

N° 162

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 janvier 2004

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi relatif à la **régulation des activités postales**,*

Par M. Pierre HÉRISSON,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, président ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, vice-présidents ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Gérard Cornu, Jean-Marc Pastor, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.*

Voir le numéro :

Sénat : 410 (2002-2003)

---

Poste et télécommunications.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques réclame, depuis plusieurs années, la transposition des directives postales de 1997 et de 2002 afin de permettre à La Poste de figurer toujours, demain, parmi les grands opérateurs postaux européens. C'est pourquoi elle se félicite que le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin ait, malgré l'ampleur de l'ordre du jour parlementaire, choisi d'y inscrire le **projet de loi n° 410 sur la régulation des activités postales**. Ce dépôt atteste de la détermination de la majorité à faire face aux défis qui se font jour au gré de la construction progressive du grand marché européen.

Vous le savez, votre Commission des Affaires économiques mène une réflexion de fonds sur le devenir du secteur postal depuis la parution, des rapports de M. Gérard Larcher « *Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique* »<sup>1</sup> (1997), « *Sauver La Poste : est-il encore temps pour décider ?* »<sup>2</sup> (1999), et, tout récemment, « *La Poste : le temps de la dernière chance* »<sup>3</sup> (2003). Formule prémonitoire ! Pour la Poste française, l'heure des choix vitaux est arrivée : c'est dire l'importance du texte soumis au Sénat.

Avant d'en examiner les articles, votre rapporteur a souhaité rappeler les grands enjeux du secteur postal et les normes européennes qui lui sont applicables ; puis il présentera l'économie générale du projet de loi n° 410 et les observations que celui-ci appelle de la part de la Commission des Affaires économiques.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 42 (1997-1998) (*La Poste ; opérateur public de service public face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen*).

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 463 (1998-1999).

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 344 (2002-2003).

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. L'ÉVOLUTION DU CADRE NORMATIF : UN PROCESSUS D'OUVERTURE DES MARCHÉS POSTAUX

#### A. DE LA LOI DE 1990 AUX DIRECTIVES DE 1997 ET 2002

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de La Poste et des Télécommunications a créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, sous la forme d'un exploitant public, **La Poste**, qu'elle a dotée de la personnalité morale et de l'autonomie juridique et placée sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications.

Le décret n° 90-1111 du 12 décembre 1990 portant statut de **La Poste** a défini les **compétences** du **Conseil d'administration** de l'exploitant public, qui détermine et conduit la politique générale de l'entreprise (principaux services fournis, niveau et structure des effectifs, vote du budget prévisionnel, approbation des comptes annuels) et celles du **Président** qui met en œuvre la politique définie par ce conseil.

Partant du constat que l'établissement du marché intérieur dans le secteur postal est capital pour la cohésion économique et sociale de la Communauté, les services postaux étant un instrument essentiel de communication et d'échange, 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, l'amélioration de la qualité du service et la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté**, a établi des règles communes concernant :

– les **critères définissant les services susceptibles d'être réservés** aux prestataires du service universel et les conditions régissant la prestation des services non réservés ;

– les **principes tarifaires et la transparence des comptes pour la prestation du service universel** ;

– la **fixation de normes de qualité** pour la prestation du service universel et la mise en place d'un système visant à assurer le respect de ces normes ;

- l'**harmonisation des normes techniques** ;
- la **création d'autorités réglementaires nationales indépendantes**.

Quant à la directive 2002/39/CE du **Parlement Européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/68/CE** précitée, elle a programmé une accentuation progressive de l'ouverture du marché pouvant aller jusqu'à la disparition de tout monopole et renforcé les obligations des Etats, tant en matière de régulation qu'en ce qui concerne le traitement des réclamations.

## ***B. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES POSTALES***

### **1. Le processus entamé en 1999**

En France, la transposition de la directive 97/67/CE a résulté de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi « Voynet » et du décret n° 2001-122 du 8 février 2001 relatif au cahier des charges de La Poste.

L'article 19 de la loi du 25 juin 1999 a introduit aux articles L. 1 et L. 2 du code des P&T la **définition du service universel postal** qui constitue la base du droit en vigueur. Il précise que **La Poste est le prestataire du service universel postal** et détermine le **périmètre des « services réservés »** (cf. le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi consacré à ces deux sujets).

Pour l'application de la directive, et notamment pour définir les conditions d'exercice du service universel postal, le **décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des P&T** a été modifié.

### **2. L'incompatibilité entre statut de « propriétaire » et fonctions de « régulateur »**

La Commission européenne a adressé, le 25 juin 2002, à la République française<sup>4</sup>, un **avis motivé sur l'incompatibilité entre la réglementation française et les obligations qui résultent de l'article 22-I de la directive 97/67/CE**, en ce qui concerne l'**exigence d'indépendance fonctionnelle entre l'autorité réglementaire nationale et les opérateurs postaux**. Dans cet avis,

---

<sup>4</sup> Au titre de l'article 226 alinéa 1<sup>er</sup> du Traité instituant la Communauté européenne.

elle estime que la France ne satisfait pas à la règle instituée par l'article 22-I qui veut que « *chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs nationaux.* »

Elle constate que **le ministre chargé des Postes est à la fois l'autorité réglementaire nationale et l'autorité chargée de la tutelle de La Poste**, et considère que dans l'exercice de cette tutelle, ce ministre est amené à exercer des « *fonctions et responsabilités dans l'entreprise publique liées à l'exercice du droit de propriété et à la performance économique et financière de La Poste telles que la définition d'orientations stratégiques de La Poste et de son groupe, l'offre et la tarification des services au delà du service universel, l'intervention dans le choix des administrateurs de l'entreprise, la prise de participation dans d'autres entreprises* ». Aussi est-il nécessaire de le séparer des fonctions régulatrices, faute de quoi il existerait un « **conflit d'intérêt** » eu égard à ses compétences en matière de préparation de la réglementation postale et de surveillance de son application. Il s'ensuit que, d'après la Commission : « **La seule façon d'assurer un effet utile à la notion de séparation fonctionnelle est alors d'assurer qu'il existe une séparation adéquate entre la fonction régulatrice et les fonctions liées à la propriété de l'opérateur public et à son contrôle** ».

La Commission note enfin que la création d'un **médiateur du service universel postal** « *doté des seules fonctions d'avis et de recommandation dans un nombre restreint de domaines et de situations* » n'a pas pour effet de substituer celui-ci au ministre en tant qu'autorité réglementaire postale, dans la mesure où plusieurs décisions réglementaires qui relèvent de la compétence du ministre sont exclues du champ des investigations du médiateur, à l'instar :

– des décisions concernant la **surveillance de l'étendue du domaine réservé** de façon à ce qu'il reste limité au niveau nécessaire au maintien du service universel (en application de l'article 7 de la directive) ;

– du **contrôle tarifaire du service universel postal** (articles 12 et 13 du même texte) ;

– de l'adoption de **normes de qualité de service** (*ibidem* article 17) ;

– de la **surveillance du système de comptabilité analytique de La Poste** et de l'accès aux informations comptables détaillées qui en découlent (*ibidem* article 14).

Constatant que **la France a manqué aux obligations qui lui incombent** en vertu de la directive, **la Commission l'a donc invitée à prendre les mesures requises** pour l'application de celle-ci.

Tel est précisément l'objet du projet de loi n° 410, dont on présentera l'économie, après avoir rappelé les lignes directrices de la législation communautaire en vigueur.

## II. SERVICE POSTAL, OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGULATION : ENTRE DROIT NATIONAL ET DROIT EUROPÉEN

### A. LE SERVICE POSTAL : DÉFINITIONS ET ÉTENDUE

Eu égard à la grande technicité qui caractérise les différentes activités postales concernées par le projet de loi soumis au Sénat, il est utile d'en présenter, dans la première partie du présent rapport, quelques éléments de définition et d'indiquer le contenu.

#### 1. Définitions

En matière postale, outre l'offre de service, le service public et le service universel, la France a institué un service obligatoire d'aide au transport de la presse qui relève d'un régime spécifique. Ces différentes notions sont explicitées dans le cahier des charges de La Poste et dans le code des Postes et Télécommunications, conformément au cadre général que constitue la communication de la Commission européenne du 29 septembre 1996 relative aux services d'intérêt général.

##### *a) Service public et service universel*

Les **deux premiers articles du code des P&T** et le **Cahier des charges de La Poste (CCLP)**, approuvé par le décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990 définissent comme suit les principales prestations effectuées par La Poste :

L'**offre de service d'envois postaux** qui constitue l'objet de La Poste s'entend comme « *tout service de collecte, de tri, de transport et de distribution, notamment d'envois de correspondance, de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale* » (CCLP, article 1<sup>er</sup>, premier alinéa).

Le **service public des envois postaux** comprend, quant à lui, le service universel postal défini à l'article L.1 du code des P&T, les services d'acheminement et de distribution de la presse et, le cas échéant, des services ouverts à la concurrence, rendus obligatoires par arrêté interministériel (CCLP, articles 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, 3, 1<sup>o</sup>) et 5<sup>o</sup>).

Le **service universel postal** se compose des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée (code des P&T, article 1<sup>er</sup>, premier alinéa). Les services de levée et de distribution le concernant sont assurés tous les jours ouvrables, 6 jours sur 7, (les directives n'obligeant qu'à 5 jours sur 7), sauf circonstances exceptionnelles. En outre, La Poste est reconnue comme « *le prestataire du service universel postal.* » C'est pourquoi elle « *publie et tient à disposition du public les caractéristiques des services offerts au titre du service universel, les conditions d'accès à ce service, les prix et les normes de qualité* » qu'elle communique au ministre chargé des postes un mois avant leur publication (article L.2 du code des P&T et 3-1 du CCLP).

Cette définition s'inscrit dans le cadre défini par la communication de la Commission européenne 96/C/281/03 du 29 septembre 1996 dont le paragraphe 38 précise que le **service universel** correspond à « *une offre de bonne qualité sur tout le territoire, selon une fréquence minimale, à des prix abordables pour tous. Il comprend la levée, le transport, le tri et la distribution de correspondances, ainsi que, dans certaines limites de poids et de prix, de publications, catalogues et colis. Il inclut les envois recommandés et à valeur déclarée [et] les envois domestiques [et] transfrontières. Il répond en outre à des exigences de continuité, de confidentialité, de neutralité et d'égalité de traitement, ainsi que d'adaptabilité.* »

En vertu de la directive européenne de 2002, ne peuvent être réservés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, que les envois d'un poids inférieur à 100 grammes et d'un prix inférieur à trois fois le tarif de base, limite abaissée à 50 grammes et un prix inférieur à deux fois et demi le tarif de base à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Dans le domaine des **services ouverts à la concurrence**, sous réserve des dispositions relatives au service public postal et au service universel (cf. CCLP, article 3-1), La Poste définit librement l'étendue et les modalités d'offre des services qu'elle propose (CCLP, article 7).

En ce qui concerne le **financement du service universel**, les paragraphes 39 et 40 de la communication du 29 septembre 1996 précitée précisent que :

– pour assurer celui-ci, il est prévu de maintenir un **secteur réservé** aux opérateurs de ce service universel, secteur dont l'étendue sera déterminée par le poids et le tarif des envois ;

– pour **compléter le financement** du service universel, des **obligations peuvent être imposées aux opérateurs commerciaux** en contrepartie de leur autorisation, par exemple sous forme de **contributions financières** à des **fonds de péréquation**.

Il importe d'**éviter toute confusion** entre, d'une part, les **services réservés**, portion du marché qui demeure sous monopole afin de financer le **service universel**, et le service universel lui même, concept similaire à celui de « service public » et qui vise le service qui doit être assuré à tous les usagers quel que soit le degré d'ouverture des marchés à la concurrence.

### *b) Le service obligatoire de l'aide à la presse*

Eu égard à l'importance politique et sociale de la diffusion de la presse dans une démocratie pluraliste, la France a institué, depuis l'après-guerre, un régime spécifique destiné à en faciliter l'acheminement dans tout le pays.

#### ● **Le principe de l'aide à l'acheminement de la presse relève de la loi du 2 juillet 1990**

Le **transport de la presse** qui bénéficie d'une **aide de la puissance publique à raison de son contenu** constitue une **activité de service public** qui doit être financée moyennant une juste rémunération de La Poste, comme en dispose la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990. L'article 2 de ce texte charge La Poste d'assurer « *le service public des envois postaux, qui comprend le service universel postal et, dans ce cadre, le service public du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des P&T* ». Son article 8 prévoit, quant à lui, que « *le cahier des charges précise les garanties d'une juste rémunération des prestations de service public assurées par chaque exploitant, notamment, pour La Poste, des prestations de transport et de distribution de la presse* ».

#### ● **Les dispositions réglementaires du code des P&T établissent un tarif spécifique pour la presse et déterminent les bénéficiaires de l'aide**

L'**article D. 18** de la section IV de la partie réglementaire du code des P&T consacrée aux « *Journaux et écrits périodiques* » a institué un « **tarif de presse** » applicable dès lors que ceux-ci présentent « *un lien avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication* ». Peuvent bénéficier du tarif de presse les publications qui ont « *un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public* ». S'y ajoutent, en vertu de l'**article D. 19**, sous certaines conditions, les publications d'anciens combattants, mutilés ou victimes de guerre, les informations professionnelles éditées par les organisations syndicales

représentatives de salariés ; celles qui ont pour objet essentiel de promouvoir une action ou une philosophie politique ; celles éditées par les sociétés mutuelles régies par le code de la mutualité, des organismes à but non lucratif ayant pour objet de contribuer, à titre manifestement désintéressé, à la défense des grandes causes humanitaires, nationales ou internationales et enfin les journaux scolaires.

● **Le cahier des charges de La Poste précise l'économie du dispositif d'aide à la distribution de la presse et les conditions de la compensation des surcoûts qui en résultent pour l'opérateur historique**

L'article 6 du cahier des charges prévoit que « *l'acheminement et la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des P&T constitue un **service obligatoire** que La Poste exerce dans le respect des dispositions de l'article 2 et des principes du service public des envois postaux.* » Il précise que :

– la structure tarifaire de ce service a pour objectif de **favoriser le pluralisme**, notamment celui de l'information politique et générale ;

– les **tarifs d'acheminement et de distribution de la presse** soumise à ce régime spécifique **sont fixés par décret**.

En ce qui concerne **la compensation du coût de ce service** l'article 38 (3°) du même document dispose que : « *Les **sujétions particulières, supportées par La Poste** à raison du régime d'acheminement et de distribution de la presse mentionné à l'article 6, **font l'objet d'une juste compensation financière.*** » Celle-ci est déterminée dans le contrat de plan, compte tenu des informations chiffrées communiquées par La Poste lors de l'élaboration du contrat de plan. Il revient à La Poste d'adresser chaque année au ministre chargé des postes et télécommunications et au ministre chargé du budget, une actualisation de ces informations. Les ministres intéressés arrêtent, « *en liaison avec l'exploitant public* », le montant de la contribution de l'Etat, en vue de son inscription dans la loi de finances initiale.

## **2. Le service universel en France**

Au sein de la gamme des services proposés par La Poste, **relèvent du service universel** :

– les **services nationaux d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg** : lettre ordinaire, Ecopli, Ecopli en nombre, gamme Postimpact, gamme Tempost, catalogues et presse. Les **services transfrontaliers d'envois**

postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg : envois internationaux prioritaires ou économiques, contrats Marketing Direct International, sacs M et presse internationale ;

– les services nationaux et internationaux d'envois de colis d'un poids inférieur ou égal à 20 kg commercialisés aux guichets : Colissimo, Colis Outre-Mer Prioritaire et Colis Postal Prioritaire ;

– le service de recommandation appliqué aux grandes catégories de service, le service de valeur déclarée et le service de réexpédition.

## ***B. L'OUVERTURE DES MARCHÉS POSTAUX***

### **1. Le régime et le calendrier d'ouverture des marchés postaux européens**

L'article 7 1) de la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté a donné une nouvelle rédaction à l'article 7 de la directive 97/67/CE 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, dont il résulte que, **pour assurer le maintien du service universel, les États membres peuvent continuer à réserver des services** à un ou à des prestataires du service universel.

Il précise que, sous réserve des seuils de poids indiqués ci-après, **ces services sont limités** :

– à la levée ;

– au tri ;

– au transport ;

– et à la **distribution** des envois ordinaires de correspondance intérieure et de correspondance transfrontière entrante, par courrier accéléré ou non.

Il fixe la limite de poids à :

– **100 grammes** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 (sauf si le prix est égal ou supérieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide) ;

– **50 grammes** à partir du **1<sup>er</sup> janvier 2006**, (sauf si le prix est égal ou supérieur à deux fois et demi le même tarif).

Il autorise également des **dérogations** aux limites de poids et de prix pour le service postal gratuit pour les **aveugles** et les **malvoyants**.

Il prévoit enfin que, « *dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer la prestation du service universel* », il est possible de réserver, dans les mêmes limites de poids et de prix :

– le **publipostage** ;

– le **courrier transfrontière sortant**, le texte précisant à ce sujet : « *par exemple lorsque certains secteurs de l'activité postale ont déjà été libéralisés ou en raison des spécificités des services postaux d'un État membre* ».

**Seul l'échange de documents ne peut pas être réservé.**

La Commission est chargée d'élaborer, en 2006, une étude prospective sur l'achèvement du marché intérieur afin qu'en 2007 le Parlement et le Conseil statuent sur celui-ci. L'ensemble des éléments chiffrés et le calendrier de la libéralisation du secteur postal sont résumés dans le tableau ci-après :

EVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES SERVICES RÉSERVÉS EN FONCTION  
DE L'OUVERTURE DU SECTEUR POSTAL<sup>5</sup>

	Courrier ordinaire	Publipostage	Courrier transfrontalier sortant
01/01/2003	Services réservés : 100 g/3 x tarif de base	Services réservés : 100 g/3 x tarif de base	Services réservés : 0 g excepté dans les cas visés ci-dessous (*) (max.100 g)
01/01/2006	Services réservés : 50 g/2,5 x tarif de base	Services réservés : 50 g/2,5 x tarif de base	Services réservés : 0 g excepté dans les cas visés ci-dessous (*) (max.50 g)
30/06/2006	Etude prospective de la Commission (évaluation des incidences que l'achèvement du marché intérieur des services postaux pourrait avoir sur le service universel dans chaque Etat membre)		
31/12/2007	Décision du Parlement européen et du Conseil confirmant l'étape décisive		
01/01/2009	Etape décisive		

\* Dans les cas où cela est nécessaire pour assurer la prestation du service universel, par exemple quand certaines activités postales ont déjà été libéralisées ou à cause des caractéristiques spécifiques propres aux services postaux dans un Etat membre.

<sup>5</sup> *Source* : Avis présenté par M. P. Hérisson au nom de la Commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2002, n° 89, tome XXI, p. 42.

## 2. La situation du marché français

Le groupe La Poste, qui détient l'essentiel du marché postal français, a réalisé un **chiffre d'affaires total de 17,3 milliards d'euros en 2002** qui se répartit entre 86 % pour La Poste elle-même et 14 % pour ses filiales. Sur ce total, le courrier représente 59 % et les colis 18 %.

Comme le montrent les deux graphiques ci-après, le chiffre d'affaires de La Poste, avant l'étape d'ouverture à la concurrence intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2003, se répartit en quatre segments :

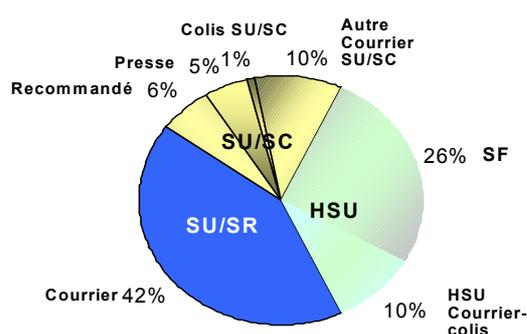
– les **services qui demeurent dans le périmètre des services réservés et relèvent du service universel**, à savoir la majeure part du courrier, soit **42 %** ;

– les **services appartenant au service universel et au secteur concurrentiel** : une **deuxième part du courrier (10 %)**, les **recommandés (6 %)**, la distribution de la presse (**5 %**) et une **première fraction du marché des colis (1 %)**, soit au total **22 %** ;

– les services qui ne relèvent pas du service universel (**troisième part du marché du courrier et seconde fraction du marché des colis**, soit **10 %**) ;

– le quatrième segment (soit **26 % du CA**), qui est constitué par les services financiers, n'est pas affecté par l'ouverture progressive du marché du courrier-colis.

### La Poste : prestataire du service réservé



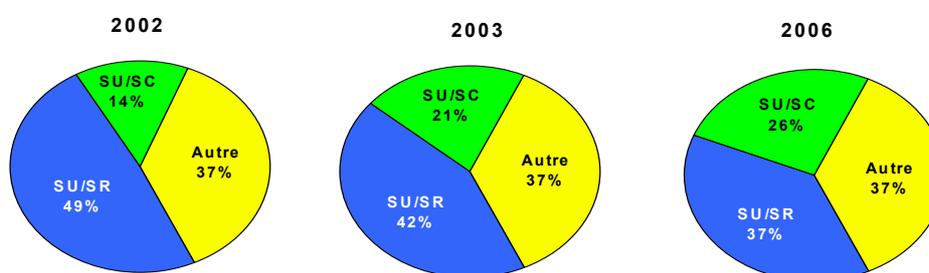
Répartition du CA 2002 de l'Entreprise La Poste par secteur d'activité

SU/SR : Service universel / Secteur réservé  
SU/SC : Service universel / Secteur concurrentiel  
HSU : hors service universel,  
SF : services financiers

Au sein du chiffre d'affaires de La Poste, **la part des services réservés est appelée à passer de 49 % en 2002 à 42 % en 2003 puis à 37 % en 2006**, tandis que, toutes choses étant égales par ailleurs, **la part des services relevant du service universel tout en étant ouvert à la concurrence croît de 14 % en 2002 à 21 % en 2003 et à 26 % en 2006**, ainsi qu'il résulte du graphique ci-après.

Cette logique impose à La Poste d'améliorer son efficacité tout au long des prochaines années. C'est là son défi central.

### La Poste : un environnement toujours plus concurrentiel



Répartition du CA 2002 par secteur d'activité selon l'ouverture du marché

2002 : Courrier national, import et export à 350 g SU/SR : Service universel / Secteur réservé  
 2003 : Courrier national et import à 100 g et export à 0 g SU/SC : Service universel / Secteur concurrentiel  
 2006 : Courrier national et import à 50 g et export à 0 g Autre : hors service universel, services financiers, etc.

Page 6



Mise à jour : 03/06/03

*Source : La Poste*

## **C. LA RÉGULATION DU SECTEUR POSTAL**

Conformément à la logique des directives européennes dont résulte l'ouverture du marché des télécommunications, puis de celui de l'électricité et enfin du gaz, les deux directives postales ont prévu la constitution d'instances spécifiques de régulation.

Les **articles 22 de la directive 97/67/CE 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 et **1<sup>er</sup>, 3) et 4) de la directive 2002/39/CE et du 10 juin 2002** modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté déterminent le **régime applicable aux autorités chargées de la régulation du secteur postal**.

Ils prévoient que **chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes** des opérateurs postaux. Les États membres notifient à la Commission les autorités réglementaires nationales qu'ils ont désignées pour accomplir les tâches découlant de la directive. **Ces autorités assurent le respect des obligations découlant de la directive et instaurent, s'il y a lieu, des contrôles et des procédures spécifiques** afin de veiller à ce que les services réservés soient respectés. Elles **peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de la concurrence** dans le secteur postal.

#### ***D. LE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS DANS LE SECTEUR POSTAL***

##### **1. Les directives postales et l'instauration de procédures de traitement des réclamations**

L'article 19 de la **directive 97/67/CE du 15 décembre 1997**, modifié par la **directive du 10 juin 2002**, prévoit que les États sont tenus de **veiller à ce que des procédures transparentes, simples et peu coûteuses soient instituées pour le traitement des réclamations des consommateurs** (perte, vol, détérioration, non respect des normes de qualité du service), ainsi que des procédures d'établissement des responsabilités dans les cas où plusieurs opérateurs sont impliqués.

Ils ont la **faculté d'étendre ces procédures aux bénéficiaires de services qui ne relèvent pas du service universel** et à ceux qui relèvent de ce service mais ne sont pas fournis par le prestataire du service universel. Ils adoptent enfin des mesures de nature à **garantir que ces procédures permettent de régler les litiges équitablement et rapidement** en prévoyant, lorsque cela se justifie, un système de **remboursement** assorti, le cas échéant, de **dédommagement**.

Les États membres veillent également à ce que :

– **les utilisateurs** -qu'ils agissent individuellement ou en liaison avec les organisations qui représentent, outre leurs intérêts, ceux des utilisateurs et des consommateurs- **puissent soumettre à l'autorité nationale compétente** les cas où leurs réclamations auprès du prestataire du service universel n'ont pas abouti d'une façon satisfaisante ;

– **les prestataires du service universel public**, en établissant un rapport annuel sur le contrôle de leurs performances, des **informations** sur le **nombre de réclamations** et la façon dont elles ont été traitées.

## 2. Le droit français et le traitement des réclamations relatives au service postal

Le régime du traitement des réclamations relatives au service public postal fait actuellement l'objet des articles R. 1 à R. 1-8 du code des P&T.

### *a) Le principe du traitement des réclamations par le prestataire du service postal*

L'article R. 1 précité prévoit que **les réclamations relatives aux prestations du service universel postal sont traitées par le prestataire de ce service** selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé des postes, sur proposition du prestataire du service universel postal, après avis du Médiateur du service universel postal. Cette proposition porte sur la procédure interne de traitement des réclamations, sur la liste des prestations qui font l'objet d'un dédommagement en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service, ainsi que sur les barèmes de dédommagement.

### *b) L'intervention du Médiateur du service universel postal*

C'est par un **décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001** qu'a été institué le **Médiateur du service universel postal**, dont le statut est codifié aux articles R. 1-1 à R. 1-8 du code des P&T, autorité distincte du Médiateur de La Poste créé<sup>6</sup> par une instruction de La Poste du 8 février 1995.

**Placé auprès du ministre chargé des postes**, ce médiateur est nommé pour cinq ans, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des postes parmi une liste de trois personnes dressée par le président de la Commission supérieure du service public des postes et des télécommunications (CSPPT). Ses fonctions sont incompatibles avec toute autre activité professionnelle permanente, publique ou privée. Il ne peut détenir, directement ou indirectement, d'intérêts dans le secteur postal. Le médiateur est **chargé** :

– de recevoir et d'**instruire les réclamations des usagers** relatives à des prestations relevant du service universel postal ;

---

<sup>6</sup> Nommé par le Président de La Poste, le **Médiateur de La Poste** est saisi par les **associations de consommateurs agréées** au niveau national, la **clientèle professionnelle**, soit directement, soit par l'intermédiaire des organismes consulaires ou professionnels et des élus (maires, présidents de conseils généraux et régionaux et parlementaires) de **tout litige concernant l'ensemble des produits et services offerts par le groupe La Poste** (courrier, colis, services financiers, etc.). Il recueille auprès des services de La Poste les éléments qui lui sont utiles et émet un avis motivé. Toute décision qui ne suit pas cet avis est prise et signée par le Président ou le Directeur général de La Poste.

– d'émettre un **avis sur l'élaboration et la modification des contrats relatifs à des prestations du service universel postal** comportant des clauses particulières par rapport aux conditions générales de l'offre de ce service ;

– d'**informer** le ministre chargé des postes de **tout manquement aux obligations du prestataire du service universel postal** dont il a connaissance.

Les **usagers peuvent le saisir** individuellement ou par l'intermédiaire d'une organisation professionnelle, ou encore par le biais d'une organisation de consommateurs agréée au plan national, sous réserve d'avoir adressé au préalable leur réclamation au prestataire du service universel postal, laquelle a fait l'objet d'un rejet total ou partiel ou d'une absence de réponse dans un délai de deux mois.

Les **cocontractants et les organisations professionnelles peuvent aussi le saisir** par écrit d'une réclamation en cas de désaccord sur **l'exécution des contrats comportant des clauses particulières par rapport aux conditions générales de l'offre du service universel postal**. En réponse, le Médiateur du service universel postal **formule une recommandation motivée** adressée au prestataire du service universel postal au plus tard dans un délai de deux mois à partir de sa saisine. Il est informé par ce prestataire de la suite donnée à cette recommandation.

### III. LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi n° 410, ce texte, qui transpose les dispositions de la directive du 10 juin 2002 « *a pour objectif de garantir la mission de service universel confiée à La Poste dans un contexte d'ouverture progressive à la concurrence* ». Son dispositif, qui se compose de dix articles, précise l'étendue du service universel postal, attribue à une autorité indépendante compétence pour réguler le marché postal et établit les nouveaux principes applicables à la régulation de ces secteurs en modernisant le code des Postes et Télécommunications (P&T).

● Le **texte transpose les limites du secteur réservé en matière d'envoi de correspondance prévues par la directive CE 2002/39 du 10 juin 2002** qui sont désormais fixées à 100 grammes au plus et un prix inférieur à trois fois le tarif de base et le seront à 50 grammes au plus et un prix inférieur à deux fois et demi le tarif de base à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

● En ce qui concerne le **service universel**, le projet de loi en **donne une définition** et en **précise les contours** tout en déterminant les **conditions dans**

lesquelles **La Poste peut déroger aux conditions générales de l'offre du service universel**, avec certains clients importants ou partenaires justifiant d'une « masse critique » suffisante.

- Conformément aux deux directives de 1997 et 2002, le projet de loi confie à **l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP)** le soin de **veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal**, notamment en **délivrant les autorisations d'exercer une activité postale** et en **émettant des avis rendus publics sur les tarifs** et les **objectifs de qualité du service universel** qu'elle est chargée de surveiller ainsi qu'en **approuvant les tarifs du secteur réservé**.

- Enfin ce projet **modernise des pans entiers du code des postes et télécommunications**, en instituant des **procédures spécifiques d'enquêtes**, des **sanctions administratives en cas de violation des règles relatives à la fourniture de services réservés**, et des **sanctions pénales** applicables aux personnes physiques comme aux personnes morales.

## Le droit postal avant et après l'adoption du projet de loi

Nature de la disposition	Le droit existant	Le projet de loi
Démonopolisation du marché postal (= étendue des services réservés)	Sont réservés les services postaux d'un poids inférieur à 350 g. et dont le prix est inférieur à 5 fois le tarif de base (art. L. 2)	Sont réservés les services postaux d'un poids inférieur à 100 gr et dont le prix est inférieur à 3 fois le tarif de base sans excéder 1 euro en 2003 et à 50 g. et 2,5 fois ce tarif en 2006. (art. L. 2)
Sanctions de la violation du monopole postal	En théorie, le ministre poursuit les auteurs de ces infractions (art. L. 17 et L. 28). En pratique, dispositif inapplicable.	Double régime de sanctions : - administratives, infligées par l'ARTP aux titulaires des autorisations (art.L. 5-3) ; - pénales, infligées par le juge judiciaire (art. L. 17 et L. 20).
Définition du service universel	Les conditions dans lesquelles le service universel est assuré sont précisées dans le cahier des charges (art. 3-1 du cahier des charges (décret n°90-1214)).	Offre de service universel fixée par décret en conseil d'Etat pris après avis de l'ARTP (art. L. 2).
Mise en œuvre de la réglementation	Est assurée par le ministre	Le ministre et l'ARTP, notamment pour ce qui concerne l'octroi de licences, les conditions d'exercice du service universel (tarifs, modalités, qualité de service...) (art. L. 5 et suivants)
Régulation du secteur	Est assurée par le ministre avec le concours du médiateur du service universel postal.	Sera assurée par l'Autorité de régulation des postes et télécommunications (art. L. 5 et suivants).
Attribution de licences aux opérateurs postaux et contrôle de leur utilisation	Néant	- attribution d'une licence préalable à toute offre de services postaux (art. L. 3-1) ; - en cas d'infraction, sanction prononcée par l'ARTP susceptible de recours devant le Conseil d'Etat (art. L. 5-3) ; - alignement des procédures d'enquête dans le secteur postal sur celles prévues pour celui des télécommunications (art. L. 20).
Fixation des tarifs du secteur	- le <i>price-cap</i> des tarifs est déterminé dans le contrat de Plan (art. 9 loi de 1990) ; - le prix du timbre comme celui des services réservés est agréé par le ministre (art. 33 cahier des charges). - accords avec les « grands comptes » homologués lorsqu'ils concernent les services réservés (art. 33 du cahier des charges)	- le <i>price-cap</i> reste fixé dans le contrat de Plan mais l'ARTP émet un avis public à son sujet (art. L. 5-2 3°) ; - le prix du timbre et celui des services réservés sont approuvés par l'ARTP (art. L. 5-2 5°) ; - conclusion de contrats, homologués lorsqu'ils concernent le secteur réservé, dérogeant aux conditions générales de l'offre du service universel pour déterminer les tarifs spéciaux des services aux entreprises en fonction des « coûts évités ».
Différends entre la Poste et ses concurrents	Néant	Saisine de l'ARTP soit dans le cadre d'un différend avec recours éventuel devant la Cour d'appel de Paris (art. L. 5-4, L. 5-5 et L. 5-6) soit dans le cadre d'une procédure de conciliation (art. L. 5-7).
Aide à l'acheminement de la presse	Activité de service public financée moyennant une juste rémunération de la Poste (art. 2 et 8 de la loi de 1990, D. 18 du code et art. 6 et 38 du cahier des charges de la Poste)	Homologation des tarifs de presse par les ministres chargés des Postes et de l'économie après avis public de l'ARTP, les autres dispositions du code des P&T restant sans changement – (voir colonne de gauche), (art. L. 4 nouveau de ce code).

#### **IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Pour votre commission des Affaires économiques, **le texte qui vous est soumis constitue un bon compromis entre la nécessité de transposer des directives** dont diverses dispositions sont, aux dires mêmes de la commission européenne, restées lettre morte depuis plusieurs années, **et la volonté de maîtriser le processus d'ouverture des marchés postaux**. C'est pourquoi elle approuve l'économie générale des règles relatives au régime de l'offre de services postaux et à la régulation du secteur postal. Elle considère, au surplus, que **le législateur ne saurait se désintéresser de l'avenir des services financiers de La Poste** et appelle de ses vœux l'adoption de dispositions spécifiquement destinées à leur donner un « nouveau souffle. » **Elle estime enfin que l'ouverture d'un débat sur La Poste ne saurait ignorer la question centrale que représente l'accessibilité au service postal.**

##### ***A. ACCOMPAGNER L'ÉMERGENCE D'UN MARCHÉ DU COURRIER***

Il vous est proposé de compléter le texte initial du projet de loi afin d'assurer une ouverture effective du marché postal, de renforcer les compétences postales de l'ARTP en réaffirmant le primat du politique sur la régulation. Il est, en outre, souhaitable de prendre en compte les préoccupations des postiers, de garantir l'égalité de la Poste et de ses concurrents, notamment en matière de responsabilité.

##### **1. Assurer l'ouverture effective du marché postal**

Pour votre commission, il convient d'adopter un dispositif qui permette à la France de respecter à la lettre les directives européennes sur l'ouverture des marchés postaux. **Il n'est, en effet, plus possible d'opérer une démonopolisation « en trompe l'œil » qui attise les critiques des instances européennes et prête le flanc au grief selon lequel la France traînerait des pieds dans la transposition de la législation communautaire.** C'est pourquoi **il vous est demandé de transposer les directives de 1997 et 2002, rien que ces directives mais toutes leurs dispositions.** Il importe, au surplus, de **déterminer un cadre normatif clair pour la mise en œuvre de ces normes,** faute de quoi

La Poste et les autres prestataires de services postaux se heurteront, dans les mois à venir à des différends, préalables à des contentieux multiples qui occasionneront des retards dans la mise en œuvre de l'ouverture efficiente des marchés. Tel est le but poursuivi par la commission qui souhaite **assurer une ouverture effective du marché postal** en :

– précisant que **l'accès aux installations et aux informations détenues par le prestataires du service universel, qui constituent des « infrastructures essentielles » pour l'exercice des activités postales, s'effectue dans des conditions « transparentes et non discriminatoires »**, (article 1<sup>er</sup>, art. L. 3-1 du code des P&T) ;

– permettant à l'Autorité de régulation de recevoir, à sa demande, **communication des conventions d'accès aux installations et aux informations détenues par le prestataire du service universel** qui conditionnent l'exercice effectif des activités postales par les autres prestataires de services postaux (article 2, art. L 5-2 du code des P&T) ;

– autorisant cette autorité à émettre, en tant que de besoin, **des recommandations de caractère indicatif qui illustreront la « doctrine » qu'elle entendra appliquer et voir appliquer sur les conditions techniques d'accès aux installations et informations essentielles détenues par le prestataire du service universel** (article 2, art. L. 5-2 du code des P&T) ;

– ouvrant la saisine de l'Autorité de régulation du secteur postal **aux organisations professionnelles, aux associations agréées d'utilisateurs, et aux personnes physiques ou morales concernées**, par analogie avec les dispositions applicables au secteur des télécommunications (article 2, art. L. 5-3 du code des P&T).

## **2. Renforcer les compétences postales de l'Autorité de régulation**

Comme l'ont montré les travaux de votre rapporteur, **il est nécessaire de renforcer les compétences de l'Autorité de régulation en matière postale**, compte tenu de l'importance stratégique et des spécificités de ce secteur, si particulier, de l'activité économique. C'est pourquoi, il est proposé :

– de faire figurer une **qualification** en matière de **communications électroniques** ou de **questions postales** au nombre des compétences requises des membres de l'ARTP (article additionnel après l'article 10, article L. 36-1 du code des P&T) ;

– **d’augmenter de deux le nombre de ses membres en les faisant passer de cinq à sept, les deux membres supplémentaires étant nommés par les présidents des assemblées parlementaires** (article additionnel après l’article 10, article L. 36-1 du code des P&T).

Votre commission vous suggère, au surplus, de **modifier la dénomination de l’Autorité des télécommunications** en anticipant sur l’adoption du projet de loi n° 1055 relatif aux communications électroniques et services de communication audiovisuelle, afin de la désigner sous le nom d’**Autorité de régulation des communications électroniques et des postes** (article 6).

### **3. Reconnaître le primat du politique sur la régulation**

Pour votre commission, les assemblées parlementaires, qui concourent à l’expression de la souveraineté nationale, doivent être régulièrement informées par les instances techniques que constituent les autorités de régulation. C’est pourquoi elle propose de réaffirmer, plus clairement que dans les textes en vigueur, le principe selon lequel **l’Autorité de régulation rend compte de ses activités devant les commissions permanentes du Parlement** (article additionnel après l’article 10, art. L. 34-14 du code des P&T).

### **4. Prendre en compte les préoccupations des postiers**

Il ne saurait être question de moderniser le secteur postal sans l’assentiment des personnels. Aussi est-il proposé de répondre à certaines de leurs préoccupations en :

– **prévoyant que le Gouvernement favorise, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006, la négociation d’une convention collective applicable aux salariés non fonctionnaires de La Poste et à ceux des entreprises titulaires d’une autorisation de délivrer des services postaux** (article additionnel après l’article 10) ;

– **renforçant les sanctions applicables aux déclarations frauduleuses de la valeur déclarée afin de décourager l’envoi d’objets de valeur par la poste ordinaire, ce qui aboutit à porter préjudice à la sécurité des agents chargés de la distribution** (article additionnel après l’article 10, art. L. 26 du code des P&T).

Au surplus, votre commission ne reste pas insensible à l'expression du souci de maintenir l'unité des instances représentatives du personnel au sein de La Poste. Elle souhaite qu'une large concertation permette de définir, au cours du débat, les modalités d'une réponse à cette question.

## **5. Garantir l'égalité entre La Poste et ses concurrents**

Pour votre commission, il ne saurait être question d'instituer une ouverture « asymétrique » du marché postal qui aboutirait à grever la compétitivité de l'opérateur historique national : il est bel et bien nécessaire de lui permettre de jouer « à armes égales » avec ses concurrents, qu'ils soient français ou étrangers. C'est pourquoi elle vous propose :

– **d'étendre le bénéfice de l'exonération « Fillon » de cotisations sociales patronales à La Poste, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, comme le prévoit le contrat de performances et de convergences** (article additionnel après l'article 10, art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale) ;

– **d'éviter tout détournement de trafic et toute violation de l'esprit de la loi, en clarifiant le régime des licences et de prévoir que les prestataires de services postaux transfrontaliers qui ne sont pas au départ du territoire national seront aussi soumis à l'obligation de détenir une autorisation** (article 1<sup>er</sup>, art. L. 3 du code des P&T).

## **6. Réformer le régime de la responsabilité postale**

Le régime de responsabilité de La Poste au titre des envois de correspondance ordinaire est obsolète puisqu'il institue une irresponsabilité totale de l'opérateur postal historique. A l'évidence, ce régime juridique n'est plus en phase avec les attentes des clients de La Poste et pourrait même constituer un handicap en termes concurrentiels. C'est pourquoi la commission vous présente un dispositif tendant à moderniser ce régime pour **prévoir qu'une juste compensation sera versée en cas d'avarie ou de perte d'envois postaux, dès lors qu'il existe une preuve incontestable du dépôt et la distribution de ceux-ci** (article 1<sup>er</sup>, art. L. 3 du code des P&T).

## **B. OFFRIR AU GROUPE LA POSTE UN NOUVEAU SOUFFLE PAR L'EXTENSION DE SES SERVICES FINANCIERS**

Votre Commission des Affaires économiques appelle de ses vœux, depuis de nombreuses années, la discussion au Parlement d'une loi d'orientation postale, afin de dessiner une stratégie d'avenir pour l'exploitant public dans un contexte en évolution rapide. Notre collègue M. Gérard Larcher s'est fait le porte-parole constant de cette préoccupation comme en témoignent les trois rapports qu'il a présentés au nom de votre commission, le premier d'entre eux « Sauver La Poste »<sup>7</sup>, en 1997, restant une référence sur le sujet. Il s'y est encore employé très récemment dans son rapport<sup>8</sup> : « La Poste : le temps de la dernière chance » publié au mois de juin dernier dans la perspective de la négociation du contrat de plan qui vient d'être conclu. Votre Commission s'est ainsi attelée, de longue date, à **promouvoir la nécessité de donner à La Poste les moyens de trouver un nouveau souffle dans l'exercice de chacun de ses différents métiers (courrier-colis, services financiers).**

Une extension du champ des services financiers susceptibles d'être offerts par La Poste apparaît toujours aussi indispensable, même si une telle évolution se doit d'être progressive pour ne pas ébranler les équilibres de marché. Or la loi du 2 juillet 1990, qui constitue le cadre législatif dans lequel La Poste exerce ses compétences financières, lui interdit notamment de proposer des crédits à la consommation ou des prêts immobiliers sans épargne préalable. C'est pourquoi, à l'occasion de l'examen de la loi de 1990 par le Sénat, la Commission des Affaires économiques avait défendu –sans succès– un amendement tendant à autoriser La Poste à proposer les prêts qui lui sont aujourd'hui toujours interdits, en concluant des accords de partenariat avec des banques.

Dans son dernier rapport d'information sur La Poste, votre commission confirme le caractère urgent de cette question en constatant que « *les services financiers ont besoin d'oxygène* », et déplorant que les carences de son offre financière -conjuguées au rôle de « *guichet social* » qu'assume La Poste- l'empêchent de fidéliser ses clients jeunes et solvables, la menaçant de devenir « *la banque des pauvres et des vieux* ». En outre, « *le maintien d'une clientèle diversifiée apparaît, toujours selon la même source, comme la condition sine qua non pour que les services financiers de La Poste puissent concilier leur équilibre économique, le maintien de leur part de marché et une accessibilité large de toutes les couches de la population à ses services, à travers un réseau présent sur tout le territoire.* »<sup>9</sup>. Soulignant, au surplus, le rôle d'animation du réseau que remplissent les services financiers et donc leur impact en termes d'aménagement

---

<sup>7</sup> Rapport du Sénat 1997-1998 n°42 : « Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique » de M. Gérard Larcher au nom de la Commission des Affaires économiques et du groupe d'études sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications.

<sup>8</sup> Rapport du Sénat 2002-2003 n°344 : « La Poste : le temps de la dernière chance » de M. Gérard Larcher au nom de la Commission des Affaires économiques et du groupe d'études « Poste et télécommunications ».

<sup>9</sup> ib., p.56.

du territoire, et relevant que 58 % du chiffre d'affaires des bureaux de poste proviennent des services financiers, ce rapport souligne que : « *sans services financiers, le réseau de La Poste ne serait que l'ombre de ce qu'il est !* ».

Ecartant l'idée de la création d'une banque postale, qu'il juge trop brutale aujourd'hui, ce rapport de la Commission des Affaires économiques, présenté par son Président, proposait donc un plan de développement des services financiers de La Poste obéissant à une logique d'équilibre. La première phase de ce plan consistait à autoriser La Poste à servir des crédits à la consommation, vecteur décisif de construction d'une relation bancaire avec la clientèle jeune et activité fidèle à la vocation de proximité de La Poste. **Il envisageait ensuite, à l'horizon 2006, d'ouvrir la possibilité pour La Poste d'octroyer du crédit immobilier sans épargne préalable** -afin de compléter la gamme par ce produit d'appel débouchant sur une relation bancaire principale et durable avec le client- et, en contrepartie de cet atout concurrentiel offert à La Poste, de **rééquilibrer les conditions de concurrence entre La Poste et les autres banques de détail françaises par le biais d'une filialisation des activités financières postales.**

Le contrat de plan Etat/Poste signé le 13 janvier 2004 a repris cette idée de dissociation chronologique d'une extension des compétences financières de La Poste en l'autorisant à distribuer des crédits immobiliers sans épargne préalable et en prévoyant la création, dès cette année, d'un établissement financier postal, mais sans fixer d'horizon à une habilitation pour les crédits à la consommation. **Votre rapporteur préconise que soit entreprise sans plus tarder cette extension des services financiers de La Poste, qui apparaît décisive pour l'avenir du groupe. C'est pourquoi il appelle le gouvernement à déposer un amendement en ce sens afin de ne pas laisser échapper l'opportunité qu'offre ce projet de loi d'engager enfin cette modernisation. A défaut d'un tel dépôt, il ne s'interdit pas de prendre lui-même une telle initiative en concertation avec le Président de votre Commission des Affaires économiques.**

### ***C. ENTREPRENDRE UNE MODERNISATION DU RÉSEAU POSTAL POUR GARANTIR L'ACCESSIBILITÉ AU SERVICE***

Votre rapporteur connaît la valeur économique, sociale, voire même affective, qui s'attache, en France, au réseau postal. Le rapport de 1997 : « Sauver La Poste » a largement insisté sur la puissance de ce lien, surtout dans les endroits du territoire ayant connu des pertes de population et dans lesquels La Poste est bien souvent le dernier des services publics présents dans la commune, après la fermeture de tous les autres. Or, comme le souligne le dernier rapport de votre commission sur La Poste, « *le réseau est un noeud de paradoxes : exceptionnellement dense, il est pourtant désaxé par rapport aux principaux flux humains et commerciaux et déserte les nouveaux lieux de vie ; stable depuis*

*50 ans, il est perçu, dans l'esprit de beaucoup d'élus, comme une « peau de chagrin » qu'il n'est pas ».*

Ainsi, malgré sa très grande capillarité, le réseau postal ne répond plus à tous les types de modes de vie actuels. Modelé il y a un siècle, le réseau pêche aujourd'hui par son absence des nouveaux lieux de vie et son insuffisante présence dans les villes moyennes à grandes, alors même que plus d'une antenne postale sur trois a moins de quatre heures d'activité par jour.

La structure du réseau a un coût social -notamment en zones urbaines sensibles, où une plus forte présence postale serait utile-, un coût économique -la paupérisation guettant le réseau- et enfin un coût financier : en effet, le coût net de l'animation territoriale peut être estimé aujourd'hui à environ 350 millions d'euros<sup>10</sup>.

**C'est pourquoi, votre commission souhaite que le projet de loi offre l'occasion de débattre sur la question de l'accessibilité au réseau postal.** La modernisation du réseau devient urgente pour l'entreprise de service public qu'est La Poste à l'heure où la totalité de ses activités sont de plus en plus soumises à la concurrence... mais aussi pour les clients de l'entreprise, qui sont tous en droit d'accéder à un service public de qualité et adapté à leurs besoins. **L'attention doit se focaliser sur les moyens de garantir le meilleur service postal au plus grand nombre plutôt que sur les moyens de pérenniser une présence « immobilière » de La Poste qui n'est pas toujours en mesure d'offrir tous les services postaux.**

Dans cette perspective, **votre commission considère qu'il conviendrait de construire des normes nationales d'accessibilité au service postal, dont la déclinaison locale pourrait être précisée par les Commissions départementales de présence postale territoriale**, instituées par le contrat de plan 1998-2002, et qui se traduirait à la fois par une adaptation en tant que de besoin des points de contact et surtout par un renforcement de la présence postale là où elle fait manifestement défaut. Un soutien particulier, relevant de la responsabilité de l'Etat et s'appuyant sur le fonds de péréquation territoriale prévu au contrat de plan entre l'Etat et La Poste, doit bien entendu être mis en œuvre pour les zones les plus fragiles afin de faire jouer la solidarité territoriale, et toute liberté laissée aux collectivités locales qui souhaiteraient aller au-delà des critères d'accessibilité définis nationalement.

L'opportunité qu'offre aujourd'hui ce projet de loi est à saisir : le texte soumis au Sénat pourrait être encore utilement complété par une clarification du débat de la question de l'accessibilité au service postal et sur les services publics de proximité, prolongeant la réflexion ouverte par le Sénat à l'occasion de la

---

<sup>10</sup> Pour les détails du calcul conduisant à cette estimation, se rapporter au rapport 2002-2003 n°344 de la Commission des affaires économiques du Sénat.

question orale avec débat posée par le Président de votre commission le 20 mai 2003.

**Le rapporteur ne jugerait pas inutiles des propositions du Gouvernement en ce sens afin de favoriser l'engagement de cette indispensable modernisation. En tout état de cause, il envisage de prendre lui-même une telle initiative en concertation avec le Président de votre Commission des Affaires économiques.**

## EXAMEN DES ARTICLES

Le projet de loi n° 410 relatif à la régulation des activités postales soumis à l'examen du Sénat se compose de dix articles qui concernent respectivement :

- un **remaniement du livre Ier du code des P&T** concernant les dispositions relatives à la **législation postale** (article 1<sup>er</sup>) ;
- des modifications au même **livre Ier** du même code portant sur **l'Autorité de régulation des Postes et Télécommunications** (article 2) ;
- enfin des **dispositions diverses** qui comprennent notamment des dispositions pénales et des mesures de coordination (articles 3 à 10).

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Service universel postal**

**Cet article définit l'étendue et la consistance du service universel postal.** Les six paragraphes qui le composent modifient les articles L. 1 à L. 3 du code des P&T après lequel sont insérés, en outre, deux articles L. 3-1 et L. 3-2.

#### **Paragraphe I : intitulé du chapitre 1<sup>er</sup>**

Le premier paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> transforme l'intitulé du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup>, livre I<sup>er</sup> du code des P&T, qui vise actuellement le « *monopole postal* » pour faire référence au « *service universel postal et aux obligations du service postal* ».

**Paragraphe II : Définition des concepts de « services postaux », « envois postaux » et « envois de correspondance »**

Ce paragraphe complète l'article L. 1 du code des P&T en indiquant que :

– les **services postaux** comprennent la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux ;

– un **envoi postal** est constitué de tout objet destiné à être remis à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'objet lui-même ou sur son conditionnement et présenté dans la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé ;

– un **envoi de correspondance** est un envoi postal d'un poids maximum de deux kilogrammes et comportant une communication écrite sur un support matériel, à l'exclusion des livres, catalogues, journaux ou périodiques, le publipostage faisant partie des envois de correspondance.

**Paragraphe III : Offre de service universel postal et périmètre des services réservés**

Le paragraphe III procède à la transposition des dispositions de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 relative au « service universel », en actualisant le deuxième article (L. 2) du code des P&T.

**1 - L'offre de service universel de La Poste**

**• Dispositions en vigueur du code des P&T**

L'article L. 1 dispose d'ores et déjà -et le projet de loi n'y apporte pas de modification- que le « **service universel postal** » concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il précise que ce service est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale, et qu'il garantit -à des prix abordables pour tous les utilisateurs-, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ce service comprend les offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée. L'article L. 1 précise enfin que les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles.

### ● Contenu de la directive 97/67/CE

Le chapitre II de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 fixe, quant à lui, le régime du « **service universel** » qui correspond à « *une offre de services postaux de qualité déterminée, fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* » (article 3.1). Les Etats veillent à ce que la prestation du service universel soit assurée et notifient à la Commission européenne les mesures prises à cette fin, notamment l'identité du ou des prestataires du service universel (article 4).

Les Etats sont tenus de faire en sorte que le service universel soit rempli, afin de :

– garantir tous les jours ouvrables et au minimum 5 jours par semaine, outre une levée, une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale (article 3.3) ;

– comprendre au minimum, 1°) la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes, 2°) les mêmes services pour les colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes, 3°) les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée (article 3.4).

Le cinquième paragraphe de l'article 3 prévoit que les autorités réglementaires nationales peuvent relever la limite de poids de la couverture du service universel pour les colis postaux jusqu'à un maximum de 20 kilogrammes, le septième paragraphe précisant, quant à lui, que le service universel comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières (article 3.7).

Chaque Etat membre est tenu, en vertu de l'article 5, de prendre des mesures afin que la prestation du service universel soit de nature à :

– offrir un service garantissant le respect des exigences essentielles ;

– offrir aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables un service identique ;

– être disponible sans discrimination, sous quelque forme que ce soit, notamment pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique ;

– ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf cas de force majeure ;

– évoluer en fonction de l'environnement technique, économique et social ainsi que des besoins des utilisateurs.

Afin d'assurer un **contrôle du service délivré**, l'article 6 prévoit enfin que les Etats membres sont tenus de prendre des mesures pour que le ou les prestataires du service universel fournissent aux utilisateurs des

informations précises et actualisées sur celui-ci, en particulier pour ce qui concerne l'accès, les prix et le niveau des normes de qualité.

- **Dispositif du projet de loi**

Le premier alinéa inséré par le III à l'article L. 2 du code des P&T renvoie à un décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP) et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSPPT) le soin de préciser les **caractéristiques de l'offre du service universel** que La Poste est tenue d'assurer.

Ces dispositions correspondent au contenu de la directive qui prévoit que chaque Etat membre détermine les obligations et droits assignés au(x) prestataire(s) du service universel (article 4 de la directive), veille à ce que des normes en matière de qualité du service soit fixées et publiées pour le service universel (article 16 du même texte) et à ce que des procédures transparentes soient mises en place pour le traitement des réclamations des consommateurs (1<sup>er</sup> alinéa de l'article 19 de la directive 97/67/CE modifié par le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> 3) de la directive 2002/39/CE.

- **Propositions de la Commission des Affaires économiques**

Au paragraphe III du projet de loi, la Commission vous propose, outre **deux amendements rédactionnels**, d'adopter une modification substantielle par un **amendement** tendant à préciser que les caractéristiques du service des **envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles** réservé à La Poste sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat. Il s'avère en effet que ces envois constituent une particularité nationale qui se distingue du service des envois recommandés qui figure, en vertu de la directive, dans l'offre de service universel.

## 2 - Le périmètre des services réservés

- **Les dispositions en vigueur du code des P&T**

L'actuel article L. 2 de ce code désigne La Poste comme le **prestataire du service universel postal**. A ce titre, elle est soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement, en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service, ainsi qu'à des

obligations comptables et d'information spécifiques. Il lui réserve les services nationaux et transfrontières d'envois de correspondance, que ce soit par courrier accéléré ou non, y compris le publipostage, d'un poids inférieur à 350 grammes et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide.

● **Le contenu de la directive 97/67/CE**

Le premier article de la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 a modifié l'article 7 de la directive du 15 décembre 1997 qui concerne les services réservés. Ceux-ci peuvent être confiés à des prestataires du service universel afin d'assurer le maintien de ce service. Ils sont limités à la levée, au tri, au transport et à la distribution des envois ordinaires de correspondance intérieure et de correspondance transfrontière entrante, qu'il s'agisse ou non de courriers accélérés, compte tenu d'une limite de poids fixée à :

– **100 grammes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003** (sauf si le prix est égal à 3 fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide) ;

– **50 grammes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006** (si le prix est égal ou supérieur à 2,5 fois le tarif précité).

La directive prévoit également la faculté :

– d'édicter des dérogations aux limites de poids et de prix dans le cadre du service postal gratuit pour les aveugles et les malvoyants ;

– de réserver le publipostage et, le cas échéant, le courrier transfrontière sortant, pour assurer la prestation du service universel.

Toutefois, l'échange de documents ne peut pas être réservé.

En ce qui concerne le financement du service universel, le même article complète l'article 12 de la directive de 1997 afin de préciser que **le financement du service universel, en dehors du secteur réservé, par des recettes provenant de services du secteur réservé est interdit**, sauf si une telle subvention croisée est absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées aux domaines concurrentiels.

### ● Dispositif du projet de loi

Les quatre derniers alinéas du paragraphe III de l'article 1<sup>er</sup> remplacent le deuxième alinéa de l'article L. 2 du code des P&T par un dispositif qui transpose les dispositions précitées. Celui-ci prévoit que les « *services postaux* » (que l'article 7-1 modifié de la directive précitée limite à la levée, au tri, au transport et à la distribution) relatifs aux envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger, y compris ceux effectués par courrier accéléré, sont réservés à La Poste lorsque leur poids ne dépasse pas 100 g ni leur prix trois fois le **tarif de base** (dont le prix ne peut excéder un euro), entendu comme le tarif applicable à un **envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide**. Il dispose qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 les services réservés portent sur les envois de correspondance dont le poids ne dépasse pas 50 g et dont le prix est inférieur à deux fois et demi le tarif de base.

Les seules exceptions au régime général des services réservés -dont font partie les envois recommandés utilisés dans le cadre des procédures administratives ou juridictionnelles- sont relatives d'une part aux envois de livres, catalogues, journaux ou périodiques- et, d'autre part, au fait qu'une personne à l'origine des envois de correspondance ou une personne agissant exclusivement en son nom peut assurer le service de ses propres envois. Cette formule tend à autoriser la délivrance d'une lettre à l'occasion du « portage » à domicile d'un journal (cf. 4<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas du III).

### **Paragraphe IV : Conclusion de contrats dérogeant aux conditions générales de l'offre de service universel (SU)**

Le IV de l'article 1<sup>er</sup> introduit dans le code des P&T un article L. 2-1 afin de permettre au prestataire du SU de **conclure des contrats qui dérogent aux conditions générales de l'offre de service universel**. Ces contrats :

– **ne peuvent être signés qu'avec les expéditeurs d'envois de correspondance en nombre, les intermédiaires groupant les envois de correspondance de plusieurs clients ou les autres titulaires d'une autorisation de prestation de services postaux ;**

– sont conclus sur la **base de tarifs et de conditions** -fixés par le prestataire dans des conditions non discriminatoires- **qui tiennent compte des coûts évités** par rapport aux conditions des services comprenant la totalité des prestations proposées ;

– sont **communiqués à l'ARTP**, à sa demande.

### **Paragraphe V : Régime d'autorisation des activités postales**

Le cinquième paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> modifie le libellé de l'article L. 3 du code des P&T afin d'instituer un régime d'autorisation de l'offre de services postaux.

#### **① Le régime d'attribution d'autorisations fixé par la directive 1997/67/CE**

Le régime de l'autorisation de fournir la prestation de services non réservés résulte de l'article 9 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 qui distingue entre les services qui relèvent du service universel et ceux qui n'en font pas partie. Les États peuvent instituer un régime d' « *autorisations générales* » pour les services non réservés qui ne relèvent pas du SU, si cela est nécessaire pour garantir le respect des « *exigences essentielles* ».

Pour les services non réservés qui relèvent du SU, les États membres peuvent instituer des « *procédures d'autorisation* », et notamment des « *licences individuelles* », si tel est nécessaire pour « *garantir le respect des exigences essentielles* » et sauvegarder le service universel. L'octroi d'autorisations peut être subordonné à :

- des obligations de service universel ;
- des exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services correspondants ;
- l'obligation de ne pas porter atteinte aux droits exclusifs ou spéciaux octroyés au(x) prestataire(s) du SU pour les services postaux réservés.

Ces procédures d'autorisation seront **transparentes, non discriminatoires, proportionnées et fondées sur des critères objectifs**, les États membres étant tenus de veiller à ce que **les raisons pour lesquelles une autorisation est refusée** entièrement ou partiellement soient **communiquées au demandeur**, un refus devant pouvoir faire l'objet d'une procédure de recours.

#### **② Le dispositif du projet de loi**

Cet article abroge la rédaction en vigueur de l'article L. 3 du code des P&T, en vertu de laquelle les receveurs et agents des bureaux de poste des villes ou endroits maritimes sont chargés, à l'exclusion de toute autre personne, du service des lettres et paquets d'un poids d'un kilogramme et au dessous en provenance ou à destination des départements et territoires d'outre-mer. Il lui substitue un **dispositif qui fixe le principe d'une autorisation**

(dite aussi « licence ») préalable à toute offre de services postaux. **Doivent détenir une autorisation** les prestataires qui effectuent :

- des **prestations autres que les services réservés**, portant sur des envois de correspondance intérieure, si ceux-ci comprennent la distribution ;
- une **offre de services transfrontaliers** au départ du territoire national portant sur des envois de correspondance.

Le régime de l'autorisation est fixé par l'article L. 5-1 du code des P&T examiné ci-après.

### ③ Propositions de la Commission

Au paragraphe V de l'article 1<sup>er</sup>, la Commission vous présente, outre un **amendement rédactionnel**, un second amendement qui vise à soumettre les prestataires de services postaux en provenance de l'étranger à l'obligation de détenir une autorisation pour les envois distribués en France. En effet, dans la rédaction du projet de loi initial, rien n'interdit à une entreprise de distribuer des envois de correspondances préparés à l'étranger à destination des clients installés en France sans une telle autorisation.

### Paragraphe VI - Droit d'accès des tiers aux installations du prestataire de service universel et régime des services postaux

#### ① Le dispositif du projet de loi

Le paragraphe VI de l'article 1<sup>er</sup> insère deux articles : L. 3-1 et L. 3-2 au code des P&T, lesquels concernent :

- le **droit d'accès des tiers** aux installations et informations indispensables à l'exercice de leurs activités postales détenues par le prestataire du service universel (article L. 3-1) ;
- les **règles applicables aux offres de services postaux** (article L. 3-2).

● **Article L. 3-1 du code des P&T : Droit d'accès des tiers aux installations et informations indispensables à leurs activités postales**

Cet article, inséré par le projet de loi dans le code des P&T, dispose que les titulaires d'une autorisation d'offre de services postaux ont **accès aux installations et informations** détenues par le prestataire du service universel, **lorsqu'elles sont indispensables à l'exercice de leurs activités postales**. Ces installations et informations comprennent :

- les **boîtes postales** installées dans les bureaux de poste ;
- le **répertoire des codes postaux** ;
- les **informations** collectées par La Poste **sur les changements d'adresses** ;
- et enfin le **service des réexpéditions**.

La tarification de l'accès à ces prestations sera déterminée, conformément au nouvel article 12 de la directive postale (article 1<sup>er</sup>-2 de la directive de 2002) en fonction des coûts évités. Tout autre mode de calcul des coûts inférieurs aux coûts évités aurait pour effet d'en reporter le coût sur le tarif de la lettre simple et du courrier égrené. En ce sens, le projet de loi permet d'atteindre un équilibre entre les intérêts des opérateurs entrants qui bénéficient des garanties prévues par l'article 3-1 en matière d'accessibilité et d'accès à des prestations de La Poste dans des conditions qui ne dérogent pas aux principes fixés par l'article 12 de la directive précitée.

● **Article L. 3-2 du code des P&T : Exigences applicables aux offres de services postaux**

Cet article détermine les règles applicables à la fourniture de services postaux aussi bien par le prestataire du service universel que par les titulaires d'une autorisation.

Il dispose que ces offres sont soumises à quatre exigences :

- a) **garantir la sécurité des usagers, des personnels et des installations** du prestataire du service ;
- b) **garantir la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu** ;
- c) **assurer la protection des données à caractère personnel** dont peuvent être dépositaires le prestataire du service universel ou les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3, ainsi que la protection de la vie privée des usagers de ces services ;

d) exercer ces activités dans des **conditions techniques en respectant l'objectif de préservation de l'environnement.**

## ② Propositions de la Commission

A l'article L. 3-1 des Postes et Télécommunications, **deux amendements** vous sont soumis afin :

– d'indiquer que **l'accès aux installations et informations indispensables** à l'exercice des activités postales s'effectue dans des **conditions transparentes et non discriminatoires** ;

– de préciser que l'accès à ces installations s'effectue dans le cadre de **conventions** conclues par le prestataire du service universel et les détenteurs d'autorisations, dans un souci de clarification puisque, dans le projet de loi, ces conventions ne sont évoquées qu'à l'article L. 5-5 relatif au règlement des différends.

La Commission vous propose également d'adopter **un amendement rédactionnel** à l'article L. 3-2 du même code.

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.</b></p>
---

## *Article 2*

### **Compétences respectives du Gouvernement et de l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP)**

L'article 2 se compose de deux paragraphes :

- le premier opère une coordination au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des P&T ;

- le second insère au début du même titre du même code un nouveau chapitre consacré à « *La régulation des activités postales* ».

### **Paragraphe I : Coordination**

Par coordination avec le paragraphe suivant, ce paragraphe dispose que le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des P&T en devient le chapitre III et que ses articles L. 5 et L. 6 deviennent les articles L. 6 et L. 6-1.

### **Paragraphe II : La régulation des activités postales**

Cet article insère après le chapitre I du code des P&T un nouveau chapitre II intitulé « **La régulation des activités postales** », qui comprend les articles L. 4 à L. 5-9.

Article L. 4 du code des P&T

#### **Compétences du ministre chargé des postes et du ministre chargé de l'économie en matière postale**

Il revient au seul **ministre chargé des postes de préparer et de mettre en oeuvre la réglementation applicable aux services postaux**. Il peut, en outre, **demander** à l'ARTP de **mettre en oeuvre les sanctions prévues** à l'article L. 5-3.

Ce sont, en revanche, des arrêtés conjoints des ministres respectivement chargés des postes d'une part et de l'économie, d'autre part, qui **homologuent**, après avis public de l'ARTP, **les tarifs des prestations offertes à la presse au titre du service public du transport et de la distribution de la presse**, et soumises au régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications, sous réserve que la **structure tarifaire de ces prestations favorise le pluralisme**, notamment celui de l'information politique et générale.

A cet article, la Commission vous propose d'adopter **un amendement rédactionnel**.

Article L. 5 du code des P&T

**Contribution de l'ARTP à l'élaboration de dispositions normatives**

Cet article prévoit que l'ARTP est :

– **consultée** sur les projets de loi et de décrets, relatifs au secteur postal, comme elle l'est déjà sur les textes qui intéressent les télécommunications en vertu de l'article L. 36-5 du code des P&T qui prévoit, en outre, que l'ART est aussi consultée sur les « *projets de règlements* » et qu'elle « *participe à leur mise en œuvre* ».

– **associée** à la préparation de la position française dans les négociations internationales relatives au domaine des postes, et, pour les questions qui relèvent de sa compétence, aux travaux menés dans le cadre des organisations internationales et communautaires compétentes dans ce domaine, à la demande du ministre chargé des postes.

A cet article, la Commission vous propose d'adopter **un amendement rédactionnel**.

● **Articles L. 5-1 à L. 5-9 du code des P&T : compétences de l'ARTP en matière de régulation postale**

Les articles L. 5-1 à L. 5-9 détaillent les compétences de l'ARTP en matière de régulation postale.

① **Les obligations instituées par la directive 97/67/CE**

L'article 22 modifié de la **directive 97/67/CE du 15 décembre 1997** dispose que **chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes** des opérateurs postaux ; **cette (ces) autorité(s) assure(nt) le respect des obligations découlant de cette directive et instaurent, s'il y a lieu, des contrôles et des procédures spécifiques** afin de veiller à ce que le périmètre des services réservés soit respecté. Ces autorités **peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de la concurrence** dans le secteur postal.

## ② Le contenu du projet de loi

Les articles L. 5-1 à L. 5-9 du code des P&T proposés par l'article 2 du projet de loi déterminent respectivement :

- les **conditions de délivrance des autorisations** (article 5-1 du code précité) ;
- les **modalités de fixation des tarifs** (article 5-2 du même code) ;
- la **procédure de sanctions applicable aux prestataires postaux** (article 5-3 du code des P&T) ;
- la procédure de **saisine de l'ARTP** pour l'exécution des **contrats dérogeant aux conditions générales de l'offre du service universel** (article 5-4 du même code) ;
- le **mode de règlement des différends entre prestataires** (article 5-5 du code précité) ;
- le **régime des décisions de l'ARTP** (article 5-6 du même code) ;
- la **procédure de conciliation** devant l'autorité de régulation (article 5-7 du code des P&T) ;
- la procédure de **saisine du Conseil de la concurrence** par l'ARTP (article 5-8 du même code) ;
- les **procédures d'enquêtes dans le secteur postal** (article 5-9 du code précité).

Article L. 5-1 du code des P&T

### **Conditions de délivrance des autorisations aux prestataires de services postaux**

Cet article détermine les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations d'exercer une activité de prestataire de services postaux.

#### ● **Caractéristiques de l'autorisation**

**Délivrée par l'ARTP, pour dix ans et renouvelable, l'autorisation est incessible.** Elle précise :

- les caractéristiques de l'offre de services postaux autorisée ;

- le territoire où elle peut être fournie ;
- les procédures de traitement des réclamations des utilisateurs en cas de perte, vol, ou non respect des normes de qualité, y compris lorsque plusieurs prestataires sont impliqués ;
- les obligations imposées au titulaire pour permettre l'exercice du contrôle de son activité postale par l'ARTP.

### ● Refus d'autorisation

L'autorisation ne peut être refusée que pour des motifs tirés de la sauvegarde de l'ordre public, des nécessités de la défense ou de la sécurité publique, de l'incapacité technique, économique ou financière du demandeur de faire face durablement aux obligations attachées à son activité postale, notamment aux exigences auxquelles sont soumis les prestataires de services postaux en application du nouvel article L. 3-2 ou d'une des sanctions mentionnées aux articles L. 5-3 et L. 17 à L. 19.

Le dernier alinéa de cet article précise enfin qu'un décret en Conseil d'Etat en précisera les conditions d'application, en particulier les normes de qualité de service et les conditions de leur contrôle.

Article L. 5-2 du code des P&T

### Modalités de fixation des tarifs

Dans le cadre de son **pouvoir général de régulation du secteur postal, l'ARTP** :

– 1°) **veille au respect**, par le prestataire du service universel et par les titulaires de l'autorisation d'y exercer une activité, **des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel**, et, plus généralement, des activités postales visées à l'article L. 3, des décisions prises pour l'application de ces dispositions (cf. article L. 36-7 2°) du code des P&T pour l'ART). Elle sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 5-3 ;

– 2°) **est informée par le prestataire du service universel des conditions techniques et tarifaires dans lesquelles les autres opérateurs autorisés accèdent aux informations et installations** indispensables mentionnées à l'article L. 3-1 ;

– 3°) **émet un avis public sur les objectifs tarifaires du service universel fixés dans le contrat de plan** en application de l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et veille à leur respect ;

– 4°) **émet un avis sur les objectifs de qualité de service du service universel** fixés dans le contrat de plan en application de l'article 9 de la loi du 2 juillet 1990 et veille à leur respect ; elle **fait réaliser** annuellement, par un organisme indépendant, **une étude de qualité de service**, dont elle publie les résultats (cf. dans le domaine des télécommunications l'article L. 36-7 5°) du même code) ;

– 5°) **approuve les tarifs du service réservé** (son silence pendant deux mois vaut approbation) et est informée par le prestataire du service universel, préalablement à leur entrée en vigueur et dans un délai précisé dans son cahier des charges, des tarifs des autres prestations du service universel. Elle peut, après en avoir informé le ministre, émettre un avis public à ce sujet. Elle tient compte, dans son approbation ou son avis, de la situation concurrentielle des marchés, en particulier pour l'examen des tarifs des envois en nombre ;

– 6°) **émet un avis sur des prestations offertes à la presse** (cf. deuxième alinéa de l'article L. 4), avant leur homologation par les ministres ;

– 7°) après avoir recueilli l'avis du Comité de la réglementation comptable, elle **précise les règles de comptabilisation des coûts permettant de contrôler le respect par le prestataire du service universel des obligations fixées dans son cahier des charges** et établit et rend publiques les spécifications et la description des systèmes de comptabilisation correspondants. L'autorité s'assure que les commissaires aux comptes chargés du contrôle du prestataire du SU vérifient la régularité et la sincérité des comptes au regard des règles qu'elle a établies. Enfin elle reçoit communication des résultats de ces vérifications, sans que le secret puisse lui être opposé et veille à ce que la certification des comptes annuels soit publiée par les soins des commissaires aux comptes ;

– 8°) si le SU ne peut être financé par le prestataire qui en est chargé dans des conditions équitables, elle **recommande au ministre chargé des postes** les mesures utiles pour garantir sa pérennité.

A cet article, la Commission des Affaires économiques vous propose, outre **un amendement rédactionnel, trois amendements** tendant respectivement à :

– **disposer que l'Autorité de Régulation émettra, en tant que de besoin, des recommandations de valeur indicative** sur les conditions techniques d'accès aux installations et informations essentielles précitées, en

s'inspirant des diverses initiatives prises par les autorités de régulation existantes afin de faire connaître publiquement les conditions dans lesquelles elles entendent interpréter telle ou telle disposition ;

– **prévoir que l’Autorité de Régulation recevra, à sa demande, les conventions d’accès aux installations et informations essentielles** visées à l’article L.5-5, système moins lourd que celui qui prévaut dans les secteurs des télécommunications et de l’énergie où toutes les conventions d’accès sont transmises aux régulateurs ;

– **supprimer la référence à un avis du Comité de la réglementation comptable** sur les règles de comptabilisation des coûts destinées à contrôler le respect des obligations de service universel, considérant que ce comité établit des prescriptions comptables générales en vertu de la loi du 6 avril 1998, et non pas des prescriptions en matière de comptabilité analytique.

Article L. 5-3 du code des P&T

### **Procédure de sanctions des prestataires postaux**

Cet article fixe le **régime des sanctions applicables par l’ARTP** afin de faire appliquer les dispositions relatives au service universel. Il s’inspire de l’article L. 36-11 applicable au secteur des télécommunications.

Son premier alinéa confère à l’ARTP une **compétence générale pour prononcer des sanctions** à l’encontre du prestataire du service universel et des titulaires d’autorisations, soit **d’office**, soit **à la demande du ministre** chargé des postes, du **prestataire du service universel** ou du **titulaire d’une autorisation**.

Il établit un régime de sanctions applicables au prestataire du SU comme aux autres opérateurs composé d’un « tronc commun » et de dispositions spécifiques, pour ces deux types de prestataires.

Le **tronc commun** concerne la **procédure de mise en demeure des opérateurs et le délai qui leur est imparti** pour s’y conformer. Il prévoit que le directeur des services de l’ARTP adresse et, s’il le juge utile, rend publique une mise en demeure de se conformer dans un délai déterminé aux dispositions législatives ou réglementaires ou aux décisions prises pour en assurer la mise en oeuvre, ou encore aux prescriptions de l’autorisation qu’il détient. A l’issue de ce délai, qui ne peut être inférieur à un mois sauf en cas d’infraction grave et répétée, si l’intéressé ne se conforme pas à une décision de l’ARTP ou à la mise en demeure, ou s’il fournit des renseignements incomplets ou erronés,

**L'Autorité de régulation peut prononcer, compte tenu de la gravité du manquement, des sanctions** distinctes applicables aux seuls prestataires titulaires d'une autorisation d'une part et, d'autre part, celles qui s'appliquent aussi bien à ces prestataires qu'à l'opérateur chargé du SU.

Pour les **titulaires d'une autorisation** (cas général), l'échelle des sanctions consiste en :

- l'avertissement ;
- la réduction d'une année de la durée de l'autorisation ;
- la suspension de l'autorisation pour un mois au plus ;
- le retrait de l'autorisation.

Pour le **prestataire du service universel ou le titulaire d'une autorisation**, l'ARTP peut infliger :

- **si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale**, une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, dans la limite de 3 % du chiffres d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, plafond porté à 5 % en cas de nouvelle infraction (lorsque l'opérateur n'exerçait pas d'activité postale antérieurement, permettant de calculer le plafond, la sanction est limitée à 150.000 euros au plus et 375.000 euros au plus en cas de récidive) ;

- **si l'infraction consiste dans la communication d'informations inexactes, dans le refus de fournir des informations demandées** ou encore dans le fait de s'opposer au déroulement d'une enquête après mise en demeure restée infructueuse, l'ARTP peut prononcer une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 7.500 €.

Les quatre derniers alinéas de cet article établissent le **régime procédural** des sanctions prononcées par l'ARTP.

Afin de **protéger les droits de la défense**, ils prévoient que les sanctions sont prononcées après que l'intéressé a reçu notification des griefs et a été mis à même de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites et orales. Ils disposent que les sanctions pécuniaires sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. L'ARTP ne peut être saisie de faits remontant à plus de trois ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction.

Enfin, les décisions de sanction qui sont motivées, notifiées à l'intéressé et publiées au *Journal officiel*, peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction et d'une demande de suspension devant le Conseil d'Etat.

La commission vous propose **un amendement** destiné à **harmoniser la liste des personnes susceptibles de saisir l'ARTP qui figure à cet article avec celle établie par l'article L. 36-11 du code des postes et télécommunications**. Il vous est, en conséquence, proposé d'étendre cette faculté à une organisation professionnelle, une association agréée d'utilisateurs, et une personne physique ou morale concernée.

Article L. 5-4 du code des P&T

### **Saisine de l'ARTP sur les contrats dérogant aux conditions générales de l'offre du service universel**

Dans ses relations commerciales avec certains « grands comptes », l'opérateur du service universel postal peut déroger aux conditions tarifaires fixées pour celui-ci en vertu de l'article L. 2-1 (nouveau) introduit au code des P&T par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

Afin de faciliter le mode de règlement des contestations relatives à ces contrats spécifiques, **l'article L. 5-4 confie à l'ARTP**, lorsqu'elle est saisie par l'une ou l'autre partie d'un différend portant sur la conclusion ou l'exécution d'un de ces contrats lorsque ce différend est relatif aux règles, aux tarifs ou au caractère objectif et non discriminatoire des règles applicables à ces conventions, **le soin de se prononcer dans un délai de quatre mois après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations**.

A cet article, la commission vous propose d'adopter **un amendement rédactionnel**.

Article L. 5-5 du code des P&T

### **Règlement des différends entre prestataires**

**Cet article prévoit la saisine de l'ARTP sur un litige relatif à une convention d'accès aux installations et aux informations postales.**

Il permet aux parties intéressées de **saisir l'ARTP** -déjà investie d'un pouvoir analogue par l'article L. 36-8-I du code précité- en cas d'échec des négociations entre le prestataire du service universel et le titulaire d'une autorisation ou de **différends portant sur la conclusion** ou l'exécution de stipulations techniques et tarifaires d'une convention **relative aux**

**installations et informations indispensables** à l'exercice des activités postales (cf. article L. 3-1 du code des P&T).

Dans ce cas, l'ARTP s'assure que **les conditions techniques et tarifaires offertes ne sont pas discriminatoires** et se prononce dans un **délai de quatre mois** après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations.

Article L. 5-6 du code des P&T

### **Régime des décisions de l'ARTP**

En vertu de cet article, les **décisions de l'ARTP relatives aux contrats qui dérogent aux conditions du SU (article L. 5-4) et celles relatives à l'accès aux informations indispensables à l'exercice des activités postales (article L. 5-5) :**

- sont **motivées** ;
- **précisent**, le cas échéant, **les conditions**, d'ordre technique et financier, **dans lesquelles les prestations doivent être assurées** ;
- peuvent être **précédées**, en tant que de besoin, d'une **audition** des personnes intéressées ;
- peuvent faire l'objet d'un **recours en annulation ou en réformation devant la Cour d'Appel de Paris**, qui n'est pas suspensif ;
- peuvent donner lieu à un **sursis à exécution ordonné par le juge** si leur exécution peut entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est survenu, postérieurement à leur notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.

Le dernier alinéa de l'article prévoit enfin qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions de son application, notamment les délais de recours devant la cour d'appel de Paris et en cassation.

Article L. 5-7 du code des P&T

### **Procédure de conciliation devant l'ARTP**

Cet article, analogue à l'article L. 36-9 pour les télécommunications, prévoit que l'ARTP peut être saisie d'une **demande de conciliation**, en vue de régler les litiges portant sur les services d'envoi de correspondance ne relevant pas des articles L. 5-3 et L. 5-4 par :

- le **prestataire du service universel** ;
- les **expéditeurs d'envois de correspondance en nombre** ;
- les **intermédiaires groupant les envois de correspondance de plusieurs clients** ;
- et les **titulaires de l'autorisation** prévue à l'article L. 3 du code des P&T.

Article L. 5-8 du code des P&T

### **Saisine du Conseil de la concurrence par l'ARTP**

Cet article, presque identique à l'article L. 36-10 pour le secteur des télécommunications, aménage le **régime des relations entre l'ARTP et le Conseil de la concurrence**, en prévoyant une **information réciproque** de ces deux autorités.

#### **Le président de l'ARTP :**

- **saisit le Conseil de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence** dont il peut avoir connaissance dans le domaine des activités postales, notamment si un différend lui est soumis en application des articles L. 5-4 et L. 5-5 (saisi dans le cadre d'une procédure d'urgence, le Conseil de la concurrence se prononce dans les trente jours ouvrables suivant la date de la saisine) ;

- **peut saisir le Conseil de la concurrence pour avis sur toute autre question relevant de sa compétence.**

**Le Conseil de la concurrence communique, quant à lui, à l'ARTP toute saisine entrant dans son champ de compétence et recueille son avis sur les pratiques dont il est saisi dans le secteur postal.**

Le dernier alinéa de cet article prévoit enfin que le président de l'ARTP informe le procureur de la République des faits qui sont susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Article L. 5-9 du code des P&T

### **Procédures d'enquête dans le secteur postal**

Aux termes de cet article dont la rédaction est très proche de celle de l'article L. 32-4<sup>11</sup> du code des P&T, deux autorités exercent le pouvoir de mener des enquêtes dans le secteur postal : le ministre chargé des Postes et l'ARTP. Aussi cet article L. 5.9 soumet-il ces enquêtes à un régime identique.

C'est ainsi que **le ministre et l'ARTP peuvent recueillir toutes les informations ou documents nécessaires** auprès du prestataire du SU et des titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des P&T.

Il détermine le **régime juridique des enquêtes** qui sont susceptibles d'être effectuées à cette fin. Celles-ci ne peuvent être réalisées que par des fonctionnaires et agents du ministère chargé des postes et de l'ARTP habilités par le ministre chargé des postes et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ces enquêtes donnent lieu à procès-verbal dont un double est transmis dans les cinq jours aux parties intéressées.

---

<sup>11</sup> Article L32-4 (Loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 art. 1 et 2 Journal Officiel du 30 décembre 1990) (Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 art. 5 Journal Officiel du 27 juillet 1996) : Pour l'accomplissement de leurs missions, le ministre chargé des télécommunications et le président de l'Autorité de régulation des télécommunications peuvent :

1° Recueillir auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de télécommunications ou fournissant des services de télécommunications les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect par ces personnes des principes définis aux articles L. 32-1 et L. 32-3, ainsi que des obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs ou réglementaires ou par l'autorisation qui leur a été délivrée ;

2° Procéder auprès des mêmes personnes physiques ou morales à des enquêtes ; ils désignent les fonctionnaires des administrations de l'Etat habilités à cet effet dans les conditions prévues à l'article L. 40.

Le ministre chargé des télécommunications et le président de l'Autorité de régulation des télécommunications veillent à ce que ne soient pas divulguées les informations recueillies en application du présent article lorsqu'elles sont protégées par un secret visé à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Le ministre ou l'ARTP désigne toute personne compétente pour réaliser, le cas échéant, une expertise.

Les **pouvoirs d'investigation** des fonctionnaires et agents assermentés chargés de mener à bien une enquête **sont très étendus** puisqu'ils leur permettent :

- d'accéder à toutes les informations utiles détenues par les prestataires de services postaux ou les personnes exerçant une activité postale ;

- de recevoir, à leur demande, communication des documents comptables et factures, de toute pièce ou document utile et d'en prendre copie ;

- de recueillir, sur convocation ou sur place, les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission ;

- d'accéder à tous locaux, terrains et véhicules à usage professionnel, à l'exclusion des domiciles et parties de locaux servant de domicile, relevant de ces personnes, et procéder à toutes constatations.

Le texte précise toutefois que ces agents ne peuvent accéder à ces locaux que pendant leurs heures d'ouverture lorsqu'ils sont ouverts au public, et, dans les autres cas, entre 8 heures et 20 heures.

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.</b></p>
---

### *Article 3*

#### **Communication des changements de domicile**

Cet article insère un **article L. 6-1 au code des P&T**, qui prévoit que **le prestataire du service universel et les titulaires de l'autorisation de fournir un service postal communiquent aux autorités judiciaires** qui en font la demande en matière pénale, **aux services des impôts et au régisseur du service de la redevance de l'audiovisuel les changements de domicile** dont ils ont connaissance.

A cet article, la commission vous propose d'adopter **un amendement** rédactionnel.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

#### *Article 4*

### **Dispositions pénales**

L'article 4 du projet de loi modifie, outre les articles L. 17 à L. 20, les articles L. 28 et L. 29 du code des P&T qui déterminent les **dispositions pénales applicables en cas de violation du régime du transport de correspondances.**

A cet article, la commission vous propose **un amendement** rédactionnel.

#### Article L. 17 du code des P&T

### **Sanction de la violation des dispositions sur la fourniture de services réservés et en cas de défaut d'autorisation**

#### **① Le droit en vigueur**

L'article L. 17 du code des P&T punit d'une amende de 3.750 euros, le fait d'effectuer un transport de correspondances en violation des dispositions de l'article L. 2 du même code.

#### **② Les modifications opérées par le projet de loi**

L'article L. 17 punit désormais d'une amende de 15.000 euros -soit près du quadruple de l'amende antérieurement en vigueur (mais cinq fois

moins que celle qui punit l'ouverture d'un réseau téléphonique non autorisé, en vertu de l'article L. 39 du code des P&T)- le fait :

- de fournir des services réservés à La Poste (1°) ;
- de fournir, sans autorisation, des services d'envoi de correspondances intérieures d'un poids inférieur ou égal à 2 kg comprenant au moins la distribution ou des services transfrontaliers au départ du territoire français d'envois de correspondances d'un poids inférieur ou égal à 2 kg (2°).

#### Article L. 18 du code des P&T

### **Peines complémentaires applicables aux personnes physiques coupables de l'infraction prévue à l'article L. 17**

#### **① Le droit en vigueur**

L'article L. 18 dispose qu'en cas de condamnation pour récidive, le tribunal peut ordonner l'**affichage du jugement** à un nombre d'exemplaires qui ne peut excéder 50, aux frais du contrevenant.

#### **② Les modifications opérées par le projet de loi**

L'article L. 18 sanctionne, dans la rédaction initiale, les personnes physiques coupables des infractions prévues à l'article L. 17 du code des P&T de quatre peines complémentaires :

- l'**interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale** dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée d'un an au plus (a) ;

- la **confiscation de la chose qui a servi** ou était destinée à **commettre l'infraction** ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution dans les conditions prévues par l'article L. 131-21 du code pénal<sup>12</sup> (b) ;

---

<sup>12</sup> Code pénal, article 131-21 : La peine de confiscation est obligatoire pour les objets qualifiés, par la loi ou le règlement, dangereux ou nuisibles. La confiscation porte sur la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou sur la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution. En outre, elle peut porter sur tout objet mobilier défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction. La chose qui est l'objet de l'infraction est assimilée à la chose qui a servi à commettre l'infraction ou qui en est le produit [...]. Lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut être représentée, la confiscation est ordonnée en valeur. Pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de la chose confisquée, les

– la **fermeture**, pour une durée d'un an au plus, **d'un ou de plusieurs des établissements** de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés (c) ;

– l'**affichage** ou la **diffusion de la décision** dans les conditions prévues par l'article L. 131-35<sup>13</sup> du code pénal (d).

## Article L. 19 du code des P&T

### **Responsabilité pénale des personnes morales**

#### ① **Le droit en vigueur**

L'article L. 19 du code précité fixe le régime de **responsabilité personnelle des entrepreneurs de transport** au titre des infractions commises par leurs employés.

#### ② **Les modifications opérées par le projet de loi**

La nouvelle rédaction de l'article L. 19 du code précité institue **la responsabilité pénale des personnes morales** au titre des infractions définies à l'article L. 17, dans les conditions prévues par le **régime général** fixé par l'article L. 121-2 du code pénal<sup>14</sup>, ces personnes étant passibles de l'amende

---

*dispositions relatives à la contrainte par corps sont applicables. La chose confisquée est, sauf disposition particulière prévoyant sa destruction ou son attribution, dévolue à l'Etat, mais elle demeure grevée, à concurrence de sa valeur, des droits réels licitement constitués au profit de tiers.*

<sup>13</sup> Code pénal, article 131-35 : *La peine d'affichage de la décision prononcée ou de diffusion de celle-ci est à la charge du condamné. Les frais d'affichage ou de diffusion recouverts contre ce dernier ne peuvent toutefois excéder le maximum de l'amende encourue. La juridiction peut ordonner l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision, ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. Elle détermine, le cas échéant, les extraits de la décision et les termes du communiqué qui devront être affichés ou diffusés. L'affichage ou la diffusion de la décision ou du communiqué ne peut comporter l'identité de la victime qu'avec son accord ou celui de son représentant légal ou de ses ayants droit. La peine d'affichage s'exécute dans les lieux et pour la durée indiqués par la juridiction ; sauf disposition contraire de la loi qui réprime l'infraction, l'affichage ne peut excéder deux mois. En cas de suppression, dissimulation ou lacération des affiches apposées, il est de nouveau procédé à l'affichage aux frais de la personne reconnue coupable de ces faits. La diffusion de la décision est faite par le Journal officiel de la République française, par une ou plusieurs autres publications de presse, ou par un ou plusieurs services de communication audiovisuelle. Les publications ou les services de communication audiovisuelle chargés de cette diffusion sont désignés par la juridiction. Ils ne peuvent s'opposer à cette diffusion.*

<sup>14</sup> Code pénal, article 121-2 : *Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou*

prévue par l'article L. 131-8 du même code. Les **peines complémentaires** qui leur sont applicables au titre des infractions prévues par l'article L. 17 sont celles mentionnées aux 2° à 5°, 8° et 9° de l'article L. 131-39 du code pénal<sup>15</sup> (interdiction d'exercer, fermeture des établissements, exclusion des marchés publics notamment), étant précisé que l'interdiction d'exercer une activité mentionnée au 2° de l'article L. 131-39 s'applique à l'activité dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

Article L. 20 du code des P&T

### **Recherche et constatation des infractions**

Cet article est inspiré de l'article L. 40 du code des P&T qui, lui, s'applique aux télécommunications.

#### **① Le droit en vigueur**

L'actuelle rédaction de l'article L. 20 du code précité dispose que pour assurer l'exécution des dispositions relatives au monopole postal prévu par son article L. 1, les fonctionnaires assermentés de l'administration des postes et télécommunications, les employés des douanes aux frontières, la gendarmerie nationale et tous agents ayant qualité pour constater les délits et contraventions peuvent opérer les saisies et perquisitions sur les personnes qui, à raison de leur profession ou de leur commerce, font habituellement des transports d'un lieu à un autre. Ils peuvent, à cette fin, se faire assister de la force armée.

---

*le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3.*

<sup>15</sup> Code pénal, article L.131-39 : (2°) **L'interdiction, à titre définitif** ou pour une durée de cinq ans au plus, **d'exercer** directement ou indirectement une ou **plusieurs activités professionnelles** ou sociales ; (3°) Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ; (4°) La **fermeture** définitive ou pour une durée de cinq ans au plus **des établissements** ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ; (5°) **L'exclusion des marchés publics** à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ; (8°) La **confiscation de la chose** qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ; (9°) **L'affichage de la décision** prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle.

## ② Les modifications opérées par le projet de loi

Composé de trois paragraphes, l'article L. 20 détermine la procédure en vertu de laquelle les contraventions et infractions au titre III du code des P&T seront constatées, tant en ce qui concerne la recherche des faits délictueux (I) que l'intervention de l'autorité judiciaire (II) et les modalités des visites effectuées à cette fin (III).

### I. Recherche des infractions

Le premier paragraphe donne compétence aux **officiers et agents de police judiciaire** agissant conformément au code de procédure pénale, ainsi qu'aux fonctionnaires et agents du ministère chargé des Postes et de l'Autorité de régulation visés à l'article L. 5-9 du code des P&T pour rechercher et constater par procès verbal les infractions au titre VIII de ce code. Il leur ouvre un **droit d'accès** aux locaux, terrains ou véhicules à usage professionnel, ainsi que la possibilité de **demande la communication de tous documents professionnels** et d'en **prendre copie**, outre le pouvoir de **recueillir**, sur convocation ou sur place, **tout renseignement** ou justification. La seule limite tient à ce que ces fonctionnaires et agents ne peuvent accéder aux locaux en question que pendant leurs heures d'ouverture, s'ils sont ouverts au public, et entre 8 heures et 20 heures si tel n'est pas le cas.

### II. Intervention de l'autorité judiciaire

Le second paragraphe de cet article prévoit que, pour **procéder aux visites** et à la **saisie de matériels** et de **documents**, les fonctionnaires et agents précités sont tenus **d'obtenir**, par ordonnance du président du tribunal de grande instance, une **autorisation judiciaire**. Une ordonnance unique peut être délivrée par un seul magistrat lorsque les lieux en question sont situés dans le ressort de plusieurs juridictions et qu'une action simultanée doit être menée dans chacun d'entre eux.

Lorsque la demande d'autorisation lui est soumise, le magistrat vérifie qu'elle est **fondée** et comporte tous les éléments d'information de nature à justifier la visite qui s'effectue sous son autorité ou sous son contrôle. Le juge désigne, pour assister à ces opérations et l'en tenir informé, un officier de police judiciaire et peut se rendre dans les locaux pendant l'intervention dont il peut décider, à tout moment, la suspension ou l'arrêt.

L'ordonnance autorisant la visite est notifiée à l'occupant des lieux, verbalement et sur place. Il en reçoit copie contre récépissé ou émargement au procès-verbal. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée, après la visite, par lettre recommandée avec accusé

de réception. Elle n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation soumis aux règles de la procédure pénale, qui n'est pas suspensif. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis, précision importante puisque c'est à compter de cette notification que court le délai de deux mois pendant lequel un recours peut être intenté contre le déroulement de la visite (cf. ci-après).

### III. Modalités de la visite

Aux termes du troisième paragraphe, **la visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux** ou de son représentant ou, à défaut, de deux témoins requis par l'officier de police judiciaire parmi les personnes qui ne relèvent pas de son autorité ou de celle de l'administration des Postes. Seuls les enquêteurs, l'occupant des lieux ou son représentant et l'officier de police judiciaire peuvent prendre connaissance des pièces et documents avant leur saisie. Les inventaires et mises sous scellés sont réalisés conformément à l'article L. 56 du code de procédure pénale<sup>16</sup> et les originaux du procès-verbal et de l'inventaire sont transmis au juge qui a ordonné la visite. Les correspondances dont la conservation est inutile sont remises, après inventaire, au prestataire du service universel qui en assure la distribution.

Un recours contre le déroulement des visites ou des saisies peut être intenté auprès du juge qui les a autorisées par ordonnance, dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'ordonnance à l'intéressé. Ce magistrat se prononce sur ce recours par la voie d'une ordonnance contre laquelle seul un pourvoi en cassation -non suspensif- peut être intenté.

Article L. 28 du code des P&T

### **Intervention du ministre chargé des postes devant les juridictions pénales**

L'article L. 28 du code des P&T en vigueur dispose que le ministre des postes et télécommunications exerce la poursuite des infractions aux dispositions relatives au monopole postal ainsi qu'à celles concernant

---

<sup>16</sup> Code de procédure pénale, article 56 : *Si la nature du crime est telle que la preuve en puisse être acquise par la saisie des papiers, documents ou autres objets en la possession des personnes qui paraissent avoir participé au crime ou détenir des pièces ou objets relatifs aux faits incriminés, l'officier de police judiciaire se transporte sans désemparer au domicile de ces derniers pour y procéder à une perquisition dont il dresse procès-verbal. Il a seul, avec les personnes désignées à l'article 57 et celles auxquelles il a éventuellement recours en application de l'article 60, le droit de prendre connaissance des papiers ou documents avant de procéder à leur saisie. Toutefois, il a l'obligation de provoquer préalablement toutes mesures utiles pour que soit assuré le respect du secret professionnel et des droits de la défense. Tous objets et documents saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés [...]*

l'insertion dans les envois de valeurs prohibées ou l'usage de timbres postes ayant déjà été utilisés. **Il est autorisé à transiger** dans ces matières.

Dans la nouvelle rédaction proposée par le cinquième paragraphe de l'article 4 du projet de loi, le ministre chargé des postes ou son représentant sont investis du pouvoir de **déposer des conclusions et de les développer à l'audience, devant les juridictions pénales. Il ne peut donc plus transiger.**

## Article L. 29 du code des P&T

### **Actualisation du régime des envois prohibés**

Cet article transpose dans le code des P&T des dispositions de la convention postale universelle et abroge les dispositions obsolètes de l'article L. 19 du même code sur la responsabilité des entrepreneurs de transport.

#### **① Le texte en vigueur**

L'article L. 19 du code des P&T prévoit que les entrepreneurs de transport sont personnellement responsables des infractions commises par leurs employés, sauf recours contre ceux-ci ou contre toute personne du fait de laquelle l'infraction résulte.

#### **② La nouvelle rédaction de l'article L. 19 du code des P&T**

La convention postale universelle élaborée dans le cadre de l'Union postale universelle, organisation internationale rattachée aux Nations-Unies, a été ratifiée par la France. Ses articles 12 à 13-2 fixent une liste des produits interdits à l'importation ou au transit (prohibition des envois contenant des stupéfiants, des matières dangereuses, explosibles, inflammables ou radioactives...).

Afin d'en faire respecter les dispositions en France, la nouvelle rédaction de l'article L. 19 du code des P&T prévoit que l'insertion dans un envoi postal de matières ou d'objets prohibés par la convention postale universelle est punie d'une amende de 15.000 euros. En outre, les personnes physiques coupables de cette infraction encourent les peines complémentaires mentionnées aux a et b de l'article L. 18 (interdiction d'exercer une activité professionnelle et confiscation de la chose ayant servi à l'infraction) et aux 8°

et 9° de l'article 131-39 du code pénal (confiscation de la chose ayant servi à commettre l'infraction et affichage de la décision).

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 5*

#### **Dispositions communes à la régulation des postes et télécommunications**

Composé de six paragraphes, cet article comporte diverses dispositions de coordination (paragraphes I et II) et insère un livre V intitulé « *Dispositions communes à la régulation des postes et télécommunications* » au code des P&T (paragraphes III à V).

Le **paragraphe I** abroge les articles L. 16, L. 21, L. 22, L. 24 et L. 36 du code des P&T.

Le **paragraphe II** apporte une modification de coordination à l'article L. 31 du même code.

Le **paragraphe III** précise que les articles L. 36-1, L. 36-2, L. 36-3, L. 36-4, L. 36-12 et L. 36-14 du code des P&T deviennent respectivement les articles L. 130, L. 130-1, L. 130-2, L. 130-3, L. 130-4 et L. 130-5 du même code et ajoute au code des P&T un livre V intitulé : « *Dispositions communes à la régulation des postes et télécommunications* », lequel comprend les articles L. 130, L. 130-1, L. 130-2, L. 130-3, L. 130-4 et L. 130-5 précités.

Le **paragraphe IV** modifie la rédaction de l'article L. 130-1 du code des P&T (ancien article L. 36-2) qui concerne les **incompatibilités** des fonctions de membres de l'ARTP afin de faire figurer parmi celles-ci la **détention d'intérêts dans des entreprises du secteur postal**.

Le **paragraphe V** opère une coordination dans le deuxième alinéa de l'article L. 130-3 (ancien article L. 36-4), relatif aux ressources de l'Autorité de régulation.

Le **paragraphe VI** modifie la rédaction à l'article L. 130-5 du code des P&T (ancien article L. 36-14) relatif aux pouvoirs de proposition de l'Autorité de régulation et à l'obligation faite aux opérateurs de lui apporter

les informations statistiques relatives à leur activité, pour y faire référence au secteur postal.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 6*

**Dénomination de l'Autorité de régulation  
des télécommunications et des postes**

Cet article dispose qu'à compter de la publication de la loi, l'Autorité de régulation des télécommunications sera dénommée « Autorité de régulation des télécommunications et des postes ».

Or le projet de loi n°1055 « Communications électroniques et services de communication audiovisuelle », qui sera très prochainement discuté au Parlement, prévoit, en son article 1er, de remplacer le mot « télécommunications » par les mots « communications électroniques » dans l'ensemble du code des postes et télécommunications, et y compris dans l'intitulé-même de ce code, lequel deviendra le code des communications électroniques et des postes.

Votre rapporteur estime qu'il serait logique de **saisir l'occasion du changement de dénomination de l'ART qu'impose l'extension de ses compétences au secteur postal pour intégrer d'ores et déjà l'évolution de la terminologie qu'emportera le projet de loi sur les communications électroniques.**

En outre, un tel alignement de la dénomination de l'autorité de régulation sur la terminologie européenne, laquelle se réfère désormais exclusivement aux « communications électroniques », préviendrait tout conflit de compétences éventuel entre l'autorité régulant les communications électroniques et les postes et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

C'est pourquoi un **amendement** à l'article 6 prévoit de renommer l'Autorité de régulation des télécommunications « Autorité de régulation des

communications électroniques et des postes » et de modifier en conséquence la dénomination de l'autorité à chacune de ses occurrences dans le projet de loi.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 7*

**Rapport du Gouvernement  
sur l'équilibre et le financement du service universel postal**

Cet article prévoit que, **trois ans au plus tard après la promulgation de la loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport sur l'équilibre et les modalités de financement du service universel postal, lequel examinera la pertinence de la création d'un fonds de compensation du service universel postal** et, le cas échéant, les conditions de sa mise en œuvre.

La directive de 1997 prévoit, en effet, deux moyens pour financer le service universel, la **délimitation d'un secteur réservé** ou, en vertu de son article 9, 4), la **création d'un fonds** destiné à assurer la sauvegarde du service universel, lorsqu'un État membre détermine que les obligations de service universel constituent une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 8*

**Mission de La Poste**

Cet article modifie le troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la

poste et des télécommunications qui prévoit que La Poste a pour objet d'assurer, dans le respect des règles de la concurrence, tout autre service de collecte, de transport et de distribution d'envois postaux, d'objets et de marchandises.

Il y substitue une rédaction en vertu de laquelle **La Poste a pour objet d'assurer, dans le respect des règles de la concurrence, tout autre service de collecte, de tri, de transport et de distribution d'envois postaux, de courrier sous toutes ses formes, d'objets et de marchandises.**

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 9*

#### **Délai ouvert pour demander l'autorisation d'exercer les activités postales**

Cet article prévoit que les personnes qui, à la date **d'entrée en vigueur** de la loi offrent, à titre habituel, des prestations de services postal peuvent continuer à exercer leur activité à condition d'obtenir l'autorisation prévue au premier alinéa de l'article L. 3 du code des P&T dans le délai de trois mois à compter de **la publication** de la même loi.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 10*

#### **Entrée en vigueur de l'article 2**

Cet article prévoit un **régime spécifique d'entrée en vigueur pour l'article 2 de la loi** qui comprend les dispositions relatives aux compétences

respectives du ministre chargé des postes et de l'Autorité de régulation. Celui-ci entrera en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la promulgation, à l'exception du nouvel article L. 5 du code des P&T relatif à la consultation de l'Autorité de régulation sur les projets de décrets et à son association à la préparation de la position française dans les négociations internationales.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 7 du code des postes et télécommunications)

### **Suppression du régime d'irresponsabilité de La Poste**

Dans son dernier rapport<sup>17</sup> relatif à La Poste, votre Commission proposait des pistes de réorganisation de l'activité courrier afin de lui permettre de survivre à la concurrence grandissante. Notamment afin de placer le client au centre du renouveau du courrier, elle suggérait que La Poste adopte une démarche proprement commerciale et estimait qu'à cet égard, l'offre commerciale du groupe gagnerait en crédibilité si elle était garantie par un système de mise en cause de la responsabilité de La Poste en cas de non-respect de l'engagement pris auprès du client.

L'attention de votre commission a, en effet, été retenue par la proposition de réforme dont le Médiateur de la République a saisi le ministre de l'industrie depuis plusieurs années et qui tend à mettre un terme au régime d'irresponsabilité de La Poste, ou, plus exactement, au régime de responsabilité exorbitant du droit commun dont bénéficient les services postaux en matière de réparation des préjudices causés par eux, au titre de l'article L. 7 du code des postes et télécommunications.

Le décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 qui a institué un médiateur du service universel postal précise que « les réclamations portant sur les prestations du service universel postal sont traitées par le prestataire de ce service selon des modalités fixées par arrêté » ministériel, ledit arrêté se référant à une liste, proposée par le prestataire lui-même, de prestations pouvant faire l'objet d'un dédommagement, assortie du barème de ce dernier.

---

<sup>17</sup> *Rapport du Sénat 2002-2003 n°344 « La Poste : le temps de la dernière chance », de M. Gérard Larcher.*

Or, selon les informations que le Médiateur de la République a transmises à votre commission, La Poste a certes soumis, en mai 2002, une liste indicative aux services du ministère de l'industrie, mais cette liste n'induirait, semble-t-il, que de maigres changements par rapport à l'existant. Votre commission constate que, jusqu'à présent, ni l'arrêté ni la liste prévus par le décret du 28 décembre 2001 n'ont d'ailleurs fait l'objet d'une publication.

En outre, le 1er août 2002, La Poste a reçu du Médiateur universel postal une recommandation rejoignant les propositions du Médiateur de la République.

Votre commission s'associe à ces démarches et estime qu'une avancée de La Poste vers une plus grande responsabilisation dans l'exercice du service du courrier représente pour elle une véritable opportunité. Dans le rapport présenté par son président, la Commission des Affaires économiques considère que « *La Poste ne peut plus opposer aux réclamations de ses clients une irresponsabilité, qui représente une réponse de type monopolistique* ». En lançant la gamme Temp'post, service garantissant des délais de distribution pour le courrier industriel sous peine de pénalités, La Poste a prouvé qu'elle avait déjà cette préoccupation pour ses meilleurs clients. N'est-il pas dans son intérêt de saisir cette occasion d'améliorer véritablement la qualité du service et de redresser son image auprès du public ?

Votre commission n'ignore pas toutefois qu'une telle responsabilisation de La Poste ne peut s'imaginer indépendamment de l'amélioration du traitement des envois, la traçabilité des plis ne pouvant résulter que de la modernisation préalable de sa chaîne de tri et de distribution.

Afin de supprimer ce régime exorbitant d'irresponsabilité, votre rapporteur propose un amendement créant un article additionnel après l'article 10 qui :

– élargit la responsabilité des opérateurs postaux, quels qu'ils soient (y compris donc les concurrents de La Poste) : dès lors que la distribution des envois peut faire l'objet d'une preuve suffisante (flashage, délivrance d'un certificat de dépôt...), cette responsabilité peut être engagée dans les conditions prévues contractuellement (ou, à défaut, conformément aux dispositions applicables au transport routier, aérien et maritime) ;

– exclut de son champ d'application les envois qui ont souffert d'un retard (ceux-ci relèvent de l'article L. 13 du code des P&T) ;

– dispose qu'en cas d'avarie survenue à l'envoi qui a pu être distribué, le destinataire ou le client notifie une protestation motivée à l'opérateur postal ;

– prévoit qu'en cas de perte, l'entreprise est responsable si une preuve suffisante de dépôt peut être produite et si une preuve suffisante de distribution n'est pas produite par l'opérateur postal.

Pour les envois autres que ceux pour lesquels une preuve suffisante de distribution est prévue, le principe de responsabilité des prestataires de services postaux ne s'applique, en vertu du II, qu'en cas de faute lourde.

Enfin le III prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat établira la liste des différents types de preuves qui pourront être produites (flashage, certificat de dépôt par exemple), ainsi que les plafonds d'indemnisation.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 14 du code des P&T)

### **Abrogation**

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 14 du code des postes et télécommunications institue un régime spécifique de réception des lettres et objets recommandés par les directeurs d'hôtels, d'agences de voyages, ou leurs préposés agréés par La Poste, dès lors qu'il n'y a pas d'opposition écrite de l'expéditeur ou du destinataire, lequel a pour effet de substituer la responsabilité de ces directeurs à celle de La Poste. Ce régime spécifique est déterminé par le ministre des postes et télécommunications au terme d'une procédure particulièrement lourde, complexe et, partant, obsolète, eu égard à son objet. C'est pourquoi **un amendement** tendant à insérer un **article additionnel** vous est présenté afin de prévoir que La Poste détermine par elle-même les conditions de réception des lettres et objets recommandés, sans intervention du Ministre.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 26 du code des P&T)

**Sanctions de déclarations frauduleuses de la valeur d'un envoi**

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 26 du code des postes et télécommunications punit d'un an d'emprisonnement et de 3.750 euros d'amende la déclaration frauduleuse de la valeur d'un envoi inséré dans une lettre, dès lors qu'elle est supérieure à la valeur réelle. Un **amendement** tendant à insérer **un article additionnel** vous est proposé afin d'éviter que certains dépositaires de courrier ne fassent transporter des biens de grande valeur –pour profiter du faible risque statistique de la disparition de l'envoi, au détriment de la sécurité des agents de La Poste chargés de la distribution- tout en déclarant une valeur inférieure à celle de l'objet posté.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 36-1 du code des P&T)

**Elargissement de la composition de l'Autorité de régulation  
à des spécialistes des questions postales**

Actuellement, les membres de l'Autorité de régulation des télécommunications sont choisis, en vertu du premier alinéa de l'article L. 36-1 du code des P&T, en raison de leur qualification dans les domaines juridique, technique et de l'économie des territoires, pour un mandat de 6 ans.

Il convient à l'évidence de favoriser la désignation de membres compétents en matière de questions postales compte tenu des spécificités de celles-ci, sans pour autant négliger la désignation de personnalités qui connaissent le secteur des communications électroniques ou d'autres éléments nécessaires à l'exercice des fonctions de régulateur. C'est pourquoi la commission vous présente un article additionnel tendant à prévoir qu'outre les compétences précitées, figure au titre de la qualification des personnalités nommées en qualité de membres de l'ARTP la connaissance des domaines des communications électroniques et de la poste.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 36-1 du code des P&T)

**Augmentation de 5 à 7 du nombre des membres de l'ARTP**

Il résulte des consultations auxquelles a procédé votre Commission des Affaires économiques qu'il est souhaitable d'étoffer le collège de l'Autorité de régulation en y permettant la désignation de personnalités reconnues pour leur expérience dans le secteur postal.

En vertu de l'article L. 36-1 du code des postes et télécommunications, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) est actuellement composée de cinq membres dont trois sont nommés par décret, deux par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le Président du Sénat. C'est pourquoi, il est proposé d'accroître le nombre de ses membres de deux sièges respectivement nommés par les présidents de chacune des assemblées parlementaires. Ces nominations prendraient effet à la date de la publication de la loi, étant entendu que les membres de l'autorité en fonction à la même date exerceront leur mandat jusqu'à leur terme.

Tel est l'objet d'un **amendement** tendant à insérer un **article additionnel**.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 36-14 du code des P&T)

**Compte rendu d'activité de l'Autorité de régulation devant le Parlement**

Le deuxième alinéa de l'article L. 36-14 du code des postes et télécommunications met sur un pied d'égalité la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPPT) qui peut être entendue par les commissions permanentes du Parlement, dans les mêmes conditions que l'ART.

Cette formulation est susceptible d'être améliorée comme le propose un amendement tendant à insérer un article additionnel en prévoyant :

– que l'Autorité de régulation « rend compte » devant le Parlement souverain, ce qui est indispensable, eu égard aux pouvoirs normatifs qui lui sont conférés (tel est d'ailleurs déjà le cas de la Commission de régulation de l'énergie en vertu de l'article 32 de la loi n° 2000-18 du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité) ;

– que la CSSPPT, autorité consultative, peut être entendue par ces mêmes commissions (dans les mêmes conditions que celles déjà en vigueur en vertu de l'article L. 36-14 précité).

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*  
(Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale)

### **Extension du bénéfice de l'exonération de cotisations sociales patronales à La Poste**

L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale n'a pas ouvert à La Poste le bénéfice de l'exonération de cotisations sociales patronales pour ses salariés de droit privé. Il s'ensuit un handicap de compétitivité par rapport à ses concurrents que M. Gérard Larcher avait déjà souligné en défendant devant le Sénat un amendement (n° 124) déposé dans le cadre de la discussion du projet de loi sur les salaires, le temps de travail et le développement de l'emploi, en octobre 2002.

Cette exclusion occasionne un manque à gagner de 120 millions par an pour l'opérateur public. Face à cette charge, le projet de contrat de plan de La Poste dispose, quant à lui (paragraphe 5.4), qu'en ce qui concerne les cotisations sociales pour les salariés de droit privé : "*l'entrée de La Poste dans une situation de droit commun en ce qui concerne le calcul des cotisations*

*patronales pour ses salariés de droit privé sera étudiée en 2005 et prendra effet au 1er janvier 2006, date de l'ouverture supplémentaire du marché du courrier à la concurrence."*

Un amendement vous est donc proposé qui prévoit qu'à compter du 1er janvier 2006, La Poste bénéficie de cette exonération de cotisations sociales patronales.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*

(Articles 6, 7 et 8 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée)

**Clarification du régime du cahier des charges de La Poste**

En vertu de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 précitée, le cahier des charges de La Poste, approuvé par décret en Conseil d'Etat, précise les conditions dans lesquelles sont assurés :

- le service universel postal ;
- la desserte de l'ensemble du territoire national ;
- l'égalité de traitement des usagers ;
- la qualité et la disponibilité des services offerts ;
- la neutralité et la confidentialité des services ;
- la participation de l'exploitant à l'aménagement du territoire ;
- et la contribution de l'exploitant à l'exercice des missions de défense et de sécurité publique.

Afin d'améliorer la lisibilité du droit postal, il est suggéré **de modifier cet article afin que le cahier des charges de La Poste ne mentionne que des dispositions relatives à ses missions de service public** précitées, lesquelles ne comprennent pas, à l'évidence, le cadre général dans lequel sont gérées ses activités (composition du conseil d'administration, fonctionnement des organes de gestion, relations avec l'Etat, désignation d'un commissaire du Gouvernement, modalités de gestion des filiales ou prestations

offertes pour le compte de tiers notamment). C'est pourquoi, il est proposé de **faire figurer l'ensemble de ces dispositions relatives à la gestion interne de La Poste dans un décret**, le cahier des charges ne faisant référence qu'aux mesures relatives aux matières dont la liste figure à l'article 8 de la loi.

Par coordination, le même amendement tendant à insérer un article additionnel propose de remplacer la référence au cahier des charges par le renvoi à un décret en Conseil d'Etat aux articles 6, dernier alinéa, et 7, deuxième alinéa, de la même loi, qui concernent respectivement :

– les modalités selon lesquelles La Poste peut exercer des activités de prestation de services pour le compte des tiers, lorsqu'elles sont compatibles avec l'exercice des missions qui lui sont dévolues et lui permettent de contribuer à l'aménagement du territoire ;

– les conditions dans lesquelles La Poste peut créer des filiales et prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire.

Cette modification permet de bien distinguer les missions de service universel inscrites au cahier des charges d'autres dispositions de caractère réglementaire appelées à figurer dans un décret.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 10*

**Encouragement à la négociation d'une convention collective**

Pour votre Commission des Affaires économiques, l'accompagnement social des transformations économiques qui vont s'imposer à La Poste est une préoccupation majeure. Pour elle, en effet, concurrence, développement d'offres favorables aux consommateurs et modernisation de La Poste ne sauraient, en aucune façon, aller de pair avec une forme quelconque de « moins disant social ». Il s'agit, au contraire, que ces transformations puissent être l'occasion d'ouvrir des processus de progrès social.

C'est pourquoi, un amendement tendant à insérer un article additionnel prévoit que, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006, moment où la concurrence va s'accélérer et que de nouveaux opérateurs « courriers » vont s'enraciner dans le paysage économique, le Gouvernement favorise la négociation d'une convention collective applicable aux salariés non

fonctionnaires de La Poste et à ceux des entreprises titulaires d'une autorisation de fournir des services postaux. Bien entendu, cette convention collective -le texte même de l'amendement est très clair sur ce point- n'affecte, en rien, les garanties dont bénéficient les postiers fonctionnaires. Bien au contraire, l'amendement les excluant du champ d'application confirme le maintien de leurs droits et, indirectement, le statut d'exploitant public de La Poste.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

\*

\*

\*

**Après avoir examiné les dispositions du texte qui vous est soumis et les modifications qu'elle vous présente, votre commission vous propose d'adopter l'ensemble du projet de loi dans la forme qu'elle vous soumet.**

## ANNEXE 1

### GLOSSAIRE

Les articles 2 et 3 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 fixent la terminologie suivante :

**Autorisations** : toute autorisation fixant les droits et les obligations spécifiques du secteur postal et permettant à des entreprises de prester [*sic*] des services postaux et, le cas échéant, d'établir et/ou d'exploiter des réseaux postaux pour la prestation de ces services, sous la forme d'une «autorisation générale» ou d'une «licence individuelle» ;

**Autorisation générale** : autorisation qui n'impose pas à l'entreprise concernée d'obtenir une décision explicite de l'autorité réglementaire nationale avant d'exercer les droits qui découlent de l'autorisation, que celle-ci soit régie ou non par une «licence par catégorie» ou par le droit commun et que cette réglementation exige ou non des procédures d'enregistrement ou de déclaration ;

**Autorité réglementaire nationale** : dans chaque État membre, l'organe ou les organes auxquels l'État membre confie, entre autres, les fonctions réglementaires relevant de la présente directive ;

**Courrier transfrontière** : courrier en provenance ou à destination d'un autre État membre ou d'un pays tiers ;

**Distribution** : processus allant du tri au centre de distribution jusqu'à la remise des envois postaux aux destinataires ;

**Echange de documents** : fourniture des moyens, y compris la mise à disposition par un tiers de locaux ad hoc et de moyens de transport, permettant la distribution par les intéressés eux-mêmes par l'échange mutuel d'envois postaux entre utilisateurs abonnés à ce service ;

**Envoi à valeur déclarée** : service consistant à assurer l'envoi postal à concurrence de la valeur déclarée par l'expéditeur en cas de perte, vol ou détérioration ;

**Envoi de correspondance** : communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance ;

**Envoi postal** : envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire du service universel. Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale ;

**Envoi recommandé** : service consistant à garantir forfaitairement contre les risques de perte, vol ou détérioration et fournissant à l'expéditeur, le cas échéant à sa demande, une preuve du dépôt de l'envoi postal et/ou de sa remise au destinataire ;

**Exigences essentielles** : raisons générales de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions pour la prestation de services postaux (confidentialité de la correspondance, sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses et, dans les cas justifiés, protection des données, protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. La protection des données peut comprendre la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées, ainsi que la protection de la vie privée) ;

**Expéditeur** : personne physique ou morale à l'origine des envois postaux ;

**Frais terminaux** : rémunération des prestataires du service universel au titre de la distribution du courrier transfrontière entrant constitué par les envois postaux provenant d'un autre État membre ou d'un pays tiers ;

**Levée** : opération consistant à collecter les envois postaux déposés aux points d'accès ;

**Licence individuelle** : autorisation octroyée par une autorité réglementaire nationale et qui donne à l'entreprise des droits spécifiques ou soumet les activités de ladite entreprise à des obligations spécifiques complémentaires de l'autorisation générale le cas échéant, lorsque l'entreprise n'est pas habilitée à exercer les droits concernés avant d'avoir reçu la décision de l'autorité réglementaire nationale ;

**Point d'accès** : installations physiques (notamment les boîtes aux lettres) mises à la disposition du public, soit sur la voie publique, soit dans les locaux du prestataire du service universel, où les envois postaux peuvent être confiés par des clients au réseau postal public ;

**Prestataire du service universel** : entité publique ou privée qui assure la totalité ou une partie du service postal universel dans un État membre et dont l'identité a été communiquée à la Commission ;

**Publipostage** : une communication consistant uniquement en matériel de publicité ou de marketing et contenant un message identique, à l'exception

du nom, de l'adresse et du numéro d'identification du destinataire ainsi que d'autres variables qui ne modifient pas la nature du message, qui est envoyée à un nombre significatif de personnes et qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Dans chaque État membre, l'autorité réglementaire nationale interprète l'expression «nombre significatif de personnes» et en publie la définition en conséquence. Les notes, factures, états financiers et autres messages non identiques ne sont pas considérés comme du publipostage. Une communication combinant du publipostage et d'autres envois sous un même conditionnement n'est pas considérée comme du publipostage. Le publipostage comprend le publipostage national et transfrontière ;

**Réseau postal public** : ensemble de l'organisation et des moyens de toute nature mis en oeuvre par le ou les prestataires du service universel, en vue notamment de :

– la levée des envois postaux couverts par une obligation de service universel aux points d'accès sur l'ensemble du territoire ;

– l'acheminement et le traitement de ces envois du point d'accès du réseau postal jusqu'au centre de distribution ;

– la distribution à l'adresse indiquée sur l'envoi ;

**Services postaux** : services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux ;

**Service universel** : offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs ;

**Utilisateur** : toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service universel en tant qu'expéditeur ou destinataire.

## ANNEXE 2

### PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

– M. Régis BLANCHOT, Sud-PTT

– M. Denis BOUCHEZ, Directeur adjoint du Syndicat de la presse magazine

- M. Alain BOURGEOIS, Chargé du secteur « Poste », CGT-PTT
- M. Paul CHAMPSAUR, Président de l’Autorité de régulation des télécommunications
- M. Jean-Luc CHAUSSAVOINE, Président du syndicat des cadres de la Poste, CFE-CGC
- M. Thierry DAHAN, Rapporteur général du Conseil de la Concurrence
- M. Francis DEVEVEY, Directeur général de la Fédération nationale de la presse française
- M. Jean-François DISSERT, CFDT
- Me. Fabrice FAGES, Avocat
- Me. Gérard FALALA, Avocat
- M. Luc-Sylvain GILBERT, Directeur juridique d’Adrexo
- M. Robert GILLES, Chargé du secteur « Poste », CGT-PTT
- M. Guillaume GIRARD-REYDET, Directeur général d’Adrexo
- Mme Cécile GONDARD, Secrétaire fédérale, Sud-PTT
- M. Marc INCHAUSPÉ, Secrétaire général de l’Union française de l’express
- M. Guillaume LACROIX, Direction générale de l’industrie des technologies de l’information et de la Poste (DIGITIP)
- M. Jacques LEMERCIER, Secrétaire général, FO
- M. Hervé MORLAND, Secrétaire général du secteur « Poste », CFDT
- M. Henri PAUL, Conseiller-maître à la Cour des comptes
- M. Daniel RODRIGUEZ, CFTC-Poste
- M. Philippe THOMAS, Directeur marketing d’Adrexo.

## **ANNEXE**

### **CODE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS**

#### **Article L. 16**

Tout capitaine d'un bâtiment naviguant entre la France et les départements algériens encourt, en raison du transport des dépêches, correspondances ou colis postaux, la même responsabilité envers l'administration des postes et télécommunications que cette administration vis-à-vis du public.

#### **Article L. 21**

Les procès-verbaux sont dressés à l'instant de la saisie ; ils contiennent l'énumération des lettres et paquets ainsi que leurs adresses.

#### **Article L. 22**

Les lettres ou paquets saisis mentionnés à l'article précédent sont remis, accompagnés d'une copie des procès-verbaux, au bureau de poste le plus voisin. Ils sont transmis à destination et délivrés contre perception de la taxe exigible. Les procès-verbaux sont adressés sans délai, par les fonctionnaires du service des postes et télécommunications, au procureur de la République en vue de poursuivre contre les contrevenants la condamnation prévue pour chaque pli transporté en fraude.

#### **Article L. 24**

Les infractions aux dispositions des articles L. 3 et L. 4 sont constatées de la manière prescrite par les articles L. 20, L. 21 et L. 22 ; elles sont passibles, si elles sont commises en état de récidive, des peines prévues aux articles L. 17 et L. 18.

#### **Article L. 36**

Il est créé, à compter du 1er janvier 1997, une autorité de régulation des télécommunications.