations de service postal, qui peuvent être associées aux autorisations, font déjà l'objet du premier tiret. Le Conseil d'Etat demande par conséquent la suppression de ce tiret.

Si les auteurs veulent introduire une contribution supplémentaire au fonds pour le maintien du service postal universel, il faudra prévoir celle-ci plutôt dans les dispositions de l'article 31 qui traite de ce fonds spécial.

M. le Ministre précise que seuls les prestataires fournissant des services relevant du service postal universel doivent contribuer au fonds de compensation, à l'exception du prestataire désigné du service universel. Il précise en outre que l'EPT en tant que prestataire désigné pour sept années pourra déjà bénéficier d'une compensation pendant cette durée. Il faudra éventuellement préciser davantage cet élément dans le dispositif du projet de loi.

Au vu de ce qui précède, l'article 9 prend la teneur suivante :

**« Art. 9. Art. 11.** Les obligations suivantes peuvent être associées aux autorisations:

- des obligations de service postal universel;
- des exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services;
- l'obligation de contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts visés à l'article 31 **si la prestation du service universel entraîne un coût net et constitue une charge financière inéquitable pour les prestataires du service universel désignés de la présente loi.** Cette obligation peut être compensée par des obligations de service postal universel.

**Les obligations et exigences visées au premier tiret ne peuvent être imposées qu'aux prestataires du service universel.**

**Sauf dans le cas des entreprises qui ont été désignées prestataires du service universel, les autorisations ne peuvent :**

- **être limitées en nombre ;**
- **pour les mêmes éléments du service universel ou parties du territoire national, imposer des obligations de service universel, et dans le même temps, l'obligation de contribuer financièrement au mécanisme de partage des coûts ;**
- **reprendre les conditions applicables aux entreprises en vertu d'une autre législation non propre au secteur ;**
- **imposer des conditions techniques ou opérationnelles autres que celles nécessaires pour remplir les obligations prévues par la présente loi.**

**Les procédures, obligations et exigences visées au présent article sont transparentes, accessibles, non discriminatoires, proportionnées, précises et univoques ; elles sont publiées préalablement et se fondent sur des critères objectifs. »**

Article 10 (ancien article 12 du projet de loi initial)

L'article 12 règle les détails de la procédure d'autorisation et notamment de la compétence de l'ILR.

Le Conseil d'Etat propose d'avancer cet article à la fin du Titre I, comme il est question de son intervention par la suite. La Commission préfère rester avec l'emplacement initial pour des raisons de cohérence alors que les deux articles précédents parlent des autorisations délivrées par l'ILR.

L'alinéa 1<sup>er</sup> ne donne pas lieu à observation, sauf à rédiger le premier alinéa de la façon suivante:

*« L'Institut délivre l'autorisation ... »*

La Commission se rallie à cette proposition de texte du Conseil d'Etat

L'EPT propose de préciser que l'autorisation est automatiquement renouvelable, sans qu'une nouvelle demande soit nécessaire. Les auteurs du projet de loi préfèrent rester avec le texte initial. Il est opportun de vérifier après la durée de 10 ans si les exigences liées à l'autorisation restent toujours respectées. Si tel est le cas, l'autorisation sera évidemment renouvelée. Un membre de la Commission est d'avis que l'ILR, dans sa fonction de régulateur, devra de toute façon contrôler régulièrement si les prestataires du secteur respectent les conditions législatives.

Le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante pour l'alinéa 2:

*« L'Institut ne peut refuser l'autorisation que pour des motifs tirés de l'incapacité technique, économique ou financière du demandeur de faire face durablement aux obligations attachées à son activité postale, et aux règles mentionnées à l'article 8 ou de son comportement dans le cadre des dispositions de l'article 48. »*

La Commission se rallie à cette proposition de texte du Conseil d'Etat

Quant à l'alinéa 3, le Conseil d'Etat propose de supprimer la dernière phrase pour être superfétatoire, car l'article 9, paragraphe 5 relatif au service postal ne relevant pas du service postal universel et l'article 31 imposent déjà ces obligations financières.

La Commission décide de maintenir cette phrase afin de fixer de manière claire l'obligation des prestataires autorisés de contribuer aux frais de fonctionnement de l'ILR.

Quant à l'alinéa 4, le Conseil d'Etat propose de remplacer « les pages web » par « le site Internet », une proposition à laquelle la Commission se rallie.

#### Article 11 (ancien article 13 du projet de loi initial)

L'article 11 règle l'accès par des concurrents au réseau postal public.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat fait remarquer que l'indication du service de retour à l'expéditeur en cas d'impossibilité de délivrer l'envoi manque. La Commission se rallie à cette proposition et ajoute par voie d'amendement le service de retour à l'expéditeur dans le deuxième alinéa.

Pour ce qui est de l'alinéa 3, le Conseil d'Etat est d'avis que l'Institut devrait pouvoir intervenir dès le premier refus du prestataire de service postal universel. La Commission suit le Conseil d'Etat en supprimant le mot « réitéré » à la première phrase de l'alinéa 3.

La deuxième phrase qui n'énumère que des exemples de services postaux relevant du service international est sans valeur normative, car l'article 19 du projet sous avis fixe l'étendue de ces obligations. Elle est par conséquent à supprimer. La Commission préfère maintenir cette phrase, puisqu'elle précise ce qu'il y a lieu d'entendre par un service minimal réciproque. Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat, la Commission remplace par voie d'amendement l'expression « entre autres » par le mot « notamment ».

Article 12 (ancien article 14 du projet de loi initial)

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.

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat d'écrire au paragraphe 3, « les empreintes d'affranchissement ».

L'EPT souligne dans son avis complémentaire qu'afin d'éviter toute confusion résultant de l'utilisation contradictoire des termes « titulaires de l'autorisation » et « prestataire du service universel », l'expression « titulaires de l'autorisation » serait à utiliser partout dans cet article. La Commission décide de suivre cette proposition de l'EPT par voie d'amendement parlementaire.

Luxembourg, le 20 septembre 2012

La secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Marcel Oberweis