



INSTITUT LUXEMBOURGEOIS  
DE RÉGULATION

---

## Consultation publique du 16 août 2019 au 16 septembre 2019

relative à la fourniture du service postal universel en vertu de l'article 20(5) de la loi  
modifiée du 26 décembre 2012 sur les services postaux



17, rue du Fossé  
Adresse postale  
L-2922 Luxembourg

---

Fax: (+352) 28 228 229  
Email: [postal@ilr.lu](mailto:postal@ilr.lu)

---

[www.ilr.lu](http://www.ilr.lu)

## Modalités pratiques

---

Les contributions sont à adresser à l'Institut Luxembourgeois de Régulation pour le 16 septembre 2019 au plus tard :

- par courriel à :  
[postal@ilr.lu](mailto:postal@ilr.lu)  
ou
- par courrier à l'adresse suivante:  
Institut Luxembourgeois de Régulation  
L – 2922 Luxembourg  
ou
- par fax, au numéro :  
(+ 352) 28 228 229

L'Institut ne tiendra compte que des contributions qu'il a reçues endéans le délai ci-avant indiqué. Veuillez joindre à votre contribution les comptes annuels des trois derniers exercices.

### **Veillez indiquer vos coordonnées :**

- Nom de la société
- Personne de contact
- Adresse
- Tél. / E-mail / Fax

L'Institut, dans un souci de transparence, publiera sur son site Internet l'intégralité des réponses qui lui auront été transmises, à l'exception des éléments confidentiels. Les informations confidentielles sont à marquer clairement en tant que telles. Un deuxième document ne contenant pas les informations confidentielles (version non-confidentielle) pourra être fourni à l'Institut qui procédera tel quel à sa publication sur son site Internet.

## Introduction

---

La fourniture du service postal universel est régie par la [loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux](#) telle que modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 portant modification de la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux (ci-après « la Loi »).

Le service postal universel est actuellement assuré par l'Entreprise des Postes et Télécommunications conformément à l'article 45 de la Loi. Cette mission se terminera le 31 décembre 2019.

## Description du marché du service postal universel au Luxembourg

---

Le service postal universel comprend notamment les envois de correspondance qui représentent 98% du trafic postal enregistré en 2017, dont le prestataire désigné, actuellement l'Entreprise des Postes et Télécommunications, détient une part de marché de 99%. Le prestataire désigné détient également en 2017 une part de marché de 93% dans le domaine des colis répondant aux définitions du service postal universel.

En 2017, le volume en envois de correspondance (national, entrant et sortant confondus) répondant à la définition du service postal universel correspondait à 168,2 millions d'unités et celui des colis à 2,76 millions d'unités.

Le chiffre d'affaires réalisé en 2017 sur l'ensemble du marché postal (universel et non universel) s'élevait à 117,97 millions d'euros pour les envois de correspondance et à 49,29 millions d'euros pour les colis.

Des informations plus détaillées sur le marché postal au Luxembourg (au 31 décembre 2017), avec les développements sur plusieurs années, sont disponibles dans les rapports statistiques de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après : « l'Institut ») publiés à l'adresse suivante:

<https://web.ilr.lu/FR/Professionnels/Services-postaux/Publications/Chiffres-cles-et-statistiques/Pages/default.aspx>

## Objet de la consultation

---

Conformément à l'article 20(5) de la Loi, l'Institut procède à une consultation publique du marché relative à la fourniture du service postal universel.

**L'objectif de la présente consultation publique est, en vertu de l'article 20(5) de la Loi, de vérifier si un ou plusieurs prestataires de services postaux manifestent leur intérêt à effectuer la fourniture de la mission de service postal universel en question pour une durée déterminée. La présente consultation publique sonde également la capacité de la part des prestataires de services postaux pour assurer la fourniture du service postal universel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.**

L'Institut souhaite par la présente consultation recueillir les commentaires des prestataires sur :

1. leur intérêt d'assurer la fourniture du service postal universel conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur<sup>1</sup> ;
2. leur capacité de prêter la mission de fourniture du service postal universel.

et les invite à soumettre à cette fin leurs réponses aux questions posées ci-après . La présente consultation reprend les mêmes questions que celles posées lors de la consultation lancée en date du 6 juin 2019 et clôturée en date du 31 juillet 2019. Les prestataires ayant soumis des contributions lors de cette consultation sont invités à confirmer leurs contributions initiales dans le cadre de la présente consultation »

## Questions

---

### Loi modifiée du 26 décembre 2012 sur les services postaux

**Aux termes de l'article 5. (1)** de la Loi, « toute prestation de services postaux est soumise au respect des exigences essentielles et aux règles suivantes:

- a) Garantir la sécurité des usagers, des personnels et des installations du prestataire de services postaux;
- b) Garantir la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu;
- c) Assurer la protection des données à caractère personnel dont peut être dépositaire le prestataire de services postaux, ainsi que la protection de la vie privée des usagers de ces services;
- d) Assurer la protection de l'environnement et respecter l'aménagement du territoire;
- e) Respecter les obligations légales et conventionnelles applicables en matière de droit du travail et la législation de sécurité sociale en vigueur, sans préjudice des dispositions spécifiques applicables aux personnels ayant, le cas échéant, le statut de fonctionnaire ».

#### Question 1:

- a) Si vous êtes prestataire de services postaux, veuillez décrire les moyens mis en place afin de garantir le respect des exigences essentielles et des règles prévues à l'article 5(1) de la loi ?

---

<sup>1</sup> Se référer à la page 13 pour une liste de documents pertinents.

**Aux termes de l'article 17. (1)** de la Loi, « le service postal universel comprend:

- la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes;
- la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des colis jusqu'à 10 kilogrammes;
- la distribution de colis originaires d'un autre État membre de l'Union européenne jusqu'à 20 kilogrammes;
- les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

**(2)** Le service postal universel tel que défini au présent article comprend aussi bien les services nationaux que transfrontaliers ».

**Question 2:**

- a) Quelles sont les moyens opérationnels, mobilier, immobilier et ressources humaines dont vous estimez avoir besoin afin de vous permettre d'assurer la prestation des éléments du service universel, au plan national et transfrontalier, tels que prévus à l'article 17(1) de la Loi (ressources humaines, points d'accès, centre de tri, locaux opérationnels, parc de véhicules, ...) ?
- b) Disposez-vous à l'heure actuelle déjà de tels moyens ? Dans l'affirmative, veuillez fournir une description de ces moyens.
- c) Estimez-vous que les moyens dont vous disposez actuellement sont suffisants pour vous permettre d'assurer la prestation des éléments du service universel repris à l'article 17(1) de la Loi? Dans l'affirmative, veuillez motiver votre réponse.
- d) Si tel n'est pas le cas, veuillez soumettre un plan de développement des ressources nécessaires en sachant que le service universel devrait être opérationnel pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020.
- e) Si vous avez l'intention de reprendre certaines ressources du prestataire du service universel actuel, veuillez indiquer si des négociations sont en cours ainsi que la date de clôture approximative.
- f) Avez-vous l'intention de recourir, pour certaines opérations énumérées à l'article 17(1) de la Loi, à des sous-traitants ?

**Aux termes de l'article 17. (4)** de la Loi : « Le prestataire du service postal universel doit garantir au moins cinq jours par semaine, à l'exception des jours fériés et sauf circonstances jugées exceptionnelles par l'Institut, au minimum:

- une levée aux points d'accès dont la densité doit tenir compte des besoins des utilisateurs. La répartition géographique des points d'accès ainsi que les plages des horaires de levée font l'objet d'un plan subordonné à l'accord préalable de l'Institut;
- une distribution à chaque personne physique ou morale dans des installations de réception appropriées placées à la limite de la voie publique ou à tout autre endroit adéquat, de manière à assurer un accès facile, libre, direct et sans danger, sauf contrat entre opérateur et utilisateur fixant d'autres modalités de distribution ou autre forme de remise autorisée par l'Institut.

Toute dérogation à la présente est notifiée par l'Institut à la Commission européenne et aux autorités de régulation des autres États membres de l'Union européenne ».

### Question 3:

Sachant également qu'aux termes de l'article 25(1) de la Loi « *Le prestataire du service postal universel est autorisé à faire usage des domaines publics de l'État et des communes pour l'installation d'équipements destinés à la collecte et la remise d'envois postaux sous le respect des règles en matière d'aménagement étatique et communal du territoire* »,

- a) Veuillez soumettre un plan de la répartition géographique des points d'accès pour lesquels vous allez devoir assurer la levée pendant au moins 5 jours par semaine et justifier la répartition en tenant compte du critère de la densité suivant les besoins des utilisateurs. Veuillez indiquer les horaires d'ouverture, les horaires des tournées des levées et des tournées de distribution.
- b) Veuillez décrire les moyens (notamment en termes de ressources humaines, véhicules etc.) nécessaires d'après vous pour assurer la distribution des envois conformément à l'article 17(4) deuxième tiret de la Loi. Veuillez indiquer les horaires des tournées de distribution.

**Aux termes de l'article 18. (1)** de la Loi : « La prestation du service postal universel doit répondre aux exigences suivantes:

- a) être disponible sans discrimination, sous quelque forme que ce soit, notamment pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique;
- b) ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf cas de force majeure;
- c) évoluer en fonction de l'environnement technique, économique et social ainsi que des besoins des utilisateurs.

**(2)** Le prestataire du service postal universel met en œuvre, pour ce qui le concerne, les engagements internationaux pris par l'État dans le cadre de l'Union postale universelle ».

Sont notamment visés par exemple le règlement général de l'Union postale universelle tel qu'approuvé par la [loi du 1er décembre 2017 portant approbation](#)

1. du Règlement général de l'Union postale universelle adopté au Congrès postal universel de Doha, le 11 octobre 2012 ;
2. de la Convention postale universelle et son Protocole Final, adoptés au Congrès postal universel de Doha, le 11 octobre 2012.

### Question 4:

- a) Veuillez préciser les moyens mis en place ou prévus d'être mis en place afin de respecter les exigences prévues à l'article 18(1) de la Loi.
- b) Veuillez préciser les moyens mis en place ou prévus d'être mis en place afin de respecter les engagements prévus à l'article 18(2) de la Loi.

**Aux termes de l'article 19.** de la Loi : « Le service postal universel peut être assuré par un ou plusieurs prestataires de services postaux ou des groupes de prestataires de services postaux qui fournissent différents éléments du service postal universel ou qui couvrent différentes parties du territoire national. L'Institut veille à ce que l'ensemble du territoire national soit couvert ».

**Question 5:**

- a) Est-ce que votre entreprise est intéressée à couvrir l'ensemble du territoire national ?
- b) Si votre société n'est pas intéressée à couvrir l'intégralité du territoire national, quelle partie du territoire aurait-elle l'intention de couvrir ? Votre société envisage-t-elle d'avoir recours à des sous-traitants ?
- c) Est-ce que votre société est intéressée à couvrir tous les éléments du service postal universel ou que certains éléments du service postal universel ?
- d) Si votre société n'est pas intéressée à couvrir l'intégralité des services en question, quels services envisage-t-elle à couvrir et pour quelles raisons?

**L'article 29 prévoit :** « (1) Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel doivent être conformes aux principes suivants:

- les prix doivent être abordables et doivent être tels que tous les utilisateurs aient accès aux services offerts;
- les prix doivent être orientés sur les coûts et fournir des incitations à une prestation efficace du service universel;
- un tarif uniforme par échelon de poids est appliqué sur l'ensemble du territoire national. L'Institut peut en décider l'extension au courrier transfrontière, pour autant qu'un tel tarif uniforme soit justifiable par rapport aux coûts réels des services postaux et pays de destination concernés;
- les tarifs doivent être transparents et non discriminatoires.

(2) L'application d'un tarif uniforme n'exclut pas le droit pour le prestataire du service universel de conclure des accords tarifaires individuels avec ses clients. Ceux-ci ne doivent toutefois pas aller à l'encontre des principes posés au paragraphe 3.

(3) Lorsqu'il applique des tarifs spéciaux le prestataire du service postal universel est tenu de respecter les principes de transparence et de non-discrimination en ce qui concerne tant les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. Lesdits tarifs tiennent compte des coûts évités par rapport aux services traditionnels comprenant la totalité des prestations proposées concernant la levée, l'acheminement, le tri et la distribution des correspondances individuelles et s'appliquent, tout comme les conditions y afférentes, de la même manière tant dans les relations entre les tiers que dans les relations entre les tiers et le prestataire du service postal universel fournissant des services équivalents. Tous ces tarifs sont à la disposition des particuliers utilisant les services postaux dans des conditions similaires ».

**Question 6:**

- a) Sachant qu'aux termes de l'article 29(1) deuxième tiret de la loi, les prix doivent être orientés sur les coûts ; l'idée étant que les recettes ainsi réalisées puissent couvrir dans la mesure du possible

les coûts des services faisant partie du service universel, veuillez indiquer vos estimations de votre prix prévisionnel pour 2020 et 2021 des produits du premier échelon de poids du service postal universel.

**L'article 32 prévoit :** « **(1)** Le prestataire du service postal universel tient dans sa comptabilité interne des comptes séparés pour établir une nette distinction entre, d'une part, les services et produits qui font partie du service postal universel et, d'autre part, les services et produits qui n'en font pas partie. Cette comptabilité interne se fonde sur l'application cohérente des principes de la comptabilité analytique, qui peuvent être objectivement justifiés.

**(2)** Sans préjudice du paragraphe 3, la comptabilité visée au paragraphe 1er répartit les coûts comme suit:

(a) les coûts qui peuvent être directement affectés à un service ou un produit particulier le sont;

(b) les coûts communs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être directement affectés à un service ou produit particulier, sont répartis comme suit:

(i) chaque fois que cela est possible, les coûts communs sont répartis sur la base d'une analyse directe de l'origine des coûts eux-mêmes;

(ii) lorsqu'une analyse directe n'est pas possible, les catégories de coûts communs sont affectées sur la base d'un rapport indirect à une autre catégorie de coûts ou à un autre groupe de catégories de coûts pour lesquels une affectation ou imputation directe est possible; le rapport indirect est fondé sur des structures de coût comparables;

(iii) lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, la catégorie de coûts est imputée sur la base d'un facteur de répartition général calculé en établissant le rapport entre, d'une part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des services réservés et, d'autre part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées aux autres services;

(iv) les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels sont imputés de la manière qu'il convient; les mêmes facteurs de coût sont appliqués aux services tant universels que non universels. Elle est soumise à l'approbation de l'Institut.

**(3)** D'autres systèmes de comptabilité analytique ne peuvent être appliqués que s'ils sont compatibles avec les dispositions du paragraphe 1er et s'ils ont été approuvés par l'Institut. La Commission européenne est informée avant l'application de ces autres systèmes.

**(4)** La conformité des systèmes est contrôlée et certifiée par un organisme compétent indépendant de l'exploitant et commandité par l'Institut. Le certificat fait l'objet d'une publication bisannuelle au rapport d'activité du prestataire.

**(5)** L'Institut peut requérir du prestataire du service postal universel et des prestataires visés à l'article 28 des informations détaillées en relation avec leur système de comptabilité analytique appliqué. Ces informations détaillées sont fournies sur demande à l'Institut et à la Commission européenne de manière confidentielle.

**(6)** Si l'Institut renonce à l'activation du fonds pour le maintien du service postal universel et s'il est convaincu qu'aucun prestataire du service postal universel désigné ne reçoit d'aide publique sous une forme déguisée ou autre et que la concurrence joue pleinement sur le marché, il peut décider de ne pas appliquer les exigences du présent article ».

**Question 7:**

- a) Est-ce que vous disposez actuellement d'un système de comptabilité qui vous permet de tenir une comptabilité analytique et de respecter les exigences prévues à l'article 32 de la Loi? Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les adaptations que vous estimez nécessaires ainsi que l'échéancier précis et concret de la mise en place de celles-ci.

**L'article 36 prévoit :** Dans le cadre de sa mission de surveillance du marché postal, l'Institut:

a) Établit annuellement un rapport sur la qualité du service postal universel sur base d'un contrôle de performances de qualité du prestataire du service postal universel désigné conformément à l'article 20, 21 ou 45 paragraphe 2, et du prestataire ayant des obligations de fourniture du service postal universel dans son autorisation. Ce rapport, qui peut contenir des recommandations, est transmis au Gouvernement et à la Chambre des Députés avant d'être publié par l'Institut.

Les frais encourus par l'Institut pour l'établissement du rapport sont à charge du prestataire du service postal universel désigné.

En cas d'exécution défectueuse du service postal universel dûment constatée l'Institut est en droit d'imposer des mesures correctrices au prestataire en cause.

b) [...]

c) [...]

d) Approuve le plan de répartition des points d'accès au réseau du prestataire du service universel désigné conformément à l'article 20, 21 ou 45 paragraphe 2 ainsi que la plage des horaires de levée appliqués.

e) [...]

f) [...]

g) Vérifie, le cas échéant, l'application par le prestataire du service postal de normes techniques contraignantes dans son secteur. Si ces normes touchent directement aux intérêts des utilisateurs, référence doit en être faite dans toute publication destinée à l'utilisateur.

h) [...]

i) Établit une procédure de gestion des envois postaux déclarés non distribuables par les prestataires d'un service postal. Dans le cadre de cette procédure les fonctionnaires assermentés de l'Institut ne sont autorisés à ouvrir ces envois postaux que pour en déterminer l'ayant droit.

j) [...]

[...]

**Question 8:**

- a) Veuillez préciser vos moyens de mesure et de documentation des performances et de la qualité de service dont vous disposez ou dont vous compteriez disposer et veuillez documenter le développement de ceux-ci afin de vous conformer le cas échéant aux dispositions de l'article 36 lettre a) de la loi.
- b) Veuillez préciser les normes techniques contraignantes (article 36 lettre g) de la loi) que vous appliquez actuellement ou que vous envisagerez appliquer si la mission de fourniture du service postal universel vous serait attribuée.
- c) Veuillez décrire la gestion des envois non distribuables.

**Règlement P13/10/ILR du 19 juillet 2013 fixant les critères et les procédures d'octroi d'autorisations de fournir 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.**

**Art. 4. - Normes de qualité minimales à respecter**

**(1)** La durée d'acheminement des envois postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel, équivalant au premier échelon de poids et au tarif des envois postaux du service postal universel du prestataire désigné du service postal universel arrêtés par l'Institut, calculée de bout en bout selon la formule  $J + n$  ( $J$  représentant la date de dépôt et  $n$  le nombre de jours ouvrables qui s'écoulent entre cette date et celle de la remise au destinataire), est fixée comme suit:

| Service national |                 | Service intracommunautaire |                 |
|------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|
| Durée            | Objectif        | Durée                      | Objectif        |
| J + 2            | 85 % des envois |                            |                 |
| J + 3            | 99 % des envois | J + 3                      | 85 % des envois |
|                  |                 | J+ 5                       | 97 % des envois |

La date de dépôt à prendre en compte est la date du jour du dépôt de l'envoi, si le dépôt a lieu avant la dernière levée indiquée pour le point d'accès au réseau. Si le dépôt s'effectue après la dernière levée du jour concerné, la date de dépôt à prendre en considération est celle du jour de levée suivant. Tout délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou un jour de rechange est prorogé au premier jour ouvrable suivant. Dans le cas de plusieurs intervenants, ceux-ci sont solidairement responsables pour garantir ces délais.

**(2)** Tout retard donne droit à l'expéditeur à une indemnité de retard. Cette indemnité, qui est proportionnée à la nature de l'envoi, est due par le premier intervenant dans la chaîne d'acheminement. Le montant de l'indemnité de retard est fixé par le prestataire de services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel d'un commun accord avec l'Institut et renseigné dans les conditions générales du prestataire concerné. La perte d'un envoi donne droit à une indemnité de perte qui doit être un multiple de l'indemnité de retard.

**(3)** Les prestataires de services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel peuvent fixer des critères de qualité plus exigeants. Dans ces cas les indemnités de retard et de perte doivent être adaptées.

**Question 9:**

- a) Veuillez indiquer, si disponibles, vos durées d'acheminement actuelles (2018) pour les différentes catégories d'envois.

- b) Veuillez indiquer les objectifs que vous comptez atteindre le cas échéant pour la prestation du service postal universel et le cas échéant les critères de qualité plus exigeants que vous comptez atteindre.
- c) Veuillez indiquer les indemnités de retard actuellement applicables à vos produits et, le cas échéant, celles que vous envisagez appliquer dans le cadre de la prestation des services postaux universels.

## Questions complémentaires

### Question A – Durée minimale et maximale :

- a) Quelle est la durée minimale pour laquelle votre société devrait être désignée pour la mission de fourniture du service postal universel ?
- b) Quelle durée maximale considérez-vous comme appropriée ?

### Question B – Société :

- a) Est-ce que votre société effectue d'autres activités en dehors du métier postal ? Si oui, lesquelles ? Veuillez préciser les synergies éventuelles.

### Question C – Transition :

- a) Comment envisagez-vous la transition de la fourniture du service postal universel entre le prestataire actuel vers votre société (au cas où votre société serait retenue) ? Veuillez dresser un planning avec les différentes étapes qui, selon vous, sont à prévoir ainsi qu'un échéancier y relatif tout en sachant que dans l'intérêt de la continuité du service universel, la fourniture du service universel doit être assurée sans interruption à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### Question D – Interfaces :

- a) En particulier, si votre intérêt ne porte que sur une partie du service postal universel (territorial ou service), comment envisagez-vous l'interaction avec d'autres acteurs qui assurent le cas échéant les autres parties du service postal universel ?
- b) Veuillez énumérer les interfaces à mettre en œuvre entre les différents acteurs concernés.

## Documents pertinents :

---

- [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;
- [Loi modifiée du 26 décembre 2012 sur les services postaux](#) ;
- [Règlement P/13/10/ILR du 19 juillet 2013](#) fixant les critères et les procédures d'octroi d'autorisations de fournir 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.
- [Loi du 1er décembre 2017 portant approbation](#)
  1. du Règlement général de l'Union postale universelle adopté au Congrès postal universel de Doha, le 11 octobre 2012 ;
  2. de la Convention postale universelle et son Protocole Final, adoptés au Congrès postal universel de Doha, le 11 octobre 2012.