

Projet de loi sur les services postaux

Exposé des motifs

« En ce qui concerne le marché postal, il appartient aux partenaires sociaux de s'accorder au préalable sur une convention collective sectorielle pour la distribution postale. Le Gouvernement transpose en droit national la directive 2008/6/CE concernant l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté. Il le fait dans un souci d'assurer un service universel de qualité pour les principales prestations postales. Dans ce contexte, il examine notamment l'opportunité d'introduire un système de licence pour les prestataires de services postaux. Le financement des prestations du service universel est assuré par les opérateurs. Dans le domaine de la distribution de colis, le Gouvernement encourage le développement des activités dans l'optique du marché de la Grande Région.»

(Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre prononcée à la tribune de la Chambre des Députés le 29 juillet 2009 ; page 65)

Lors du Conseil européen des Ministres en charge des services postaux au 1^{er} octobre 2007, 25 Etats membres s'étaient prononcés pour l'ouverture en 2011 des services postaux à la concurrence. Après l'adoption du texte par le Parlement européen en deuxième lecture, la modification de la directive postale est approuvée par le Conseil européen en février 2008 et publiée au Journal officiel N° L052 le 27 février 2008 à la page 3.

La directive prévoit l'ouverture complète du marché des services postaux d'ici le 31 décembre 2010 au plus tard. Toutefois la directive autorise certains Etats membres (Chypre, République tchèque, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie) de reporter sa mise en œuvre de deux années, sous réserve d'en informer au préalable la Commission européenne.

En date du 18 mars 2008 le Luxembourg informe la Commission européenne qu'il reportera la mise en œuvre de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté jusqu'au 31 décembre 2012, sur base de l'article 3 de la directive.

La mise en œuvre nécessite un remaniement complet de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux. Au lieu et en place d'un projet modificateur il semble indiqué, pour deux raisons indépendantes l'une de l'autre, de proposer un projet cohérent d'une nouvelle loi sur les services postaux :

1. Une des pierres angulaires du cadre législatif en vigueur doit être abandonnée : les services réservés. Cet abandon, conséquence d'une ouverture totale du marché, vide certaines dispositions clefs du texte actuel de tout contenu.
2. Les services financiers postaux sont spécifiques à un seul acteur du secteur, l'entreprise des postes et télécommunications. Le dispositif légal les concernant n'a pas sa place dans un texte réglementant l'ensemble du secteur économique postal, mais bien dans le dispositif de la loi organique de l'établissement public visé, c'est-à-dire dans la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications (EPT).

Le projet de loi est une réécriture - dans la logique de la directive 2008/6/CE - de la première partie de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux intitulée « Première partie – Des services postaux ». Il est proposé d'intégrer la deuxième partie de cette loi, partie intitulée « Des services financiers postaux » dans le dispositif de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications.

Rappelons à cette occasion que le Conseil d'Etat, dans son avis N° 44.175 du 14 décembre 1999 sur les services postaux et les services financiers postaux, estima :

« 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.

....

Par conséquent, le Conseil d'Etat insiste pour que le volet concernant les services financiers postaux introduit par la voie d'amendement soit détaché de nouveau du projet de loi initial visant la transposition de la directive 97/67/CE et fasse l'objet d'un projet de loi à part qui permette au législateur de juger en connaissance de cause de l'ensemble du plan stratégique de l'EPT. »¹

Le service postal universel

« Le service universel garanti, en principe, une levée et une distribution au domicile ou dans les locaux de toute personne physique ou morale tous les jours ouvrables, y compris dans les zones éloignées ou faiblement peuplées. »²

« Au cas où un État membre choisirait de désigner une ou plusieurs entreprises pour la fourniture de l'ensemble ou de parties du service universel, il importe de veiller à ce que les critères de qualité du service universel soient appliqués de manière transparente et proportionnée aux prestataires du service universel. Lorsqu'un État

¹ Projet de loi N°4524/06 sur les services postaux pages 3 à 4

² Considérant 21 de la directive 2008/06/CE

membre désigne plusieurs entreprises, il convient qu'il veille à éviter tout chevauchement des obligations de service universel. »³

La directive 2008/6/CE modifie l'approche du service universel dans le sens d'un service constitué de différents éléments qui peuvent être fournis par un ou plusieurs prestataires de service. Cette approche rejoint l'approche de la directive 2002/22/CE « service universel » pour les services de communications électroniques.

Elle modifie en outre les dispositions concernant le service universel (chapitre 2, articles 3, 4, 5 et 6 de la directive 97/67/CE) tout en y apportant des précisions ou corrections quant

- à la levée, à la distribution et au conditionnement des envois (art 3),
- à la désignation d'un prestataire du service postal universel – le caractère obligatoire ayant été abandonné (art. 4),
- à la mise à jour des renvois (art.5),
- aux délais à respecter dans les procédures d'information de la Commission européenne (abandon d'un délai devenu sans objet - art. 6.).

Dans la transposition des obligations du service postal universel le législateur luxembourgeois avait opté, au Titre 2 (articles 6 à 14) de la loi modifiée du 15 décembre 2000, pour le cadre minimal de ce service en retenant notamment une distribution « pour tous les jours ouvrables du lundi au vendredi à l'exception des jours fériés et sauf circonstances jugées exceptionnelles par l'Institut, au minimum⁴ », alors que la directive permet d'imposer une distribution de six jours ouvrables par semaine. Il en est de même pour les levées et les heures d'ouverture des points d'accès au réseau postal – les guichets et les boîtes aux lettres!

En exécution du programme gouvernemental « dans un souci d'assurer un service universel de qualité » le projet retient pour le consommateur luxembourgeois le maximum du service postal universel possible en conformité avec la directive. Ainsi une distribution du courrier est prévue tous les jours ouvrables de la semaine.

L'obligation de service universel a été imposée à l'entreprise des postes et télécommunications par l'article 17 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux. Dans un souci de continuité du maintien de ce service vital à la cohésion sociale et territoriale, le projet propose de maintenir cette obligation pour l'entreprise des postes et télécommunications pour une période de sept ans. Cette période doit permettre d'amortir les investissements réalisés par l'entreprise pour se préparer à la libéralisation complète du marché. Après cette échéance les opérateurs « alternatifs » ont la possibilité de briguer le statut de prestataire du service universel par une procédure transparente, proportionnée et non discriminatoire.

³ Considérant 23 de la directive 2008/06/CE

⁴ Art.7, paragraphe 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux

Le financement du service postal universel

« Il est indiqué dans l'étude prospective que l'objectif fondamental consistant à assurer durablement la prestation d'un service universel répondant à la norme de qualité définie par les États membres conformément à la directive 97/67/CE peut être atteint dans toute la Communauté d'ici à 2009, sans qu'il soit nécessaire de maintenir un secteur réservé. »⁵

« À la lumière des études qui ont été réalisées, et en vue de libérer tout le potentiel que recèle le marché intérieur des services postaux, il convient de mettre un terme au maintien d'un secteur réservé et de droits spéciaux comme moyen de garantir le financement du service universel. »⁶

Avec la disparition des services réservés comme moyen de compensation des coûts engendrés par l'obligation de SU il y a lieu de prévoir un autre mode de compensation du déficit causé par l'obligation de prestation du service universel, si déficit il y a !

En effet, le calcul de la compensation se faisait sur base d'une comptabilité qui séparait les services réservés des autres services appartenant au service universel. Or, avec la disparition du monopole sur les envois de moins de cinquante grammes, la situation du prestataire du service postal universel change fondamentalement : la concurrence apparaît dans ce secteur protégé plutôt lucratif. Des parts de marchés disparaîtront, le coût du service postal universel s'en trouve affecté. Le coût global est à recalculer - sur base de toutes nouvelles données. En réalité ce sera le consommateur qui fixera le coût du service universel par son comportement sur le marché : se tournera-t-il vers les offres des nouveaux entrants ou restera-t-il fidèle à son prestataire actuel ?

Il est difficile pour l'heure d'estimer le coût global du service postal universel et ceci d'autant plus que le marché postal est en pleine mutation. Nous assistons à des phénomènes de substitutions qui risquent de s'accélérer dans un avenir proche. Le courriel l'emportera-t-il un jour sur son ancêtre le courrier ?

La mise en place de l'Autorité Nationale de Régulation.

Le projet n'entend pas changer le dispositif bien rodé et retient comme autorité nationale de régulation l'Institut Luxembourgeois de Régulation dont les compétences en matière postale sont définies par la loi conformément à l'article 108bis de la Constitution.

Il y a lieu de rappeler que la Commission européenne est très à cheval sur le principe de la séparation entre l'Autorité Nationale et les entreprises appartenant au secteur, principe consacré pour les services postaux par l'article 22, premier paragraphe, premier alinéa de la directive 97/67/CE modifiée :

« Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement

⁵ Considérant 11 de la directive 2008/06/CE

⁶ Considérant 25 de la directive 2008/06/CE

indépendantes des opérateurs postaux. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle des prestataires de services postaux veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation, d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises, d'autre part. »

Si la majorité des États membres de l'Union européenne restent propriétaires des opérateurs postaux historiques, le Luxembourg reste un des seuls pays⁷ dans lequel le gouvernement contrôle à la fois la propriété et la direction du prestataire historique. Dans les secteurs des communications électroniques la situation identique a par deux fois incité la Commission européenne à adresser au Luxembourg un avis motivé pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la Directive 2002/21/CE.

Le financement des coûts de surveillance.

L'article 26 (2) de la loi modifiée du 15 décembre sur les services postaux et les services financiers postaux énonce que « Les frais encourus par l'Institut dans le cadre de sa mission de surveillance des services postaux sont à charge de l'Etat. » Cette disposition⁸ avait été décidée par le législateur sans grande discussion, alors que les frais de surveillance des secteurs énergie et communications électroniques incombent aux opérateurs de ce secteur, et ceci sur base d'une procédure transparente établie une première fois dans le domaine des communications électroniques et reprise après coup pour le secteur énergie.

Pour établir un parallélisme dans le financement et en partant de la définition communautaire des taxes administratives telle que retenue par l'article 12 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques⁹ il y a lieu de

⁷ Société anonyme en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, en Estonie, aux Pays-Bas et en Pologne / Holding public pour l'opérateur du Danemark et de la Suède / Société publique à responsabilité limitée (public limited company) en Bulgarie, en Espagne, en Finlande, en Grande-Bretagne, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Portugal, en République slovaque, en République tchèque, en Roumanie et en Slovénie / Etablissement public au Luxembourg / Administration à Chypre.

⁸ Le commentaire de l'article reste muet quant aux arguments en faveur du modèle de financement retenu : « Les dépenses réelles pour services de régulation postale sont facturées à l'Etat qui devra alors inscrire des moyens budgétaires ad hoc à son budget des dépenses. »

⁹ Article 12 - Taxes administratives

1. Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé:

a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle de la conformité et d'autres contrôles du marché, ainsi que les frais afférents aux travaux de réglementation impliquant l'élaboration et l'application de législations dérivées et de décisions administratives, telles que des décisions sur l'accès et l'interconnexion, et

b) sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires.

reprendre le dispositif consacré en son article 10 par la loi sur les réseaux et les services de communications électroniques pour l'organisation du financement de l'Institut par les secteurs régulés.

La mise en place d'un système de licences pour les opérateurs postaux

Le système inscrit dans la loi postale de 2000 est en fait un système qualifié de «soft licensing» par la Commission européenne du fait qu'il s'agit d'une procédure soumettant l'autorisation de fournir des services postaux à un minimum de démarches à effectuer. Vu l'ouverture totale du marché il y a lieu d'en redéfinir les conditions d'accès.

Pour les services postaux en dehors du service universel il est proposé de limiter les formalités à une simple notification comprenant l'engagement de participer aux coûts de surveillance du marché. Sont visées des entreprises de type « courrier express ».

Les entreprises désirant fournir des services faisant partie du service postal universel devront se soumettre à une procédure d'autorisation transparente, prescrite par la loi et instruite par l'Institut. Ces autorisations pourront contenir des obligations dans le cadre admis par l'article 9, paragraphe 2 de la directive 97/67/CE modifiée :

« L'octroi d'autorisations peut:

- être subordonné à des obligations de service universel,
- si cela est nécessaire et justifié, être assorti d'exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services correspondants,
- le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts visés à l'article 7, 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 4,
- 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,
- le cas échéant, être subordonné à l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions.

Les obligations et exigences visées au premier tiret ainsi qu'à l'article 3 ne peuvent être imposées qu'aux prestataires du service universel désignés. »

2. Lorsque les autorités réglementaires nationales imposent des taxes administratives, elles publient un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs.

Le droit d'émission pour timbres-poste

Le droit « spécial » d'émettre des timbres-poste, dans la logique de l'article 16 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux est réservé à l'Etat – avec une restriction majeure : Il s'agit uniquement de timbres « portant l'inscription « Luxembourg », « Grand-Duché de Luxembourg » ou toute autre inscription ou emblème symbolisant la souveraineté nationale ». Cette restriction permettra à des opérateurs de services postaux de créer leurs propres vignettes d'affranchissement et d'offrir ainsi des services postaux en pré-affranchissement.

Par convention l'Etat pourra concéder le droit spécial d'émission qui est le sien à un prestataire du service postal universel. Ce prestataire tiendra compte de ce privilège dans son calcul du coût du service universel. L'entreprise des postes et télécommunications détient pour le moment le privilège d'émission de timbres-poste et a exercé ce droit de manière consciencieuse et responsable. La création du comité philatélique d'accompagnement prévu à l'article 23 du projet n'est point un signe de méfiance à l'égard de l'EPT, mais une mesure en faveur d'une philatélie digne de ce nom au cas où le droit d'émission changerait de titulaire.

Les dispositions transitoires

Ces dispositions doivent permettre un passage sans accrocs majeurs d'un marché sur lequel un acteur jouit de droits spéciaux vers un marché libéralisé, mais restant soumis à des règles précises, comme l'octroi d'une autorisation en tant que billet d'entrée.

La mise en vigueur

Par lettre du 18 mars 2008 le Luxembourg a informé la Commission européenne « que le Luxembourg reportera la mise en œuvre de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté jusqu'au 31 décembre 2012, conformément à l'article 3 de cette directive ». Il est partant impératif de fixer la date de la mise en œuvre de la loi une fois votée au 1^{er} janvier 2013.
