

A V I S

**de la Chambre des Fonctionnaires
et Employés publics**

sur

le projet de loi sur les services postaux

Par dépêche du 4 janvier 1999, Madame le Ministre des Communications a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question entend transposer en droit luxembourgeois la directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant la libéralisation des services postaux dans la Communauté.

Si, pour les télécommunications, l'introduction de la libre concurrence a été réalisée par un passage en force de la Commission Européenne, la libéralisation du secteur postal débute graduellement et de façon contrôlée par le Parlement Européen, tout en prenant en considération l'importance sociale des services postaux.

Entre-temps, la Commission Européenne a toutefois de nouveau, et une fois de plus, entrepris des démarches pour imposer ses vues. Ainsi, elle voudrait redresser la directive 97/67/CE pour fixer d'ores et déjà la date pour la libéralisation totale au 1er janvier 2005, précédée d'une étape intermédiaire réduisant de manière substantielle les limites du poids/prix du service réservé à partir de l'an 2003.

Or, une libéralisation totale compromettrait le service universel et le tarif uniforme et permettrait aux pays non européens d'écrémer le marché européen.

En outre, le Parlement Européen a adopté le 15 janvier 1999 une résolution demandant à ce que l'impact réel de la libéralisation soit évalué avant toute autre décision. Cette étude ne saurait évidemment être effectuée qu'après la transposition dans la législation nationale de la directive et une période d'expérience adéquate.

Pour en revenir à la transposition dans le droit luxembourgeois de la directive 97/67/CE telle qu'elle a été adoptée, le projet de loi sous avis créera un cadre juridique qui officialisera et légitimera la concurrence à laquelle l'opérateur principal, en l'occurrence l'Entreprise des Postes et Télécommunications, est d'ores et déjà confronté.

Il est étonnant de constater avec quelle plume facile le Ministère des Communications, auteur du projet de loi sous avis, constate dans l'exposé des motifs accompagnant le projet que d'autres opérateurs assurent d'ores et déjà la distribution d'envois adressés tombant sous le monopole des P. et T.

En effet, c'est ce même Ministère qui aurait dû veiller au respect du monopole et contrecarrer les infractions dont il a apparemment eu connaissance, mais qui, de toute évidence, ont tout simplement été tolérées.

La future loi va donc régulariser la situation en chargeant l'Entreprise des P. et T. d'assurer la fourniture d'un service de base, aussi bien en région urbaine qu'en région rurale, et ceci à des prix abordables et d'une qualité minimum déterminée (Service Universel).

Le projet de loi prévoit un Service Universel qui, dans son étendue et ses normes de qualité, correspond aux minima prévus dans la directive 97/67/CE.

En contrepartie, l'étendue des services réservés à l'Entreprise des P. et T., en tant que prestataire du Service Universel, épuise toutes les possibilités prévues par la Directive précitée.

Ces droits spéciaux, notamment la réservation des objets de correspondance adressés jusqu'à 350 grammes, en ce compris le publipostage et le courrier transfrontalier entrant et sortant, ont été concédés à l'Entreprise des P. et T. pour éviter qu'elle doive se replier sur les domaines les moins lucratifs et abandonner ses meilleures parts de marché à d'autres entreprises de distribution qui ne voudront qu'écrémer le marché.

Il s'agit donc d'assurer à l'Entreprise des P. et T. une assise financière pour remplir son mandat de service public.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics ne peut donc qu'approuver l'approche globale. Elle reste néanmoins sceptique que l'Autorité de Surveillance soit à même de veiller au respect des prescriptions légales et dispose des moyens requis pour pouvoir constater et contrecarrer les infractions au service réservé, ceci d'autant plus que la loi ne prévoit pas un régime de licences pour les nouveaux entrants mais un régime de simples déclarations.

Avec la mise en vigueur de la future loi, la charge de réglementer et de surveiller le secteur postal passera du Ministère de tutelle à l'Institut Luxembourgeois des Télécommunications, renommé Institut Luxembourgeois des Postes et Télécommunications (ILPT).

Le projet de loi se limite à ajouter aux compétences de l'ILT (modifié en ILPT) les fonctions de "*l'Autorité de Régulation indépendante en matière de services postaux*", Autorité qui est présentée dans le projet de loi comme un organe partiellement autonome au sein de l'ILPT.

Or, le projet restant totalement muet sur le fonctionnement interne de ladite Autorité de Régulation indépendante, les articles 44, 46, 49 ... 66 de la loi sur les télécommunications portant création de l'ILT sont supposés s'appliquer également à l'ILPT, sans que cela ne soit précisé quelque part.

L'extension au secteur postal des compétences du Conseil d'Administration de l'ILT (article 33 (3) du projet sous avis) et le changement de dénomination en ILPT relèvent peut-être de l'intention des auteurs du projet de transposer le fonctionnement interne de l'ILT à l'ILPT, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit en l'occurrence d'une technique législative hasardeuse et approximative qui ne manquera pas d'être la source d'interprétations les plus diverses.

En ce qui concerne la composition du Conseil d'Administration, le projet de loi ne prévoit pas d'extension du nombre de ses membres, de sorte que le représentant professionnel des télécommunications, en l'occurrence de la FLETTA, devra également assumer la représentation pour le secteur postal.

Le fait de faire du représentant des professionnels des télécommunications un représentant polyvalent et du secteur des télécommunica-

tions et du secteur postal, est révélateur de l'importance que le législateur attache à la fonction dudit représentant.

Même si le projet de loi sur les services postaux s'est inspiré de la loi sur les télécommunications pour fixer les sanctions administratives (moins sévères) et pénales dont peuvent être frappés les opérateurs qui ne respectent pas les dispositions légales en la matière, il reste néanmoins totalement muet sur les pouvoirs dont dispose l'ILPT pour détecter et constater les infractions.

La Chambre se demande dans ce contexte pourquoi l'article 68 de la loi sur les télécommunications, conférant la qualité d'officiers de police judiciaire, n'a pas été repris tel quel pour le secteur postal.

Il s'agira surtout de mettre les responsables de l'Autorité de Régulation en matière de services postaux en mesure de pouvoir constater des effractions, notamment par des perquisitions ainsi que des confiscations des envois litigieux.

Ce serait là une charge certainement plus utile que d'attribuer à l'ILPT la mission de gérer les envois postaux déclarés non distribuables (article 24k). Ce dernier travail journalier de routine ne rentre certainement pas dans le cadre des missions d'une Autorité de Régulation.

Finalement, il est profité du projet de loi sur les services postaux pour modifier l'article 23 de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications.

Selon le projet, *"la prise de participations dans des sociétés publiques ou privées, ainsi que la cession de participations dans ces sociétés"* ne seraient plus soumises qu'à la seule approbation du Conseil d'Administration de l'Entreprise des P. et T.

L'argument de *"la lourdeur particulière de cette procédure inadaptée"* (approbation par le Conseil de Gouvernement) avancé dans le commentaire des articles n'est pas convaincant du tout.

En effet, les prises de participations ne se font jamais du jour au lendemain, mais sont sujets à de longues négociations et discussions. Le délai supplémentaire nécessité par le Conseil de Gouvernement pour prendre la décision finale ne compromet certainement pas la réussite

de l'opération. D'ailleurs, les déclarations d'intention et autres "*memorandum of understanding*" sont toujours signés par le Comité de Direction sous réserve de l'approbation ultérieure du Conseil d'Administration et du Conseil de Gouvernement. Cette procédure et clause de réserve sont normalement acceptées sans discussions par les futurs partenaires.

L'autre argument figurant au commentaire, à savoir que "*la proposition renforce l'autorité et la responsabilité du conseil d'administration*", est totalement gratuit; si tel était vraiment l'intention, il y aurait des modifications de renforcement de l'autorité du Conseil plus importantes qui s'imposeraient.

Comme les prises de participations engendrent le plus souvent des dépenses substantielles avec des risques de pertes conséquentes, et comme ces dépenses ne figurent guère dans les prévisions budgétaires soumises à l'approbation du Conseil de Gouvernement, il n'est que logique que ce dernier doive donner son aval, de cas en cas, aux transactions financières du genre.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics s'oppose donc catégoriquement à la modification en question.

Examen des articles

Article 1er, 2e tiret

Comme le projet ne définit qu'un seul prestataire du service universel (article 17), l'indication de prestataires (au pluriel) n'est pas de mise.

Article 2 (6)

La citation d'exemples dans une définition n'est guère signe d'un texte clair et précis. Dans le présent cas la mention "*par exemple*" peut être biffée sans que le reste du texte doive être modifié.

Il manque toutefois dans l'énumération les journaux et périodiques distribués sur la base d'une liste de distribution.

Il s'agit en l'occurrence d'envois adressés même si l'adresse complète ne figure pas sur l'envoi, le facteur-distributeur se limitant normalement à y inscrire la rue et le numéro du domicile des destinataires.

Article 7 (3)

L'exposé des motifs retient dans son chapitre 1.2. au sujet du flux transfrontière que "*l'efficacité d'une telle chaîne est celle réalisée par son maillon le plus faible*". Ceci vaut également pour la durée d'acheminement du courrier transfrontière intra-communautaire. Le prestataire du service universel d'un pays n'a qu'une emprise partielle sur le traitement d'un envoi communautaire. Les normes par pays doivent donc être fixées cas pour cas et ne se rapporter qu'à la seule période de l'acheminement national pour laquelle l'opérateur national est responsable.

Article 9 (1)

L'obligation de marquer "*une installation spécifique de réception pour envois postaux*" (boîtes aux lettres) des noms des propriétaires semble exagérée.

Beaucoup de citoyens habitant une maison unifamiliale préfèrent, par exemple pour des raisons de convenance personnelle, ne pas afficher leur identité sur la voie publique, à proximité de la boîte aux lettres. L'indication de la rue et du numéro d'une maison unifamiliale est normalement suffisante pour le facteur pour s'assurer de la distribution du courrier à qui de droit.

Article 9 (2)

Le paragraphe (2) entend régler la situation des détenteurs d'une boîte aux lettres qui ne veulent pas qu'on y dépose des imprimés, en accordant à tout propriétaire d'une boîte le droit de refuser des envois qui ne portent pas d'adresse individuelle et qui n'ont aucun lien avec sa personne.

Selon les auteurs du projet, cette disposition doit permettre d'interdire le dépôt de publicités commerciales non adressées dans les boîtes aux lettres individuelles tout en maintenant la possibilité du dépôt dans ces boîtes de bulletins d'informations édités par l'Etat, communes, organisations de la vie associative politique, religieuse,

etc., pour lesquels des "*liens avec la personne*" du destinataire sont supposés exister d'office.

Or, ces liens ne sont pas évidents du tout, les uns refusant d'être associés à un parti politique, les autres étant sur un pied de guerre avec une association déterminée et les derniers se distançant formellement d'une religion.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose donc de reformuler le paragraphe (2) de l'article 9 et d'interdire, sur demande de l'utilisateur, documentée par une vignette apposée sur la boîte aux lettres, le dépôt de publicités commerciales non adressées et d'autoriser le dépôt du courrier non adressé émanant d'entités publiques, d'associations sans but lucratif et d'établissements d'utilité publique.

Article 10 (2) g)

L'information sur des caractéristiques du Service Universel à l'intention des utilisateurs devra, entre autres, contenir un relevé des "**locaux**" accessibles au public.

Jusqu'à ce jour, les "*locaux*" accessibles au public pour effectuer des opérations postales sont exclusivement des bureaux de poste.

La terminologie utilisée dans le projet de loi ouvre à l'Entreprise des P. et T. la possibilité de sous-traiter une partie des attributions du Service Universel, ce qui est inadmissible. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'y oppose donc et elle demande de remplacer l'expression "*locaux*" par celle de "*bureaux de poste*".

Article 12 (3)

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà relevé dans son commentaire introductif que le traitement du courrier non distribuable (plus ou moins 60.000 envois par an) ne relève pas des missions d'une Autorité de Régulation.

Tout au plus l'Autorité de Régulation devrait-elle régulièrement être informée sur le nombre et les motifs des envois non distribuables. Le paragraphe (2) est à modifier en conséquence.

Article 19

Un paragraphe (6) de la teneur suivante est à ajouter à l'article 19:

"L'exploitant qui ne respecte pas le service réservé peut être exclu de la prestation de tout service postal."

Article 21

Le prestataire du Service Universel négocie librement les accords déterminant les frais terminaux pour le courrier transfrontière intra-communautaire.

La directive prévoit certains principes d'après lesquels ces accords doivent être conclus. L'Autorité de Régulation indépendante est chargée par la directive de veiller au respect de ces principes.

Les auteurs du projet de loi sous avis pèchent donc par excès de zèle lorsqu'ils attribuent à l'ILPT la mission de valider les accords.

Article 24 (g)

Même remarque que sub article 21.

Article 27

En ce qui concerne les infractions et leur sanction, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie à ses remarques en la matière faites ci-avant lors des observations introductives et elle propose de reformuler l'article 27 dans le sens demandé.

Article 32 (1)

Il s'agit manifestement d'une erreur dans l'indication de l'article susceptible d'être modifié. Ce n'est pas l'article 4, mais l'article 23 de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications qui est visé. Cela ressort d'ailleurs clairement du commentaire, encore que celui-ci risque à son tour d'induire en erreur puisqu'il confond les articles 7 et 23 de la loi précitée.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi entend limiter la prise de participation dans des sociétés publiques ou privées, ainsi que la cession de participations dans ces sociétés, à la seule approbation du Conseil d'Administration. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'y oppose avec vigueur pour les raisons exposées dans la partie introductive du présent avis.

Article 32 (3)

S'inspirant de l'alinéa final de l'article 24 de la loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire - y introduit sur proposition du Conseil d'Etat - le paragraphe (3) de l'article 32 du projet sous avis prévoit le recrutement à partir du secteur civil de candidats-facteurs pour le cas où le recrutement "*classique*", à savoir celui parmi les volontaires de l'Armée, devait se révéler insuffisant.

A ce sujet, la Chambre renvoie à son avis n°A-1452 du 9 décembre 1997 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités du recrutement civil dans la carrière inférieure des sous-officiers des établissements pénitentiaires (la Chambre n'avait pas été consultée à l'époque sur la disposition légale servant de base audit recrutement) pour rendre attentif au fait que la procédure de recrutement envisagée "*conduira inévitablement à la création de deux catégories d'agents à l'intérieur d'une même carrière: ceux engagés par la voie 'normale', c'est-à-dire après leur service militaire, et ceux recrutés 'dans le civil'*".

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics insiste pour que tout soit mis en oeuvre afin d'éviter toute situation de mécontentement voire de contestation pouvant naître du fait de la présence de deux catégories d'agents au sein d'une seule et même carrière.

En d'autres termes, il importe de veiller, au moment de l'élaboration du règlement grand-ducal d'exécution prévu, à ce que les conditions d'examen, et notamment les programmes et les conditions de réussite, soient rigoureusement identiques pour tous les candidats - ce qui était loin d'être le cas dans le projet de règlement grand-ducal dont question au deuxième alinéa ci-avant.

Article 33

La Chambre se réfère à ses remarques introductives concernant l'ILPT et l'opportunité d'intégrer l'Autorité de Régulation dans un Institut Commun aux services de télécommunications, postaux et probablement de l'énergie.

Sous la réserve de toutes les remarques et suggestions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de donner son aval au projet de loi lui soumis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 mars 1999.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN