

Projet de loi

portant modification de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux

Avis du Conseil d'État

(11 juin 2019)

Par dépêche du 21 janvier 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Communications et des Médias.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, ainsi que le texte coordonné de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux, tenant compte des modifications que le projet de loi sous examen vise à y apporter.

Le ministre des Communications et des Médias a informé le Conseil d'État que le projet de loi sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 mars et 3 mai 2019. Les avis de la Chambre des salariés et du Conseil de la concurrence ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 17 mai 2019.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à modifier deux dispositions de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux : l'article 20, paragraphe 5, sur le service postal universel et l'article 43 sur le régime de sanctions. Il est notamment destiné à tenir compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis. Ce règlement est applicable à partir du 22 mai 2018, à l'exception de son article 8 relatif aux sanctions pour lesquelles les États membres doivent communiquer à la Commission européenne, au plus tard le 23 novembre 2019, les dispositions législatives qu'ils adoptent.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen remplace le paragraphe 5 actuel de l'article 20 de la loi précitée du 26 décembre 2012 par un dispositif nouveau destiné à organiser la procédure de choix d'un prestataire du service postal universel. D'après l'article 45, paragraphe 2, de la loi précitée du 26 décembre 2012 « [l]e prestataire en charge du service postal universel au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conserve son statut de prestataire désigné du service postal universel pendant sept années à compter de la mise en vigueur de la présente loi ». Le dispositif actuel de l'article 20, paragraphe 5, prévoit une procédure d'appel d'offres à l'expiration de cette période de sept ans. D'après le projet de loi sous examen, la procédure d'appel d'offres n'est imposée qu'après une phase préliminaire de consultation publique du marché visant à identifier les prestataires de services postaux intéressés à assumer le service postal universel. Si la consultation révèle qu'un seul opérateur est intéressé et si celui-ci est apte à prêter le service universel, l'Institut luxembourgeois de régulation, ci-après l'« ILR », peut confier la mission à ce prestataire sans passer par une procédure d'appel d'offres. À défaut d'intérêt de prestataires ou si plusieurs prestataires manifestent leur intérêt, l'ILR organisera un appel d'offres.

Le Conseil d'État rappelle que le dispositif actuel du paragraphe 5 de l'article 20 avait été introduit dans le projet de loi n° 6160, à l'origine de la loi actuelle du 26 décembre 2012 sur les services postaux, par des amendements parlementaires du 11 octobre 2012. Le commentaire des amendements faisait référence à « une revendication de l'EPT, en précisant que l'appel d'offres devra être organisé avant l'expiration du délai de sept ans au cours duquel l'EPT reste le prestataire désigné du service universel ».

Le nouveau système prévu, qui permet, dans certaines circonstances, de se dispenser d'une procédure d'appel d'offres, n'est pas contraire à l'article 4 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle que modifiée, qui se borne à exiger le respect des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité¹.

¹ Article 4

1. Chaque État membre veille à ce que la prestation du service universel soit assurée et notifie à la Commission les mesures qu'il a prises pour remplir cette obligation. Le comité visé à l'article 21 est informé des mesures prises par les États membres pour garantir la prestation du service universel.

2. Les États membres peuvent désigner une ou plusieurs entreprises comme prestataires du service universel afin que le service universel soit fourni sur l'ensemble du territoire national.

Les États membres peuvent désigner différentes entreprises pour fournir différents éléments du service universel et/ou pour couvrir différentes parties du territoire national. Ce faisant, ils déterminent, conformément au droit communautaire, les obligations et droits de ces entreprises et les publient. Les États membres prennent notamment des mesures pour que les conditions dans lesquelles le service universel est presté soient fondées sur les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, afin de garantir la continuité de la fourniture du service universel, compte tenu du rôle important qu'il joue dans le maintien de la cohésion territoriale et sociale.

Les États membres notifient à la Commission l'identité du ou des prestataires du service universel qu'ils désignent. La désignation du prestataire de service universel fait l'objet d'un réexamen périodique, à la lumière des conditions et des principes prévus dans le présent article.

Le considérant 23 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 rappelle que les États membres peuvent, pour la désignation de prestataires du service universel, « retenir l'une ou plusieurs des options suivantes : laisser aux forces du marché le soin de fournir le service universel, charger une ou plusieurs entreprises d'en fournir tel ou tel volet ou de couvrir telle ou telle partie du territoire, ou avoir recours à des procédures de passation de marchés publics ».

Même si le Luxembourg a pris, dans la loi du 26 décembre 2012, l'option de recourir, pour la désignation du prestataire du service universel, à la procédure de passation des marchés publics, après expiration de la période transitoire prévue à l'article 45 de cette loi, le droit européen ne s'oppose pas à apporter à cette procédure des aménagements du type de celui prévu dans le dispositif sous examen.

Les auteurs renvoient encore, à juste titre, à la « *Postgesetz* » allemande, modifiée en dernier lieu par une loi du 29 mars 2017. L'article 13 de cette loi, relatif au « *Auferlegung von Universaldienstleistungspflichten* », prévoit un système similaire à celui envisagé dans la loi en projet sous avis, quitte à ce que, dans le régime allemand, la sélection restreinte est opérée parmi les prestataires bénéficiant déjà d'une concession ou d'une licence en matière de services postaux.

Le Conseil d'État considère qu'il appartient, le cas échéant, à la Commission européenne de déterminer sa position par rapport à des régimes nationaux de ce type.

Article 2

L'article 2 modifie l'article 43, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 26 décembre 2012 qui prévoit des sanctions administratives en cas de violation d'une série de dispositions de la loi. Il s'agit, d'abord, de compléter l'article 43 actuel en ajoutant une référence à certains articles du règlement (UE) 2018/644, précité, dont la violation est susceptible d'être sanctionnée par la loi sur les services postaux.

L'article 8 du règlement (UE) 2018/644 impose aux États membres de l'Union européenne l'obligation d'établir un régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement. Comme indiqué dans les considérations générales, le Luxembourg doit communiquer à la Commission européenne, au plus tard le 23 novembre 2019, le texte des dispositions législatives adoptées.

Selon les auteurs, le projet de loi vise encore à élargir, au vu de l'expérience des dernières années, la liste des articles de la loi précitée du 26 décembre 2012 dont la violation est susceptible d'être sanctionnée par l'ILR en vue d'assurer le respect des dispositions de la loi par les prestataires de services postaux.

Le dispositif prévu maintient le catalogue des sanctions actuellement applicables, comportant un avertissement, un blâme, une amende d'ordre

Les États membres veillent toutefois à ce que la durée de cette désignation soit suffisante pour permettre la rentabilité des investissements.

allant de 1 000 à 500 000 euros et une interdiction temporaire. Est également maintenu le renvoi, au paragraphe 2 de l'article 43, à la nécessité de respecter la proportionnalité entre la sanction et la gravité du manquement.

En vertu de l'article 8 du règlement (UE) 2018/644, les sanctions doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives ». Les sanctions prévues revêtent un tel caractère effectif et dissuasif. En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, le législateur n'encourrait une critique que s'il venait à enfermer : « [...] « le pouvoir d'appréciation du juge (ou de l'autorité administrative) dans des limites trop étroites ne lui permettant pas de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée par rapport à la gravité du comportement qu'il entendait sanctionner ». En l'espèce, l'échelle des sanctions n'apparaît pas comme manifestement disproportionnée. Comme indiqué ci-dessus, le dispositif légal renvoie expressément au principe de proportionnalité. Le Conseil d'État recommande toutefois de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner ».²

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Partant, il convient d'écrire à titre d'exemple « **Art. 1^{er}.** ».

Intitulé

Il n'est pas de mise de souligner l'intitulé des projets de loi.

Article 1^{er}

En ce qui concerne l'article 20, paragraphe 5, alinéa 4, de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} ». Partant, il convient d'écrire « aux paragraphes 1^{er} à 4 ».

Article 2

À la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer le terme « du » entre le terme « loi » et le terme « et ».

² Avis du Conseil d'État du 5 février 2019 sur le projet de loi n° 7350 a) concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 ; b) abrogeant la loi du 23 février 2010 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance (doc. parl. n° 7350²).

Afin de garantir la cohérence interne de la loi que le projet de loi sous examen tend à modifier, il convient de remplacer à l'article 43, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 26 décembre 2012, dans sa nouvelle teneur proposée, les chiffres romains minuscules i) à iii) par des lettres alphabétiques minuscules a) à c) et, à l'article 43, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les lettres alphabétiques minuscules a) à d) par des chiffres romains minuscules i) à iv).

Concernant l'article 43, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point i) (lettre a) selon le Conseil d'État), de la loi précitée du 26 décembre 2012, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de souligner que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc d'écrire :

« a) de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 6, paragraphes 1^{er} et 2, de l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de l'article 10, de l'article 11, paragraphes 2 et 4, de l'article 12, de l'article 13, paragraphe 3, de l'article 14, paragraphe 3, de l'article 15, paragraphe 4, de l'article 17, paragraphes 1^{er}, 2 et 4, de l'article 18, de l'article 24, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, de l'article 28, de l'article 29, de l'article 30, de l'article 31, troisième tiret, de l'article 32, paragraphes 1^{er}, 2, 3, 4 et 5, de l'article 37 de la présente loi ou des mesures prises en exécution de ces articles, ou ».

Cette observation vaut également pour l'article 43, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point iii) (lettre c) selon le Conseil d'État), de la loi précitée du 26 décembre 2012, dans sa nouvelle teneur proposée.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 11 juin 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu