

## **Projet de loi sur les services postaux**

### **Commentaire des articles**

Un nombre considérable des articles du projet de loi sous examen sont calqués soit sur la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux et des dispositions de la directive 97/67/CE modifiée par la directive 2008/6/CE, soit sur des dispositions de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques. Les commentaires de ces articles s'inspirent des documents parlementaires N° 4524 et N° 5178, notamment des documents 4524/00, 4524/06, 5178/00 et 5178/06.

#### **Titre 1<sup>er</sup> - Définitions et dispositions générales**

##### **Ad article 1<sup>er</sup>**

« A l'instar de l'article 1<sup>er</sup> de la directive, cet article reproduit le schéma du projet. Son texte n'a guère de valeur normative et il pourrait aussi bien être supprimé<sup>1F</sup> » Mais comme l'objectif principal de la loi - la fourniture d'un service postal universel de bonne qualité - et les grands principes qui doivent gouverner le service sont résumés dans cet article, et eu égard au contrôle a posteriori de la Commission, il y a lieu de maintenir cet article dans le dispositif même de la loi. Le contenu correspond pratiquement à la première modification apportée par la directive 2008/6/CE au texte de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1977 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, appelée ci-après la directive 97/67/CE : la notion de « service réservé » est supprimée du texte et disparaît comme possible moyen de compensation d'une obligation de service postal universel. Comme il ne s'agit point de créer une autorité réglementaire nationale indépendante en matière de services postaux, mais de confier les tâches de « régulation » à l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), le septième tiret de l'article 1<sup>er</sup> reste une copie conforme du septième tiret de la loi de 2000. Le choix du terme « régulation » au lieu et en place de « réglementaire » s'explique par le fait que la notion de « réglementation » avait, avant l'introduction de l'article 108bis dans la Constitution, une signification très précise dans la terminologie juridique luxembourgeoise. A l'heure actuelle un Institut Luxembourgeois de « Réglementation » ne choquerait probablement plus personne. Comme le terme de « régulation » fait partie du langage juridique depuis 2000, il n'y a pas lieu de le changer.

##### **Ad article 2**

Exception faite de la définition (14) concernant les « autorisations » toutes les définitions de la directive sont reprises dans cet article 2. La plupart d'entre elles reproduisent fidèlement le texte sous-jacent de la directive qu'elles transposent. Le classement retenu est un classement alphabétique qui offre une lecture plus aisée du texte.

Un libellé différent a été choisi pour les définitions suivantes :

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'Etat N° 44.175 du 14 décembre 1999 sur le projet de loi devant transposer la première directive postale, page 7.

- courrier transfrontière : ajout des mots « de l'Union européenne » pour plus de précision ;
- prestataire du service postal universel : ajout du qualificatif « européenne » pour plus de précision et renvoi à l'article pertinent de la loi ;
- frais terminaux : Reprise de la définition de la loi de 2000. Il s'agit d'envois pouvant venir de n'importe quel pays. La distinction « Etats membres » et « pays tiers » ne s'impose pas.
- autorité réglementaire nationale : les missions de régulation du marché sont confiées à l'Institut Luxembourgeois de Régulation, terme maintenant consacré dans la terminologie juridique luxembourgeoise.

La définition des « autorisations » a été reprise dans le dispositif même du projet, à savoir dans le Titre II – Conditions régissant la prestation des services postaux et l'accès au réseau, articles 7 à 14.

### **Ad article 3**

(1) Cette disposition rappelle aux opérateurs deux principes généraux: celui du secret des correspondances et celui de la non-discrimination des utilisateurs.

(2) Le principe même du secret des correspondances interdit à l'opérateur de prendre connaissance du contenu des envois qu'il achemine. Un opérateur ne saurait donc être déclaré responsable du contenu d'un tel envoi.

(3) Définit une des exceptions légales au secret des lettres garanti par l'article 28 de la Constitution, la deuxième exception étant finalisé par l'article 41, i) du projet.

### **Ad article 4**

Dans des situations de crise le Gouvernement pourrait être amené à interdire la fourniture de services postaux pour différentes raisons, 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. Le libellé correspond à celui proposé par le Conseil d'Etat pour l'article 5 de la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications, et repris en partie par la loi du 20 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques – abstraction faite des spécificités propres aux services de communications électroniques comme par exemple le fait de communiquer en temps réel. Si l'exploitation d'un réseau de communications électroniques exige la présence d'un personnel hautement qualifié, ceci n'est pas le cas pour un réseau postal. Une réquisition ne s'impose donc pas.

### **Ad article 5**

Le seul monopole, ou, pour rester dans le langage communautaire, le seul « droit spécial » en matière postale qui reste aux Etats membres de l'Union européenne est le droit d'émettre des timbres-poste (cf. : article 8 de la directive postale, article non modifié par la directive 2008/6/CE). Le projet portant transposition de la première directive postale comportait une définition du « timbre-poste<sup>2</sup>F », définition que le Conseil d'Etat avait proposé de supprimer « en raison du fait qu'il n'y a pas lieu de définir un terme qui n'est pas employé dans une

---

<sup>2</sup> timbre-poste - vignette adhésive de valeur conventionnelle destinée à affranchir les envois confiés au prestataire du service postal universel.

acceptation autre que son acceptation usuelle ou légale<sup>3</sup>F ». La remarque du Conseil d'Etat était pertinente : la définition proposée concernait en fait les vignettes de pré-affranchissement, alors que le terme de timbre-poste, dans son acceptation usuelle, comporte une inscription ou un emblème symbolisant la souveraineté nationale de l'Etat d'émission. Pour permettre une concurrence sur les modes d'affranchissement il y a lieu de réserver le droit d'émission de timbres-poste au sens strict du terme à l'Etat qui pourra concéder ce droit à un prestataire du service postal universel.

L'effet secondaire de cet article : il crée un timbre-poste légal tel que défini par l'Union Postale Universelle (UPU). Cette dernière, ensemble avec l'Association Mondiale pour le Développement de la Philatélie, a mis au point le système de numérotation de l'AMDP (WNS = WADP Numbering System) qui est entré en vigueur au 1er janvier 2002. A terme, l'objectif est de constituer une base de données de l'ensemble des Utimbres-poste légaux Uémis par les pays-membres et territoires de l'UPU à partir de cette date. Le système WNS sert de principale référence au contrôle des émissions de timbres. La publication des timbres-poste officiels protège ainsi les intérêts du secteur philatélique.

Seuls les timbres-poste enregistrés par le Bureau international de l'UPU et dont l'authenticité est reconnue se verront attribuer un numéro unique WNS et seront répertoriés sur le site Web WNS, en anglais et en français<sup>4</sup>F

#### **Ad article 6**

L'article reprend les dispositions de l'article 6 de la loi sur les communications électroniques en guise de transposition de l'article 9, paragraphe 3 de la directive 97/67/CE modifiée. Et toute décision de l'Institut faisant grief devrait être susceptible d'un recours en réformation devant les juridictions administratives. Il y a donc lieu « d'inscrire une disposition afférente dans le projet à l'endroit des dispositions générales du titre I<sup>er</sup> ».F<sup>5</sup>

### **Titre II – Conditions régissant la prestation des services postaux et l'accès au réseau**

#### **Ad article 7**

La disposition contenue dans cet article énonce le principe de la libre fourniture des activités en matière postale non soumises à une restriction par la présente loi. A propos de cet article et de l'article 8 (prestataires exploitant des services après une simple notification à l'Institut) on peut « s'interroger sur l'applicabilité du droit commun luxembourgeois en matière d'établissement<sup>6</sup>F... ». Pour le moment la réponse donnée en 1999 par le Conseil d'Etat n'a rien perdu de son actualité : « Il faudra peut-être comprendre que dans l'état actuel de la législation communautaire en matière de droit d'établissement sur le marché unique des services, les auteurs du projet ont hésité à fournir sur ce point une réponse définitive et nette dépassant l'objet et le cadre du présent projet. »F<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'Etat N° 44175 du 14 décembre 1999 sur le projet de loi devant transposer la première directive postale, page 8.

<sup>4</sup> Pour plus d'informations veuillez consulter le site Web : <http://www.wnsstamps.ch/fr/>

<sup>5</sup> Document parlementaire 5178/06 page 27.

<sup>6</sup> Avis du Conseil d'Etat N° 44.175 du 14 décembre 1999 sur le projet de loi devant transposer la première directive postale, page 8.

<sup>7</sup> Ibidem page 8.

## **Ad article 8**

Reprise de l'article 5 1) de la directive. L'article prend en compte les dispositions de la nouvelle directive postale concernant les exigences essentielles. En effet, à la demande du Parlement européen et afin d'éviter tout « dumping social », il a été introduit une référence au respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale. Cette règle s'imposera à tous les prestataires de services postaux dont l'entreprise des postes et télécommunications sans préjudice des dispositions spécifiques applicables aux personnels ayant le cas échéant le statut de fonctionnaires.

## **Ad article 9**

La directive autorise la mise en place d'un système d'autorisations générales et de licences individuelles chaque fois que cela se révèle nécessaire et adapté à l'objectif poursuivi. L'article sous examen fixe les conditions dans lesquelles un prestataire de services postaux peut offrir des services n'entrant pas dans le cadre du service postal universel ou d'un de ses éléments. Il s'agit d'une simple procédure de notification à l'Institut qui en prend acte – une procédure sans complication, en ligne avec les efforts en vue de la simplification administrative. Cette notification se justifie par la mission de l'Institut qui est la régulation du marché postal dans son ensemble. Il doit par conséquent connaître tous les acteurs du marché. La procédure correspond au système d'« autorisation générale » telle que définie au point 14 de l'article 2 de la directive 97/67/CE modifiée.

L'engagement pris par l'opérateur réside dans son accord à une participation au financement des missions de régulation de l'Institut.

## **Ad article 10**

Le régime qui s'appuie sur la législation en vigueur est en fait un régime d'autorisations individuelles – l'Institut devant poser un acte administratif avant que l'opérateur puisse démarrer son offre de services. Nous sommes dans la procédure de la « licence individuelle » telle que définie au point 14 de l'article 2 de la directive 97/67/CE modifiée. L'article règle le détail de la procédure.

## **Ad article 11**

L'Institut peut soumettre les activités des prestataires à des obligations individuelles spécifiques complémentaires. Le deuxième paragraphe de l'article 9 de la directive modifiée 97/67/CE énumère 5 obligations dont 3 sont reprises par l'article sous examen. Il s'agit d'obligations pouvant être imposées par l'Institut.

L'obligation de contribuer au financement du régulateur est reprise au paragraphe (2) de l'article 47 du projet, il s'agit d'une obligation légale et non d'un choix à faire par l'Institut ! Quant à « l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions<sup>8</sup> », cette obligation de portée générale a été reprise à l'article 8 du projet.

---

<sup>8</sup> Considérant 26 de la directive 2008/06/CE.

## **Ad article 12**

L'Institut instruit les demandes des prestataires de services et délivre les autorisations visées. Les critères d'appréciation quant au refus correspondent aux critères appliqués en France sur base de l'article L5-1F<sup>9</sup> du code des postes et des communications électroniques.

## **Ad article 13**

La notion de « réseau postal public » date bien de la première directive postale (97/67/CE), mais la réglementation de l'accès à ce réseau par des concurrents était le principal oubli de cette directive. L'ajout de l'article 11bis à la directive redresse cet oubli qui, dans un environnement concurrentiel, a toute sa raison d'être.

Comme l'expéditeur a le choix entre plusieurs prestataires à qui confier les envois, il convient de mettre tous les prestataires en mesure de joindre les destinataires potentiels. Pour atteindre cet objectif ils devront avoir accès aux éléments techniques du réseau (codes postaux et codes d'acheminement) ainsi qu'aux différents modes de remise du courrier (liste des réexpéditions, accès aux boîtes postales, accès aux codes « gros usagers ») du prestataire du service postal universel, prestataire qui a l'obligation de desservir toute la population résidente. Cet accès ne sera pas gratuit, mais se fera sur base de conventions négociées entre parties. En cas de refus d'accès il convient de donner à l'Institut le pouvoir de l'imposer.

## **Ad article 14**

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

### **Titre III - Droits des utilisateurs finals**

## **Ad article 15**

Le statut des utilisateurs en leur qualité de destinataires d'envois postaux est réglé dans la législation actuellement en vigueur. Rappelons que l'« abonnement » au réseau postal est gratuit, il suffit d'installer une boîte aux lettres munie de son nom au bord d'une voie publique et on est „abonné" au réseau de distribution d'opérateurs de toute catégorie.

L'article reprend à la lettre l'article 9 de la loi modifiée de 2000 sur les services postaux. Cet article avait permis à l'époque de régler entre autres les litiges opposant distributeurs et destinataires au sujet des publicités sans adresses, envois ne tombant pourtant pas dans le champ d'application de la directive.

Le paragraphe (1) engage l'utilisateur qui installe une boîte aux lettres à accepter le dépôt dans cette boîte de tous les envois postaux lui adressés, sauf refus à la remise. L'installation d'une telle boîte vaut donc déclaration de participation au service postal universel.

Le paragraphe (2) permet au propriétaire d'une boîte aux lettres de refuser des envois qui ne portent pas d'adresse individuelle (en fait son nom et adresse) et qui n'ont aucun lien avec sa personne. Cette disposition permet d'interdire le dépôt de publicités commerciales non

---

<sup>9</sup> Créé par la loi n°2005-516 du 20 mai 2005 - art. 5 JORF 21 mai 2005 en vigueur le 1er novembre 2005

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 (lien Etat-citoyen), par les autorités communales (lien commune-résident) et par des organisations de la vie associative, politique, religieuse, etc. L'interdiction de dépôt se fera au moyen d'une vignette homologuée par l'Institut.

(3) Au droit de participation est associé un droit de refus du service postal universel. L'Institut, qui est chargée entre autres d'établir un système de gestion des envois postaux déclarés non distribuables par les opérateurs, doit être informé de toute situation de refus.

(4) D'autres modalités de „connexion " au service postal restent possibles (boîtes/cases postales, poste restante, contrat particulier de remise du courrier), mais font l'objet d'un contrat entre distributeur et destinataire.

### **Ad article 16**

Reprise de l'article 12 de la loi en vigueur qui règle la propriété des envois injectés dans le réseau postal. L'expéditeur reste propriétaire de son envoi injecté dans le circuit postal d'un opérateur aussi longtemps qu'il n'a pas été remis à son destinataire. Le droit de propriété ainsi que toutes les obligations rattachées à ce droit sont donc clairement fixés. De même, la responsabilité civile de l'expéditeur pour le contenu de l'envoi reste engagée pendant le traitement postal de cet envoi. A côté des instances autorisées par la loi à contrôler ou saisir des envois postaux, seul l'expéditeur a le droit de demander la restitution d'un envoi non encore distribué.

La responsabilité des opérateurs postaux prend fin avec le dépôt de l'envoi postal dans une boîte aux lettres, exception faite des envois bénéficiant d'un régime spécial de distribution ou d'une forme de remise spécifique approuvée par l'Institut et convenue entre opérateur et destinataire.

La procédure à appliquer en cas d'impossibilité de remise des envois postaux à leur destinataire mise sur pied par l'Institut a fait ses preuves. Toutefois l'échéance hebdomadaire de remise de ces envois semble exagérée, mais si elle est dans l'intérêt des expéditeurs. La pratique a montré qu'une échéance mensuelle est largement suffisante.

### **Ad article 17**

Reprise de l'article 13 de la loi modifiée sur les services postaux avec extension sur tous les prestataires de services postaux, conformément à la modification de l'article 19 de la directive. « Conformément aux règles en vigueur dans d'autres secteurs de services, et afin de renforcer la protection des consommateurs, il convient de ne plus limiter l'application des principes minimaux définis pour le traitement des réclamations aux seuls prestataires du service universel. F<sup>10</sup>F»

---

<sup>10</sup> Considérant 42 de la directive 2008/06/CE.

## **Titre IV - Service postal universel**

Préférence est donnée à l'expression « service postal universel » au lieu et en place de « service universel » employé par la directives 97/67/CE modifiée.

### **Ad article 18**

Cet article établit le droit pour tous les résidents au service postal universel et reprend de facto la proposition faite par le Conseil d'Etat quant au libellé pour l'article correspondant du projet de loi 4524 : "Toute personne disposant d'une installation de réception appropriée dont l'emplacement et les caractéristiques sont conformes aux dispositions de la présente loi et des règlements [grand-ducaux] pris en son exécution a droit à un service postal universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente."F<sup>11</sup>F Abandon du qualificatif « grand-ducaux » : il peut s'agir de règlements grand-ducaux ou de règlements de l'Institut sur base de l'article 108bis de la Constitution.

### **Ad article 19**

L'article reprend l'essence de l'article 7 de la loi en vigueur.

Le paragraphe (1) définit le contenu du service postal universel. Le seul ajout : l'obligation de distribution de colis jusqu'à 20 kilogrammes en provenance d'un autre Etat membre de l'Union Européenne. Cette obligation découle du paragraphe 5, alinéa 2, de l'article 3 de la directive 97/67/CE modifiée.

(2) Reprise de l'ancien libellé incluant le courrier transfrontière dans le service postal universel.

(3) Paragraphe mis à jour suite à la mise en vigueur de 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.

(4) En 2000, le législateur avait opté pour une offre minimale du service postal universel en n'imposant une offre de services que pendant 5 jours de la semaine (plus précisément du lundi au vendredi). Il est proposé d'opter pour le maximum autorisé par la directive. Nos pays voisins ont tous opté pour la distribution 6 jours par semaine.

### **Ad article 20**

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, est à la base de ces engagements. L'Etat n'étant plus prestataire de services postaux, il y a lieu d'assurer que les engagements

---

<sup>11</sup> Document parlementaire 4524/06 page 9

pris - il s'agit de règles concernant les échanges postaux internationaux ainsi que les services de paiement de la poste – ne restent pas sans effets.

On retrouve une disposition similaire à l'article R1-1-19 du Code français des postes et des communications électroniques<sup>12</sup>.

### **Ad article 21**

(1) L'obligation de désigner d'emblée un prestataire du service postal universel a été abandonnée en faveur d'un dispositif permettant cette désignation en cas de besoin. Cette disposition rejoint celle en vigueur dans le secteur des télécommunications (cf. l'article 8 de la directive 2002/22/CE « service universel » transposé par l'article 38 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et services de communications électroniques). Le libellé de l'article 11 du projet s'apparente par conséquent étroitement à l'article 38 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et services de communications électroniques.

Il s'agit d'éviter qu'une seule entreprise, à savoir le plus souvent l'opérateur historique et lui uniquement, assure à elle seule le service postal universel pour l'ensemble du territoire et dans toutes ses composantes. D'autres entreprises peuvent avoir intérêt à fournir une partie du service postal universel et doivent pouvoir le faire, notamment en se portant volontaire ou en répondant à un appel d'offres. Cette disposition assure une concurrence plus saine et plus transparente entre les entreprises lorsqu'il s'agit de la fourniture du service postal universel.

(2) L'Institut communique à la Commission européenne<sup>13</sup> l'identité du prestataire du service postal universel, de pair avec une information sur le service presté.

### **Ad article 22**

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. L'ancien cadre limitait l'application des principes minimaux définis pour le traitement des réclamations au seul prestataire du service postal universel, le nouveau cadre étend ces principes à tous les opérateurs tombant dans le champ d'application de la loi. Et sans marques d'identification des intervenants dans un service contesté, il est impossible au plaignant de faire valoir ses droits.

### **Ad article 23**

Seul le prestataire du service postal universel aura le droit d'émission de timbres-poste tels que définis à l'article 5 du présent projet. Le concessionnaire tient compte de ce privilège dans son calcul du coût du service postal universel [cf. : article 28, paragraphe (5) du projet].

---

<sup>12</sup> Créé par Décret n°2007-29 du 5 janvier 2007 - art. 1 JORF 7 janvier 2007

Cf.: Partie réglementaire - Décrets en Conseil d'Etat - LIVRE Ier : Le service postal - TITRE Ier : Dispositions générales - Chapitre Ier : Le service universel postal et les obligations du service postal. - Section 2 : Droits et obligations de La Poste au titre de ses missions de service public des envois postaux. - Sous-section 3 : Dispositions diverses

<sup>13</sup> Article 4, paragraphe 2, alinéa 2 de la directive 97/67/CE modifiée.

Le comité philatélique doit guider l'ayant droit dans le choix des sujets et des techniques d'impression de timbres-poste. Il s'agit d'une pratique courante dans beaucoup d'Etats membres de l'Union européenne.

Le contrat de concession peut faire l'objet d'un règlement grand-ducal réglant le détail de la concession.

## **Titre V - Mesures assurant le maintien du service postal universel**

### **Ad article 24**

Alors que l'article 4 de la directive 97/67/CE imposait aux Etats membres de notifier à la Commission européenne « l'identité de ou de ses prestataires du service universel » (identification transposée par l'article 17 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux), l'article 4 modifié permet à l'Etat membre de renoncer à la désignation d'un prestataire du service postal universel. Ce principe, retenu par le législateur en 1997 pour les télécommunications F<sup>14</sup>F, ne dégage pourtant pas les Etats membres de veiller à ce que le service postal universel soit offert.

La procédure mise en œuvre par l'article 24 se place dans le contexte du maintien du statut de l'entreprise des postes et télécommunications comme prestataire du service universel [pour des raisons de continuité du service – cf. article 50 (2) du projet] et de la disparition des services réservés, services destinés à compenser les surcoûts de l'opérateur du service postal universel dus à sa désignation d'office (une telle approche rend difficile la désignation de plusieurs prestataires du service universel). Dans le nouveau cadre du marché postal il est loisible à tout opérateur autorisé sur base de l'article 10 du projet à fournir tous les services faisant partie du service universel de postuler le titre de fournisseur du service universel postal pour échapper par exemple à l'obligation de participer au mécanisme compensatoire du fonds, de se procurer des avantages commerciaux ou bien le droit d'émettre des timbres-poste.

### **Ad article 25**

En cas de défaillance du prestataire du service postal universel constaté par l'Institut, et ceci en dépit d'éventuelles mesures correctrices décidées en vertu de l'article 41 a) du projet, l'Institut lance un appel de candidature<sup>15</sup> pour la prestation du service postal universel suivant la procédure et selon les règles applicables à la passation des marchés publics. Par référence à l'article 21, paragraphe (1) du projet, cet appel peut porter sur tout ou une partie du service postal universel. La méthode de l'appel d'offre répond à l'exigence de "cost efficiency" dans la désignation d'une entreprise pour la fourniture du service postal universel. Le libellé permet à l'Institut de désigner un ou plusieurs prestataires pour le service postal universel ou des parties de ce service sur des portions délimitées du territoire. Et la fourniture peut être attribuée à un ou plusieurs prestataires.

---

<sup>14</sup> Principe repris par la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques dans son article 52.

<sup>15</sup> L'appel d'offre est la procédure retenue par l'article 7, paragraphe 2, de la directive 97/67/CE.

## **Ad article 26**

Lorsque l'appel d'offres est resté sans résultat l'Institut peut imposer à tout opérateur offrant des services faisant partie du service postal universel une obligation de fournir ces services ou d'autres services du service postal universel.

## **Ad article 27**

Un prestataire à qui l'Institut a imposé la fourniture d'un élément du service postal universel peut demander une compensation financière si il apporte la preuve qu'il supporte une charge inéquitable par rapport aux autres prestataires du fait qu'il est soumis à l'obligation de fourniture du service postal universel. Cette compensation financière, si elle est justifiée, n'est attribuée qu'au prestataire "tenu" de fournir le service postal universel, non pas au prestataire "désigné" suite à un appel d'offres (donc qui a posé sa candidature pour fournir le service postal universel).

Si le prestataire est présent dans des marchés au-delà du service postal universel il peut être contraint de financer le surcoût par des subventions croisées<sup>16</sup>.

La compensation ne peut jamais dépasser le coût net réellement encouru, ce coût étant calculé conformément à l'article 28 du projet.

## **Ad article 28**

Cet article découle de la partie B de l'Annexe I de la directive qui détermine les critères à respecter impérativement par le régulateur lors du calcul du coût net du service postal universel d'un prestataire par lui désigné, et dont il estime qu'il porte de ce fait une charge inéquitable.

## **Ad article 29**

Reprise de l'article 10 de la loi modifiée sur les services postaux qui détermine les informations à publier par le prestataire du service postal universel. Parmi les bénéficiaires de ces informations il y a lieu d'ajouter les autres prestataires de services postaux (article 6 de la directive modifiée 97/67/CE).

Le paragraphe (2) énumère les minima à publier !

La forme de la publication doit être approuvée par l'Institut.

## **Ad article 30**

Reprise de l'article 8 de la loi modifiée sur les services postaux, avec limitation aux prestataires obligés de fournir le service postal universel. Collecte et remise d'envois postaux pourront ainsi se faire sans coûts supplémentaires pour ces prestataires de services. Cette gratuité devra se refléter dans le calcul du coût net du service postal universel.

---

<sup>16</sup> Considérant 25 de la directive 2008/06/CE.

## **Titre VI – Financement du service postal universel**

Reprise, par analogie, du dispositif inscrit dans les articles 56 et 57 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques.

### **Ad article 31**

L'article correspond à l'article 56 de la loi précitée. Une précision concernant les frais de gestion du fonds y a été apportée : ces frais de gestion sont imputés sur les ressources du fonds ; ils ne font pas partie des frais encourus par l'Institut pour la régulation du secteur étant donné que des prestataires n'offrant pas de services SU contribuent à ces frais.

Les prestataires de services postaux sont tenus de contribuer au financement du service postal universel lorsqu'un fonds de compensation est activé par l'Institut. Y contribuent les prestataires autorisés en vertu de l'article 10 du projet ainsi que ceux qui offrent des services qui peuvent, « du point de vue de l'utilisateur, être considérés comme des services relevant du service postal universel du fait qu'ils présentent un degré suffisant d'interchangeabilité avec celui-ci, compte tenu de leurs caractéristiques, y compris les aspects sur lesquels ils apportent une valeur ajoutée, ainsi que de l'usage et de la tarification qui leur sont réservés. Ces services ne doivent pas nécessairement réunir toutes les caractéristiques du service universel, comme la distribution quotidienne du courrier ou la couverture de l'ensemble du territoire national.»<sup>F17</sup>

### **Ad article 32**

L'article vise à assurer la transparence vis-à-vis du public tant en matière de gestion du fonds pour le maintien du service postal universel qu'au niveau de la participation respective de chaque prestataire dans l'alimentation du fonds.

### **Ad article 33**

Le paragraphe 10 de la directive modifiée 97/67/CE permet d'imposer une séparation comptable appropriée pour assurer le bon fonctionnement du fonds. Cette disposition est dans l'intérêt des entreprises qui doivent contribuer financièrement au maintien du service postal universel, et non par des prestations en nature reprises dans l'autorisation conforme à l'article 11 du projet. En effet, la contribution financière se calcule à partir du chiffre d'affaire réalisé avec des services faisant partie du service postal universel. Pour exemple : Il ne sera pas tenu compte du chiffre d'affaire réalisé par la distribution de publicités non adressées sans adresses pour fixer la contribution d'un prestataire de services postaux.

## **Titre VII - Principes tarifaires et transparence des comptes**

### **Ad article 34**

L'article 12 de la directive 97/67/CE modifiée établit les grands principes auxquels les tarifs des services faisant partie du service postal universel doivent se conformer. Ces principes sont repris au paragraphe (1) de l'article, alors que leur vérification fait partie des attributions de l'Institut.

---

<sup>17</sup> Considérant 38 de la directive 2008/06/CE.

Le paragraphe (2) permet la conclusion d'accords tarifaires individuels, à condition de respecter les conditions énoncées au paragraphe (3). « Dans un environnement pleinement concurrentiel, il importe, pour assurer l'équilibre financier du service postal universel et limiter les distorsions du marché, de veiller à ce qu'il ne puisse être dérogé au principe selon lequel les prix reflètent les conditions et coûts normaux du marché qu'aux fins de protéger des intérêts publics. Pour ce faire, il convient de continuer à autoriser les États membres à maintenir des tarifs uniformes pour les courriers au tarif unitaire, qui restent le service le plus fréquemment utilisé par les consommateurs, y compris les petites et moyennes entreprises. Les États membres peuvent aussi continuer à appliquer des tarifs uniformes à d'autres types d'envois, par exemple les journaux et les livres, pour des raisons liées à la protection de l'intérêt public général, comme l'accès à la culture, la garantie de la participation à une société démocratique (liberté de la presse) ou la cohésion sociale et régionale. »<sup>F18</sup>

### **Ad article 35**

La gratuité des envois pour personnes malvoyantes et aveugles est un acquit de l'Union Postale Universelle pour les relations postales internationales. En service national cette gratuité de port était traditionnellement accordée sans base légale adéquate. Le libellé de l'article 35 redresse cette situation tout en adaptant les catégories d'envois à considérer aux moyens disponibles aujourd'hui. Le libellé s'inspire d'un article du code canadien sur les services postaux<sup>19</sup>.

### **Ad article 36**

Comme les dispositions concernant les frais terminaux (article 13 de la directive 97/67/CE) n'ont pas été modifiées, le texte s'y rapportant, l'article 21 de la loi modifiée de 2000, peut être maintenu tel quel.

### **Ad article 37**

La modification majeure apportée à l'article 14 de la directive concerne les services réservés, notion qui disparaît du dispositif réglementaire. Rien n'a changé quant aux principes tarifaires. L'article est une reprise des obligations contenues dans l'ancien article 22 de la loi modifiée de 2000, abstraction faite des services réservés (paragraphe 1, 2, 3 et 5).

Le paragraphe (4) introduit un certificat de contrôle à publier tous les deux ans, ceci dans l'intérêt d'une plus grande transparence des activités sur le marché postal.

Le paragraphe (6) permet à l'Institut de suspendre les obligations comptables imposées aux prestataires de services postaux sous condition de l'existence d'un marché pleinement concurrentiel.

---

<sup>18</sup> Considérant 38 de la directive 2008/06/CE.

<sup>19</sup> <http://www.canlii.org/fr/ca/legis/regl/crc-c-1283/derniere/crc-c-1283.html#history>

## **Titre VIII – L’Institut Luxembourgeois de Régulation**

### **Ad article 38**

Copie conforme quant au dispositif de l’article 72 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et services de communications électroniques l’article désigne l’Institut Luxembourgeois de Régulation comme Institut réglementaire nationale en matière de services postaux. L’Institut devient de même le représentant légal du Luxembourg au comité instauré par l’article 21 de la directive.

### **Ad article 39**

L'article 39 fixe le cadre général des missions de l'Institut:

- veiller au maintien du service postal universel et au respect de la réglementation ;
- assumer la gestion du secteur des services postaux par l'octroi d'autorisations pour l'exploitation des services faisant partie du service postal universel ;
- assurer la communication et la circulation de l'information.

L'Institut sera à l'écoute des opérateurs et des utilisateurs des services postaux.

### **Ad article 40**

L’article 22, paragraphe 1, dernier alinéa de la directive 97/67/CE modifiée<sup>20</sup>F introduit dans la réglementation des marchés postaux une consultation obligatoire entre l’autorité compétente en matière postale et les autorités nationales chargées de l’application du droit de la concurrence et de la protection des consommateurs. Une disposition analogue se retrouve dans la législation sur les réseaux et les services de communications électroniques<sup>21</sup>F. Le libellé maintient une hiérarchie entre les deux autorités dans le sens que l’autorité chargée de l’application du droit de la concurrence reste l’autorité supérieure.

### **Ad article 41**

Toutes les activités de l'Institut sont fixées de manière exhaustive à cet article du projet de loi:

- a) en conformité avec l’article 17, troisième alinéa de la directive modifiée 97/67/CE. Ce rapport donnera aux autorités compétentes un aperçu sur l'exécution du service universel ;
- b) cette approbation est requise en vertu de la mission de protection du consommateur ;
- c) cette approbation est requise en vertu de l'article 37 du projet ;
- d) cette approbation est requise en vertu de l'article 19 du projet (article 3, paragraphe 2 de la directive modifiée 97/67/CE) ;
- e) cette approbation est requise en vertu de l'article 34 du projet ;
- f) cette approbation est requise en vertu de l'article 36 du projet ;
- g) cette disposition s'appuie sur l'article 20 de la directive modifiée 97/67/CE. Une normalisation technique est en effet indispensable pour promouvoir l'interopérabilité entre les réseaux postaux et garantir un service universel communautaire. L'Institut doit veiller à ce que des normes une fois obligatoires en matière postale soient appliquées. Au cas où ces normes

---

<sup>20</sup> « Les États membres assurent, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités et les autorités nationales chargées de l’application du droit de la concurrence et de la législation en matière de protection des consommateurs, sur des sujets d’intérêt commun. »

<sup>21</sup> Article 73 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques.

- techniques touchent aux intérêts des utilisateurs (dimension maxima ou minima par exemple), il y a lieu de les informer ;
- h) la tenue des registres est imposée par les articles 14 et 22 du projet ;
  - i) l'établissement d'une telle procédure est requis en vertu de l'article 16 (3) du projet ;
  - j) homologation requise en vertu de l'article 15 (2) du projet ;

Pour les procédures, les délais et les moyens de recours des approbations requises en vertu des points b, c, d, e et j référence est faite aux procédures, délais et moyens de recours établis à l'article 10 du projet. Il s'agit de points essentiels quant aux services à exploiter et dont un traitement rapide s'impose.

#### **Ad article 42**

L'Institut ne peut valablement assumer sa tâche d'autorité de régulation sur le marché des services postaux que si les prestataires actifs sur ce marché lui fournissent les informations dont il a besoin. L'article, qui correspond à l'article 14 de la loi du 30 mai sur les réseaux et les communications électroniques, organise la transmission d'informations par les prestataires de services postaux à l'autorité en charge de la surveillance du marché. L'Institut doit motiver toute demande d'informations pour éviter toute action non fondée en la matière.

#### **Ad article 43**

Dans le traitement par l'Institut des informations recueillies sur base de l'article précédent ce dernier doit respecter les règles suivantes : respect du secret des affaires, information des concernés, principe de réciprocité dans les relations avec la Commission européenne et les régulateurs d'autres Etats membres. Une exception est faite pour les transmissions à l'autorité de la concurrence : Dans le cadre de la collaboration entre l'Institut et l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence, institutionnalisée par l'article 40 du projet, il faut autoriser l'Institut à partager avec cette autorité les informations qu'il a pu recueillir auprès des entreprises sous sa surveillance.

Collecte (article 42) et traitement (article 43) des informations se font conformément à l'article 22bis de la directive 97/67/CE modifiée.

#### **Ad article 44**

(1) Avant de prendre des mesures ayant des incidences importantes sur le marché des services postaux, l'Institut se doit de consulter les parties intéressées - consommateurs et prestataires de services postaux - et de leur donner l'occasion de présenter leurs observations sur le projet de mesures. La consultation est un corollaire majeur du principe de transparence. Pour qu'une consultation soit efficace, il faut la structurer en définissant une procédure.

(2) Les montants en jeu dans des litiges opposants le prestataire de services postaux et ses clients sont en général de moindre importance de sorte qu'un appel au service de médiation mis en place conjointement par le barreau, la chambre de commerce et la chambre des métiers de Luxembourg s'avère disproportionné quant aux coûts : « Pour un litige inférieur à 15.000 € le Centre de Médiation met en compte un montant forfaitaire hors TVA de 600 € dont 150 € à titre de frais d'ouverture de dossier et 450 € à titre d'honoraires pour le médiateur. »<sup>F22</sup>

---

<sup>22</sup> Page web [http://www.cmbi.lu/fr/index\\_fr.html](http://www.cmbi.lu/fr/index_fr.html)

## **Ad article 45**

Corollaire de l'article 12 du projet et analogue à l'article 78 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques, l'article établit une procédure de résolution de litiges pour des litiges entre prestataires de service. Il s'agit d'une offre dont la procédure peut être déclenchée par un seul des prestataires en lice.

Il est utile de rappeler à propos de cet article le commentaire du Conseil d'Etat sur le projet de l'article 78 de la loi du 30 mai 2005<sup>23</sup>F :

« Le nouvel article 78 entend maintenir simultanément la possibilité de demander l'intervention de l'Institut en vue de résoudre le litige entre deux entreprises. Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec cette solution, sous réserve d'un léger réaménagement du texte de l'amendement. En effet, la saisine de l'Institut ne peut pas enlever automatiquement aux entreprises le droit d'exercer éventuellement le recours prévu par l'article 6 nouveau. Aussi les „décisions“ de l'Institut ne peuvent-elles avoir un caractère contraignant que si les entreprises veulent bien l'accepter: si, par hypothèse, les parties au litige ne se mettent pas d'accord dès l'ingrès de l'arbitrage à accepter la „décision“ de l'Institut, alors l'arbitrage restera une simple tentative puisque la partie qui estimera que cette approche ne respecte pas suffisamment ses intérêts restera libre d'intenter un recours devant les juridictions administratives ou de laisser libre cours à un recours intenté déjà avant le début de l'arbitrage.

Quant au texte de l'article 78 (nouvelle numérotation), le Conseil d'Etat suggère de le lire comme suit: „Sans préjudice des recours prévus par l'article 6 de la présente loi, un litige entre entreprises notifiées ...“.

Afin de régler la hiérarchie entre l'arbitrage de l'Institut et les décisions des juridictions administratives, sans limiter pour autant l'accès au droit de recours ouvert par le nouvel article 6, il faut que le texte du projet de loi donne aux „décisions“ de l'Institut

- soit l'effet d'une recommandation que les parties suivront ou ne suivront pas,
- soit le caractère d'une véritable décision, et dans cette hypothèse le recours à l'arbitrage ne garde son sens que si les parties ont renoncé volontairement, au moment de s'engager dans l'arbitrage, à exercer les recours que l'article 6 leur ouvre.

Le Conseil d'Etat peut marquer dès à présent son accord avec l'une quelconque de ces deux solutions que la Chambre des députés voudra retenir. »

## **Ad article 46**

L'Institut répondra à toute demande de résolution d'un litige transfrontalier dans lequel un prestataire luxembourgeois est impliqué. Toutefois, si une des autorités saisies a le droit de refuser la résolution du litige, ce même droit revient à l'Institut.

## **Ad article 47**

Le financement des coûts de surveillance du secteur postal par l'autorité de régulation nationale est pour le moment à charge du budget de l'Etat, alors que les coûts engendrés par les autres secteurs tombant sous la compétence de l'Institut sont compensés par les acteurs en

---

<sup>23</sup> Document parlementaire 5178<sup>10</sup> page 4.

place (communications électroniques, électricité, gaz naturel<sup>24</sup>). Comme l'article 9, paragraphe 2, quatrième tiret<sup>25</sup> de la directive 97/67/CE permet de recourir au même mode de financement, il est dorénavant possible d'adopter pour le financement des frais de surveillance du secteur postal le même mode opératoire. La procédure mise en place correspond à celle fixée par l'article 10 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques.

La disposition du paragraphe (7) permet à l'Institut d'imposer à un prestataire le paiement de redevances additionnelles destinées à couvrir des coûts exceptionnels encourus par l'Institut du fait de cet opérateur, tels que les coûts de gestion ou contrôle de l'autorisation, de notification, de publication d'attestations de conformité ou de surveillance particulière de ce prestataire, ou les coûts d'interventions particulières du fait du comportement de ce prestataire, telles des études réalisées par l'Institut lorsqu'un opérateur refuse de lui fournir certaines informations factuelles ou comptables. Ainsi en serait-il des coûts encourus par l'Institut pour la vérification biennale de la qualité de service et l'adéquation du système de comptabilité analytique de certains prestataires en raison de leur participation au service postal universel. Ces vérifications, effectuées par des experts, sont très coûteuses, et il ne serait pas équitable d'en faire supporter les frais par l'ensemble des prestataires de services postaux.

Le (9) rejoint l'article 24 (3) du règlement grand-ducal modifié du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité et garantit à l'Institut des liquidités même en cas de défaillance d'un opérateur à fournir des chiffres.

## **Titre VIII – Sanctions administratives**

### **Ad article 48**

Il y a lieu de maintenir le droit de l'Institut de pouvoir prononcer des sanctions administratives à l'égard des prestataires de services postaux sous son autorité. Il est nécessaire d'augmenter le montant des amendes afin de leur donner un effet dissuasif. Or, une amende dont le maximum est fixé à 25.000 € ne peut être considérée comme dissuasive pour des entreprises dont le chiffre d'affaires est de quelques millions d'euros. Il y a dès lors lieu d'augmenter considérablement le montant des amendes proposées.

Par ailleurs, dans la mesure où les amendes actuellement en vigueur ont été jugées comme n'étant pas suffisamment incitatives, cette adaptation devrait se traduire par des sanctions plus « lourdes » de sorte qu'il y a lieu de prévoir la possibilité d'assortir les sanctions d'une astreinte tel que cela est prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité (annexe 2).

A titre d'exemple, ci-après une comparaison des amendes prévues dans les différents secteurs :

---

<sup>24</sup> Article 10 de la loi du 30 mai 2005 (communications électroniques), article 58 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2007 (gaz naturel), article 62 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2007 (électricité).

<sup>25</sup> - 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.

Loi	Maximum de l'amende	Astreintes	Société de référence et chida	0/00
Electricité	1 MEUR	Oui	Ancienne Cegedel 360 MEUR	2,7
Gaz naturel	1 MEUR	Oui	Ancienne Soteg 675 MEUR	1,5
Postes	12.500 EUR	Non	EPT 124 MEUR	0,1
Télécom	25.000 EUR (Proposition : 1 MEUR)	Non (Proposition : Oui)	EPT 350 MEUR	0,07
Fréquences	25.000 EUR	Non		
Chemin de fer (projet)	150.000 EUR	Oui	CFL 550 MEUR	0,3

Le texte proposé pour cet article est une adaptation aux services postaux de l'article 65 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

## Titre IX – Abrogations

### Ad article 49

L'abrogation ne concerne que les première et troisième parties de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, la partie sur les services financiers restant en vigueur. Dans son avis N° 44.175 du 14 décembre 1999 sur le projet de loi devant transposer la première directive postale écrit : « Quant au deuxième volet du projet de loi sous examen, qui concerne les services financiers postaux et qui n'a aucun rapport avec la transposition de la directive 97/67/CE, le Conseil d'Etat estime qu'il faut le détacher d'un projet dont l'adoption prochaine s'impose en raison des délais prévus par la directive relative aux services postaux. Cette partie du projet, dont l'adoption peut paraître prématurée à maints égards, pourrait dans la suite être intégrée par exemple au chapitre 2 (*Dispositions spéciales concernant les chèques postaux*) du titre VI de la loi sur l'EPT. »

## Titre X – Dispositions transitoires et finales

### Ad article 50

Il y a lieu d'assurer une continuité des services postaux le jour de la mise en vigueur d'un projet réformant en profondeur le cadre juridique du marché postal.

(1) Les anciennes autorisations basées sur l'article 18 de la loi modifiée du 20 mai 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux restent valides sous condition de déclaration endéans cinq respectivement quatre mois accompagnée d'une avance sur la participation aux coûts de régulation.

(2) Le prestataire du service postal universel « ancien régime », désigné par l'article 19 de la loi précitée, maintient son statut.

En effet, une période sans prestataire désigné risque de nuire aux services offerts au public et de déstabiliser tout le marché du côté de l'offre. En attendant la décision de l'Institut en matière comptable, il maintient son système de comptabilité actuel – une obligation qui découle du paragraphe 9 de l'article 14 de la directive modifiée.

#### **Ad article 51**

En attendant l'intégration au chapitre 2 (*Dispositions spéciales concernant les chèques postaux*) du titre VI de la loi sur l'EPT il est proposé de maintenir cette partie de la loi comme texte autonome tout en en modifiant le titre et la numérotation.

#### **Ad article 52**

Par lettre du 7 juin 2008 le Luxembourg a notifié son intention de recourir à la mise en œuvre différée de la directive, possibilité ouverte par l'article 3 de la directive 2008/6/CE. La mise en vigueur de la loi coïncide par conséquent avec la date fixée à l'article 2, paragraphe 1 de la directive, à savoir le 31 décembre 2012.

---