



II-2.16 : Le régulateur français sanctionne La Poste pour n'avoir pas offert un service abordable d'envoi d'objet de faible valeur de moins de deux kilos

Marie-Anne Frison-Roche, Managing Editor and Director

INFORMATION PRINCIPALE

Par une décision du 20 décembre 2011, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP), condamne à une amende d'un million d'Euros l'opérateur en charge du service universel, La Poste, car celle-ci n'a pas offert d'une façon accessible et abordable, sur un modèle proche de la « lettre », l'envoi d'objet de faible valeur de moins de deux kilos. En cela, l'opérateur a méconnu la mise en demeure du régulateur, la loi française et les directives communautaires.

CONTEXTE ET RESUME

Pour Lire la décision, cliquez [ici](#).

L'article L.1 du Code français des Postes et des Communications Electroniques pose que le service universel « garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire nationale, des services postaux de qualité... à des prix abordables pour tous les utilisateurs. ».

La loi désigne l'entreprise publique *La Poste* comme le prestataire du service universel postal, ce qui la rend notamment « soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services », etc. (article L.2). Ainsi, en ce qui concerne les envois postaux d'un poids inférieur à deux kilos, concernés par ce service universel, le régulateur en conclut que La Poste a « une obligation d'abordabilité et d'accessibilité des prestations qu'elle offre au titre du service universel ».

Or, dans la pratique, les usagers insèrent des objets dans leurs lettres, mais en octobre 2007, La Poste a inséré dans ses conditions générales une interdiction de le faire. Puis, elle a orienté les usagers vers des services plus onéreux, tel *Colissimo*, pour l'envoi de petits objets, en proposant en outre à partir d'octobre 2007 un nouveau service « Lettre Max », hors « service universel », consistant dans l'envoi d'une lettre pouvant contenir un petit objet et être suivie dans sa distribution par Internet. Certes, à partir de décembre 2008, est disponible au sein de l'offre du service universel, un offre « Mini Max » pour l'envoi par lettre de petits objets, mais ils ne doivent pas dépasser un kilo

et leur épaisseur ne doit pas excéder deux centimètres. En outre, une étude montre que cette offre n'est pas connue par les utilisateurs, qui ne sont pas informés à son propos et qu'elle n'est pas adaptée à leurs besoins.

Dans ces conditions, le Régulateur décide le 3 juin 2010 de s'autosaisir, car l'opérateur en charge du service universel postal a l'obligation d'offrir un service abordable et accessible aux usagers. Le 10 juillet 2010, le directeur général de l'Autorité de régulation met en demeure La Poste de justifier les conditions d'utilisation de l'offre « Mini Max », de fournir aux usagers l'information adéquate concernant ce service, de proposer une offre abordable pour des objets de plus large épaisseur et d'un poids supérieur à un kilos dans des conditions d'envoi proche de celles d'une lettre.

La Poste se conforme alors à ses obligations d'information, mais le Régulateur estime que l'opérateur de service universel ne propose pas d'offre abordable. La procédure de sanction suit alors son cours.

La Poste fait valoir dans ses écritures que le choix de cette fine épaisseur exigée correspond à la fente des boîtes aux lettres, permettant industriellement de traiter ces envois comme des lettres et d'une façon homogènes, ce qui, permettant un coût réduit, correspond à la logique tarifaire du service universel. Un poids plus important et des volumes hétérogènes impliquent des traitements non automatiques, ce qui accroît considérablement les coûts et empêche d'entrer dans cette logique industrielle, justifiant le tarif réglementé. Elle produit des études économiques tendant à démontrer son impossibilité économique de proposer à un tarif proche de celui de la lettre le service de transport d'un objet de plus de 2,5 cm d'épaisseur, en raison des coûts qui y sont afférents. La Poste développe en outre de nombreuses écritures montrant l'ajustement progressive de son offre, pour la rendre plus flexible, l'utilisateur pouvant mentionner à la main qu'il s'agit d'un envoi « Mini Max » ou payer le service en apposant de simples timbres.

Dans la procédure de sanction elle-même, *La Poste* conteste la compétence de l'ARCEP de lui imposer des modifications de son catalogue du service universel, car cela est une compétence partagée avec le ministre, qui doit alors être saisi par le régulateur (procédure qui n'a pas été faite en l'espèce). En outre, selon *La Poste*, l'ARCEP a certes reçu de la loi le pouvoir d'encadrer les tarifs postaux du service universel pour qu'ils soient abordables et accessibles, mais cela ne concerne que les prestations existantes et non pas une offre nouvelle qu'il faudrait mettre en place. En l'imposant, le Régulateur agirait sans base légale. Une telle offre ne correspond à aucune demande sociale, condition pour être intégrée dans le service universel. D'ailleurs, l'opérateur du service universel soutient que l'offre exigée par le Régulateur lui est impossible à réaliser tout en restant dans les seules contraintes que la loi lui impose au titre du service universel. Enfin, selon l'opérateur, le régulateur devrait être sensible au fait qu'une telle offre de la part de La Poste, rendue obligatoire du fait du régulateur, aurait pour effet de déséquilibrer le marché au détriment des concurrents de l'opérateur historique.

L'ARCEP ne s'est pas laissée convaincre par la démonstration ainsi menée. Le régulateur rappelle en effet que la loi impose à l'opérateur en charge du service universel de « proposer une offre permettant d'envoyer de petits objets, dans des conditions abordables, c'est-à-dire proches de l'offre commerciale d'envoi de correspondance appelée « Lettre » », et que l'opérateur n'a pas respecté cette obligation légale.

Le Régulateur souligne que la directive européenne 97/67 exige que le service universel soit « abordable » et corresponde « aux besoins des utilisateurs ». Il estime en outre qu'il résulte des textes communautaires que la « correspondance » est un « envoi postal ne dépassant pas 2 kilogrammes et comportant une communication écrite sur un support matériel ». Le régulateur estime que tout support, par exemple numérique, est visé et tous les signes, n'exigeant pas nécessairement l'usage de l'alphabet, entrent également dans la définition.

Le Régulateur récuse le reproche fait d'avoir créé une obligation nouvelle car demander une offre pour les objets de faible valeur revient simplement à rappeler la Poste à ses obligations en tant que opérateur chargé du service universel. La Poste a donc bien manqué à ses obligations.

En ce qui concerne sa compétence, dès l'instant que l'ARCEP a précédemment posé qu'elle ne posait pas d'obligation nouvelle, la discussion autour d'une compétence qui aurait dû être partagée avec le ministre ne se pose plus. Le Régulateur prend plaisir à souligner que la directive communautaire précitée confie aux autorités de régulation nationale le soin et le pouvoir de sanctionner l'opérateur qui ne satisfait pas à son obligation de service universel et qu'évoquer, selon lui, l'obligation de recourir au pouvoir du ministre serait de son sens l'attribution d'un tel pouvoir autonome au régulateur.

En ce qui concerne la discussion autour du « besoin social », l'autorité de régulation rappelle tout d'abord qu'elle a pour fonction d'appliquer la loi et ses dispositions concernant le service universel. Elle ajoute que de nombreuses associations lui ont adressé des courriers pour exprimer un tel besoin et que des consommateurs l'ont spontanément alertée pour les dysfonctionnements de l'offre.

A propos de l'accroissement des coûts engendré par l'obligation de traitement moins mécanisé d'envoi de plus de volumes désormais très variables, le régulateur en admet la légitimité de principe de l'argument, mais estime d'être pas convaincu par les faits évoqués par l'opérateur sur les divers coûts et pense que leur surcroît s'estompera.

Qui plus est, *La Poste* est unique parmi les grands opérateurs postaux en ce qu'elle opère une distinction tarifaire en termes de contenu des envois. En effet, La Poste admet au service de la *Lettre* des petits paquets inférieurs à trois kilogrammes et ceci sans condition d'épaisseur dès lors qu'ils ne contiennent que des documents ou des brochures. De fait, toute lettre pesant plus de 100 grammes ne peut être triée industriellement et cependant l'opérateur les admet au tarif de la *Lettre*. La plupart des autres opérateurs postaux n'opèrent pas de distinction selon le contenu de l'envoi—ce qui est d'ailleurs susceptible de porter atteinte au principe du secret de la correspondance—mais plutôt une distinction en raison du format de l'envoi et appliquent en effet un tarif légèrement plus élevé aux envois qui ne peuvent être triés industriellement en raison de leur épaisseur ou de leur format non mécanisable.

L'ARCEP en conclut que *La Poste* mise en demeure d'offrir un service accessible et abordable pour l'envoi d'objet de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de moins de 2 kilogrammes, n'y a pas procédé, sans apporter pour autant de justification convaincante.

Du manquement que l'opérateur en charge du service universel a ainsi fait à l'article L.1 du Code des Postes et des Communications Electroniques (CPCE), celui-ci a tiré profit par un report de la demande vers le service *Colissimo*, lequel ne correspond pas à la définition du service abordable.

C'est pourquoi une sanction de 1 million d'Euros est proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages retirées par *La Poste*.

BREF COMMENTAIRE

Alors que dans tous les pays, on se demande si les Postes nationales ne font pas faire faillite, par exemple aux Etats-Unis¹ ou au Royaume-Uni², la France fait preuve d'une grande sévérité à l'égard de La Poste.

Peut-être le mérite-t-elle, en tant qu'elle est en charge du service universel. Il est possible qu'un développement du contentieux à ce propos le précise par la suite.

On constatera simplement plusieurs points.

En premier lieu, pour ce que le professeur Denis Mazeaud a désigné comme *La saga Chronopost*³, on constate que *La Poste* a cherché à exclure toute obligation en jouant sur les conditions générales qui sont de fait imposées à ses cocontractants. Les rapports entre régulation et contrats restent encore à étudier⁴, mais il était sans doute maladroit de la part de l'opérateur en charge du service universel, tenu donc par la loi (comme le rappelle le régulateur), de chercher à conforter sa position par un contrat d'adhésion. C'était chercher le bâton pour se faire battre. Le bâton est venu, la bastonnade aussi.

En deuxième lieu, on souligne l'art d'interprétation des textes par le régulateur. Qu'est-ce qu'un envoi ? Qu'est-ce qu'une communication ? On constate alors que le régulateur, résolument moderne et récusant expressément l'enfermement dans l'alphabet, évoque les notions de signes, de messages, de signes, etc. La « lettre » n'est plus que mise entre guillemet, comme un exemple d'une catégorie plus vaste, celle que l'on pourrait désigner des envois particuliers.

En troisième lieu et en dehors de l'art heuristique appliqué aux textes, est-il légitime d'appliquer à une obligation qui pèse sur un opérateur, lequel ne peut que pratiquer des prix « orientés vers les coûts », une interprétation large ? Dans une conception traditionnelle, la réponse devrait être négative. Mais si l'on considère que le service universel est le principe, que le besoin social auquel il répond et sur lequel le régulateur insiste, l'interprétation large devient alors la règle. A lire la décision, qui est pourtant de sanction – ce qui aurait dû conduire à une interprétation restrictive des textes qui ont servi de base au prononcé de l'amende -, il faut considérer que pour le régulateur postal, le service universel est le principe et non pas l'exception. La leçon est à retenir.

¹ RAIFFE, Alex, 'The United States Postal Service announces plans to end next-day priority mail service and requests legislative approval for other service cuts,' *The Journal of Regulation*, II-2.15

² RAIFFE, Alex, 'Postcomm, the British Postal Service Commission, publishes a new regulatory Framework for a sustainable postal service,' *The Journal of Regulation*, III.2-7

³ Pour le premier arrêt : Com., 22 oct. 1996.

⁴ Pour une première approche, v. FRISON-ROCHE, Marie-Anne, Régulation et contrat, *Les Petites Affiches*, 3 mai 2005, p.3-10.

En quatrième lieu, enfin, le régulateur admet la recevabilité d'une défense construite sur l'accroissement des coûts, qui aurait permis à l'opérateur de justifier qu'il ne formule pas l'offre que le régulateur lui demandait de présenter. Il est vrai que l'opérateur a, dans un second temps, failli dans sa démonstration, car le régulateur estime que c'est à l'opérateur de supporter la charge de prouver que les coûts sont insupportables, mais le premier admet à tout le moins que l'argument est recevable. Cela est logique dans un système qui, comme dans toutes les industries de réseaux, la notion de « prix orienté vers les coûts » est le *credo*.