

**Projet de règlement fixant les critères et les procédures d'octroi d'autorisations des services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel, les normes de qualité à respecter par les titulaires ainsi que le contrôle du respect de ces normes**

**AVIS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE**

**N°2013-AV-01**

(26.06.2013)

**1. Considérations générales**

Le Conseil de la concurrence (ci-après « le Conseil »), dans son avis sur le projet de loi 6160 sur les services postaux, avait noté que

*« En ce qui concerne son affirmation au niveau de la complexité du régime nouveau, le Conseil note avec quelque inquiétude qu'une lecture au pied de la lettre du projet (le dispensant de recourir à des interprétations hasardeuses) ne permet pas de déceler avec précision ni le cercle des entreprises soumises à autorisation, ni celui des entreprises soumises à notification, ni enfin celui des entreprises soumises au financement du fonds de compensation à créer. Cela tient notamment à l'absence de définition d'entreprise désignée du SPU (terme rencontré aux articles 8, 20, 23, 26, 32, 36, 45...) et de l'architecture du projet qui, au moins à trois endroits différents, traite de la définition, de l'organisation et des obligations du SPU (titre II, articles 7 et 8 ; titre IV dénommé « service postal universel », articles 17-19 ; titre V dénommé « mesures assurant le maintien du service postal universel »). Ces incertitudes devront être levées par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après : l'ILR), qui, dans le cadre de son pouvoir réglementaire lui confié en tant qu'établissement public par l'article 108 bis de la loi fondamentale et en vertu des dispositions habilitantes du projet de loi, doit préciser tous ces points ouverts. Le Conseil souligne l'importance de la marge de manœuvre que la Chambre des Députés est prête à confier au régulateur dans un*

*domaine qui touche directement au principe constitutionnel de la liberté de commerce. »*

Dans ce sens, le Conseil aurait apprécié que l'ILR, au sein du règlement sous examen, apporte les clarifications utiles concernant les prestataires concernés par le régime de l'autorisation de l'article 7 de la loi du 26 décembre 2012 relative aux services postaux (ci-après : la Loi). Ces clarifications concernent notamment la différence entre les prestataires de service relevant du service universel et soumis au régime d'autorisation de l'article 7 et les prestataires du service universel mentionnés à l'article 8 alinéa 2 de la loi et soumis aux obligations de l'article 17.

Le Conseil suppose par ailleurs que le régime d'autorisation ne concerne pas le prestataire désigné du service universel, sur base de l'article 45 de la Loi, puisque celui-ci a déjà été désigné par voie légale et ne nécessite plus d'autorisation.

Selon l'avis du Conseil, certaines dispositions de la loi sur les services postaux risquent de freiner le développement concurrentiel et de limiter le potentiel économique du secteur des services postaux. Le Conseil a en effet déjà été approché par des entreprises du secteur qui ont manifesté leur mécontentement face aux nouvelles contraintes administratives et financières auxquelles elles seront soumises sans raison apparente.

D'un autre côté, le règlement sous examen ne concerne pas, selon la lecture du Conseil, le service postal universel tel qu'assuré par le prestataire désigné du service universel et défini à l'article 17 de la loi, et qui, lui, nécessite évidemment une certaine vigilance de la part du régulateur.

Pour ces raisons, dans le but de ne pas ériger inutilement des barrières à l'entrée de ce secteur, le Conseil est d'avis de limiter d'une façon générale au strict minimum les exigences aux entreprises soumises au régime d'autorisation ainsi que les normes de qualité et les mesures de contrôle auxquelles elles seront soumises. Le Conseil est d'avis que ce sont des aspects laissés de préférence au jeu de la concurrence.

## **2. Commentaire des articles**

### **Art. 1<sup>er</sup> La demande d'autorisation**

*« (1) Toute personne physique ou morale qui a l'intention de fournir des services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel doit conformément à l'article 7(2) de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux (ci-après « la Loi »), préalablement au commencement de l'exploitation de ces services, en demander l'autorisation auprès de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (...). »*

Comme expliqué ci-dessus, le Conseil suggère de spécifier les services visés par la notion de « services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel ».

*« (2) Toute personne qui veut obtenir une telle autorisation doit introduire une demande à l'aide du formulaire mis à disposition par l'Institut sur son site Internet: »*

Etant donné que le formulaire de demande d'autorisation mentionné reprend les informations énumérées à l'article 2, et que cette liste est certainement exhaustive, le Conseil, dans un souci de transparence, suggère d'annexer le formulaire au règlement, sans préjudice des modifications ultérieures que l'ILR pourrait juger utile d'y apporter.

*« (5) Toute première demande d'autorisation d'un service postal relevant en tout ou en partie du service postal universel est soumise au paiement d'une taxe fixée par règlement de l'institut, à payer au moment du dépôt de la demande d'autorisation. »*

Le Conseil s'est posé la question de savoir si cette taxe se réfère aux « *taxes dues par le prestataire de services postaux pour couvrir les coûts administratifs globaux occasionnés par la régulation du secteur postal* » définies à l'article 42 (3) de la Loi. Dans la négative, le Conseil s'interroge sur l'opportunité et la justification d'une taxe supplémentaire.

Dans la mesure où une telle taxe érige une nouvelle barrière, financière et administrative, à l'entrée du marché des services postaux et qu'elle introduit une discrimination entre prestataires de services relevant du service universel et les autres acteurs dans le secteur des services postaux, discrimination qui n'est pas explicitement prévue dans la Loi, le Conseil propose de supprimer cette disposition.

Par ailleurs, dans un souci de transparence, le Conseil suggère à l'ILR de préciser la base légale et le mode de calcul de cette taxe.

#### Art. 2 Informations à fournir par le demandeur

*« La demande d'autorisation doit contenir les informations suivantes :*

*(...)*

*b) les caractéristiques fonctionnelles et techniques des services dont l'exploitation est prévue. Cette description doit notamment comprendre des informations sur la périodicité des prestations et les délais de livraison et spécifier les moyens que le demandeur entend mettre en oeuvre pour satisfaire à ses obligations légales et réglementaires en matière de qualité des services. En outre, elle doit indiquer les mesures envisagées pour assurer le respect des exigences essentielles et des règles définies dans l'article 5 de la Loi;*

Le Conseil ne comprend ni pour quelle raison l'ILR souhaite connaître « *la périodicité des prestations et les délais de livraison* » ainsi que « *les moyens que le demandeur entend mettre en oeuvre pour satisfaire à ses obligations légales et réglementaires en matière de qualité des services* » ni de quelles obligations légales et réglementaires en matière de qualité des services il s'agit, étant donné que les obligations du service universel définies à l'article 17 de la Loi ne peuvent pas s'appliquer, selon l'article 8, aux entreprises proposant des services relevant du service universel.

*c) l'étendue géographique précise du territoire dont la couverture est envisagée. Dans le cas d'une couverture partielle du territoire il y a lieu d'indiquer les communes desservies. »*

Etant donné que les obligations du service universel spécifiées à l'article 17 de la loi ne s'appliquent pas, selon la lecture du Conseil de l'article 8 de la Loi, aux prestataires de services relevant du service universel, le Conseil se pose la question de savoir quel est l'intérêt d'une telle information. En effet, la spécification d'un territoire couvert ne fait du sens que dans le contexte des obligations du service universel au sens de l'article 17.

*« d) le cas échéant, l'intention de recourir à des moyens détenus ou contrôlés par le prestataire désigné du service postal universel en application de l'article 10 de la loi. »*

Le Conseil est d'avis que cette question ne concerne que l'entreprise concernée et l'Entreprise des P&T, et se demande quel est l'intérêt de cette information pour le régulateur.

*« e) le cas échéant, la description d'activités, au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger, pour lesquelles le demandeur jouit de droits exclusifs ou spéciaux. Le demandeur indique la manière selon laquelle il assurera la séparation comptable entre ses différentes branches d'activité lorsqu'il dispose de droits spéciaux ou exclusifs. »*

Le Conseil suppose que cette disposition vise à prévenir le risque que des subventions croisées en provenance d'activités protégées puissent aider à financer des prestations fournies dans un cadre concurrentiel. Mais le Conseil ne voit pas quelles pourraient être les entreprises qui, après la libéralisation des services postaux dans l'ensemble de l'Union européenne, jouissent encore de droits exclusifs ou spéciaux. Le Conseil suggère pour cette raison que l'ILR précise plus en détail quels sont les droits exclusifs et spéciaux visés.

*« f) Les procédures de traitement des réclamations des utilisateurs des services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel en cas de perte, de vol ou de non-respect des normes de qualité de service, y compris dans les cas où plusieurs prestataires sont impliqués. »*

Le Conseil est d'avis qu'il s'agit ici d'un élément de qualité du service qui n'engage que le prestataire face à son client. La qualité du service étant, dans un environnement concurrentiel, un vecteur de la concurrence au même titre que le prix et la diversité des offres, elle ne nécessite pas une intervention régulatrice.

Pour toutes ces raisons, le Conseil propose de supprimer les paragraphes b) à f).

### Art. 3. Instruction de la demande d'autorisation

*« L'institut instruit la demande d'autorisation. Il informe le demandeur du caractère complet ou incomplet de la demande. »*

Pour des raisons d'équité, c'est-à-dire de symétrie par rapport au paragraphe 3 (2), le Conseil suggère à l'ILR d'ajouter les mots « endéans 15 jours ».

Art. 4. Normes de qualité minimales à respecter

Dans la logique des commentaires précédents, le Conseil considère que les normes de qualité visées ne concernent pas le prestataire désigné du service postal universel sur base de l'article 45 de la Loi, mais toutes les entreprises prestant des services relevant du service universel au sens de l'article 7.

Or, dans ce cas, le Conseil trouve que la qualité des services n'engage que le prestataire par rapport à son client et ne nécessite pas une intervention régulatrice, même si une telle intervention est autorisée par l'article 8 de la Loi. Dans un environnement concurrentiel, la qualité du service est un vecteur de la concurrence au même titre que les autres spécificités des services proposés par les acteurs économiques.

Ainsi délibéré et avisé en date du 26 juin 2013.

---