

09.049

Message relatif à la loi sur la poste (LPO)

du 20 mai 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de révision totale de la loi sur la poste.

En même temps, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2006 M 06.3584 Indépendance de l'autorité de régulation postale
(N 23.3.2007, Germanier, E 4.10.2007)

2006 P 06.3655 Rapport du Conseil fédéral sur l'avenir de la Poste
(N 23.3.2007, Groupe radical-libéral)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 mai 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La loi sur la poste vise principalement les deux objectifs suivants: d'une part, la mise en œuvre du mandat constitutionnel qui consiste à assurer le service universel par la fourniture de services postaux et de services de paiement à l'ensemble de la population; d'autre part, l'ouverture complète du marché postal pour les prestataires privés.

Les grandes lignes de la loi sur la poste se présentent comme suit.

- *Ouverture complète du marché: la loi sur la poste prévoit que le monopole des lettres sera complètement supprimé par arrêté fédéral sujet au référendum une année après son entrée en vigueur. La limite du monopole sera maintenue à 50 g jusqu'à cette date. Toutefois, la loi contient d'ores et déjà des dispositions qui régissent l'ouverture complète du marché.*
- *Garantie du service universel: la loi sur la poste contient le principe selon lequel un service universel accessible à tous et finançable, proposant des services postaux et des services de paiement, doit être assuré sur l'ensemble du territoire. En outre, elle définit les produits des services postaux proposés dans ce contexte. La Poste Suisse se voit octroyer un mandat légal pour la fourniture du service universel.*
- *Financement du service universel: pendant la durée du monopole, la fourniture du service universel comprenant des services postaux et des services de paiement est financée par les recettes provenant de ces prestations. Après ouverture complète du marché, les services postaux doivent être fournis de manière à couvrir leurs coûts. Si l'obligation de fournir le service universel engendre des coûts nets pour la Poste, celle-ci peut les faire valoir. L'autorité de régulation instaure un fonds à cet effet qui devra être alimenté par tous les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer. Si le fonds ne suffit pas, il conviendra de prévoir des contributions étatiques.*
- *Réglementation du marché: la loi sur la poste crée les mêmes conditions pour tous les acteurs du marché. Toutes les entreprises actives sur le marché postal sont soumises à la même réglementation. Il n'est possible de déroger au principe de l'égalité des droits et des obligations que si la fourniture du service universel l'exige impérativement. A titre de mesure d'accompagnement de la libéralisation du marché, on introduit pour tous les prestataires de services postaux l'obligation de négocier une convention collective de travail et de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.*
- *Interopérabilité: la loi sur la poste contient des dispositions qui régissent l'accès aux cases postales et l'échange de données d'adresses. Ces dispositions garantissent le bon fonctionnement des services postaux.*

-
- *Régulation et surveillance: la loi sur la poste comprend les principes qui régissent le fonctionnement de l'autorité de régulation postale (PostCom) et du service technique, assortis d'une claire attribution des compétences à l'autorité de régulation postale et des voies de recours correspondantes. L'autorité de régulation est notamment tenue de surveiller le marché postal et les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. Le service technique assume les tâches en matière de politique postale.*
 - *Organe de conciliation: la loi sur la poste prévoit un organe de conciliation auquel les consommateurs peuvent s'adresser en cas de litige avec les prestataires.*

Table des matières

1 Contexte	4654
1.1 Le mandat constitutionnel de la Confédération	4654
1.2 L'actuelle loi sur la poste	4654
1.3 Politique postale pratiquée jusqu'ici par la Confédération	4654
1.3.1 Réforme des PTT et loi sur la poste (1998)	4654
1.3.2 Rapport du Conseil fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (2002)	4656
1.3.3 Art. 2, al. 3, LPO: le mandat d'infrastructure de 2004	4657
1.3.4 Révision 2004 de l'ordonnance sur la poste	4657
1.3.5 Abaissement du monopole des lettres à 100 g en 2006	4658
1.3.6 Arrêté du Conseil fédéral du 1 ^{er} mai 2006	4658
2 Evolution du marché postal en Europe et en Suisse	4659
2.1 Comparaison des différentes législations	4659
2.2 Evolution des marchés en Europe	4660
2.3 Evolution du marché en Suisse	4662
3 Etude sur les conséquences de la libéralisation du marché postal	4663
4 Projet mis en consultation	4664
4.1 Résultats de la consultation	4664
4.1.1 Concept du Conseil fédéral concernant la libéralisation ultérieure du marché	4664
4.1.2 Garantie du service universel	4665
4.1.3 Réglementation du marché	4666
4.2 Les principaux résultats de la consultation et les modifications annoncées par le Conseil fédéral	4666
4.2.1 Principaux résultats	4666
4.2.2 Conclusions	4667
4.2.3 Mandat du Conseil fédéral concernant la marche à suivre	4668
5 La nouvelle réglementation en bref	4668
5.1 L'ouverture complète du marché	4668
5.2 Garantie du service universel	4669
5.2.1 Le service universel en matière de services postaux	4670
5.2.2 Le service universel en matière de services de paiement	4672
5.3 L'organisation du marché	4673
5.4 La Commission de la poste	4675
5.4.1 Organisation	4675
5.4.2 Tâches	4675
5.5 Protection des consommateurs	4676
6 Commentaire	4677
6.1 Dispositions générales	4677
6.2 Services postaux	4679
6.2.1 Dispositions communes	4679
6.2.2 Service universel	4685

6.2.3 Financement du service universel avant la libéralisation complète du marché	4691
6.2.4 Financement du service universel après la libéralisation complète du marché	4693
6.2.5 Commission de la poste	4694
6.2.6 Organe de conciliation	4699
6.2.7 Emoluments et taxes de surveillance	4700
6.2.8 Contraventions	4700
6.3 Services de paiement	4701
6.4 Dispositions finales	4701
6.5 Modification du droit en vigueur	4703
6.5.1 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral	4703
6.5.2 Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (livre cinquième: Droit des obligations)	4703
6.5.3 Code pénal suisse	4704
6.5.4 Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation	4704
7 Conséquences	4704
7.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel de la Confédération	4704
7.2 Conséquences sur les finances et le personnel des cantons et des communes	4705
7.3 Conséquences pour La Poste Suisse	4706
7.4 Conséquences économiques générales	4706
7.4.1 Nécessité de la régulation	4706
7.4.2 Aspects pratiques de l'exécution	4706
7.4.3 Conséquences économiques	4707
8 Rapport avec le programme de la législature	4708
9 Bases légales	4708
9.1 Constitutionnalité	4708
9.2 Délégation de compétences en matière législative	4708
9.3 Frein aux dépenses	4712
9.4 Loi sur les subventions	4712
9.5 Rapports avec le droit européen	4712
Loi sur la poste (Projet)	4715

Message

1 Contexte

1.1 Le mandat constitutionnel de la Confédération

En vertu de l'art. 92, al. 2 de la Constitution (Cst.)¹, la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. On entend par services postaux au sens de la Constitution aussi bien les lettres que les colis, les prestations relevant des services de paiement et le transport des voyageurs. Toutes les tâches nécessaires au bon fonctionnement de l'infrastructure postale en font également partie.²

1.2 L'actuelle loi sur la poste

La loi du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)³ sert aujourd'hui de base pour la garantie du mandat constitutionnel. La Poste Suisse est tenue par la loi d'assurer un service universel suffisant, comprenant les prestations des services postaux et des services de paiement, dans toutes les régions du pays, selon les mêmes principes et à des prix équitables. En outre, elle fournit d'autres prestations que sont les services libres.

Des prestataires privés sont également autorisés à fournir des prestations de service universel et d'autres services postaux. Les lettres jusqu'à 50 g constituent toutefois une exception (services réservés à compter du 1^{er} juillet 2009). A l'exception des envois en courrier accéléré et des envois à destination de l'étranger de cette catégorie de poids, ce marché est réservé au monopole de la Poste.

1.3 Politique postale pratiquée jusqu'ici par la Confédération

1.3.1 Réforme des PTT et loi sur la poste (1998)

L'évolution technique fulgurante dans le secteur des communications, la libéralisation à l'échelle internationale dans le cadre de l'OMC et la création d'un marché intérieur européen sont autant de facteurs qui ont, à la fin du 20^e siècle, imposé des changements structurels et organisationnels dans les secteurs de la poste et des télécommunications en Suisse. Dans le cadre d'une révision totale, la législation a été adaptée aux nouveaux impératifs. Les deux secteurs de la poste et des télécommunications ont été complètement dissociés. Après dissolution de l'ancienne régie des PTT, celle-ci a été transformée en deux entreprises autonomes: La Poste Suisse et Swisscom SA. Le secteur postal a ensuite été réglementé par une loi technique (loi

¹ RS 101

² Herbert Burkert, art. 92, Rz. 3 in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen, Rz. 3.

³ RS 783.0

sur la poste) et par une loi organisationnelle (loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste, LOP⁴).

La loi sur la poste a pour but d'assurer aux particuliers et aux entreprises la fourniture sûre et avantageuse de services postaux et de services de paiement de qualité dans l'ensemble du pays. La Poste suisse est tenue par la loi de fournir ce service universel. En matière de services postaux, les prestations comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois et sont offertes en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. La Poste garantit le libre accès aux prestations du service universel. Les prescriptions légales concernant l'étendue et la qualité du service universel sont inscrites par le Conseil fédéral dans l'ordonnance et dans une liste des prestations du service universel de la Poste soumise à approbation.

Pour financer le service universel, la loi sur la poste en vigueur prévoit un modèle à plusieurs échelons:

- recettes du monopole – le service réservé du service universel
- recettes des services non réservés
- recettes des services libres
- perception de redevances de concession sur les chiffres d'affaires des prestataires privés dans le secteur non réservé si la preuve est apportée que les coûts du service universel ne sont pas couverts.

Pour parvenir à garantir le financement via ces modèles, la Poste devait viser des optimisations de coûts notamment dans le secteur du réseau postal, dans celui du développement des services de paiement et dans la réorientation du secteur colis.

La révision totale de 1998 devait engendrer davantage de concurrence dans le secteur des services postaux. Pour certaines prestations, la clientèle devait avoir la possibilité de choisir ses prestataires. Ceux-ci devaient ainsi être incités à améliorer leurs offres de prestations et à accroître leur efficacité. De cette manière, on souhaitait également tenir compte de l'évolution du secteur postal tant au niveau international qu'euro-péen. Dans un premier temps, le traitement des colis adressés de plus de 2 kilos, des lettres et des colis non adressés, des journaux et des périodiques en abonnement, le traitement des lettres à destination de l'étranger et l'ensemble des services express et de messagerie devaient être accessibles aux prestataires privés. Afin de permettre un minimum de contrôle sur l'ouverture du marché et, si nécessaire, de prélever une taxe destinée à financer le service universel, un régime de concession a été prévu pour les opérateurs privés de prestations de service universel non réservés. En outre, le Conseil fédéral s'était vu confier la compétence de diminuer le nombre des prestations dans le secteur du monopole pour autant que le financement d'un service universel suffisant reste garanti.

Outre la réforme du marché postal, une réforme de l'entreprise a également été réalisée. La Poste Suisse a été créée sous la forme d'un établissement et dotée des libertés d'entreprise nécessaires. Ainsi, elle devait être préparée pour faire face à la concurrence des prestataires privés.

La nouvelle législation sur la poste est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

4 RS 783.1

1.3.2

Rapport du Conseil fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (2002)

La vue d'ensemble présentait pour la première fois un bilan intermédiaire de la réforme postale de 1998. Globalement, celle-ci était considérée comme positive. Le service universel sur l'ensemble du territoire a pu être assuré conformément au mandat légal. Les prescriptions en matière de qualité et de prix ont été respectées et les mécanismes de financement prévus par la loi sur la poste ont fonctionné; ils n'ont même pas été sollicités, puisque la Poste a jusque là été en mesure de financer elle-même le service universel et qu'il n'a pas été nécessaire d'introduire la redevance de concession.

En conclusion de cette vue d'ensemble, le Conseil fédéral formulait différents principes concernant les sujets suivants:

- teneur, étendue et financement du service universel
- prescriptions concernant le réseau postal
- étapes d'une ouverture progressive du marché et perspectives en matière de régulation du marché postal.

Concernant le service universel, il fallait garantir dans tout le pays un service universel de qualité, accessible à tous et à des prix équitables. Les prestations devaient continuellement être adaptées aux besoins des clients et au progrès technique. Afin de garantir un service universel de qualité, la Poste devait exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne la libéralisation du marché, le Conseil fédéral prévoyait une procédure en plusieurs étapes. Il a décidé, dans un premier temps, de libéraliser le marché des colis en 2004, puis, dans un deuxième temps, d'abaisser la limite du monopole des lettres à 100 grammes en 2006, à l'exception des envois adressés de la poste aux lettres. Le Conseil fédéral s'est réservé le droit de faire évaluer les répercussions des premières étapes de l'ouverture du marché postal avant de se prononcer définitivement sur l'étape suivante de libéralisation du marché des lettres.

Le Conseil fédéral ne considérait pas l'ouverture progressive du marché comme une fin en soi mais comme un moyen et une incitation à améliorer la qualité et l'offre de prestations. Une libéralisation progressive, contrôlée et limitée du marché devait permettre d'assurer la qualité des prestations et, si possible, de les améliorer. Une ouverture supplémentaire du marché devait permettre d'offrir aux clients des possibilités supplémentaires de choisir leur prestataire, ce qui engendrerait globalement un renforcement de la place économique suisse.

Une libéralisation plus poussée du marché postal a également rendu nécessaires des adaptations en matière de régulation. Le Conseil fédéral a procédé à ces adaptations dans l'ordonnance sur la poste et a créé l'autorité de régulation postale (PostReg). En outre, il a introduit le régime de la concession pour la fourniture des services non réservés. A l'époque de la vue d'ensemble, ces services englobaient les colis de 2 à 20 kg, puis, par la suite, tous les colis jusqu'à 20 kg et les lettres de plus de 100 g. Le régime de la concession devait servir d'instrument pour surveiller les prestataires de services postaux, notamment pour contrôler le respect des dispositions légales et des normes minimales en matière de droit du travail.

1.3.3

Art. 2, al. 3, LPO: le mandat d'infrastructure de 2004

En 2004, suite à une initiative parlementaire, le mandat de prestations de la Poste défini à l'art. 2 LPO a été complété par un mandat d'infrastructure contraignant. Depuis, la Poste est tenue de gérer un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays et de garantir ainsi que les prestations du service universel sont disponibles dans toutes les régions, pour tous les groupes de la population, à une distance raisonnable.

Dans le rapport de la commission chargée de l'examen préliminaire (CTT-N) relatif au projet d'art. 2, al. 3 LPO, la notion «couvrant l'ensemble du pays» n'est pas définie avec plus de précision. On a explicitement renoncé à fixer un nombre exact d'offices de poste et à rédiger des prescriptions relatives à la répartition géographique. Le Conseil fédéral a explicité cette notion comme suit dans le commentaire de l'ordonnance sur la poste: «un office de poste offrant toutes les prestations du service universel par région de planification»⁵. La distance est réputée raisonnable lorsque l'office de poste le plus proche est accessible, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus par au moins 90 % de la population.

C'est ainsi que la Poste s'est vu fixer un cadre pour la réorganisation du réseau des offices de poste. Ces prescriptions lui ont permis de mettre en place un réseau de 2400 offices de poste opérationnel au 1^{er} mai 2005. La restructuration a engendré une diminution des coûts non couverts du réseau postal de l'ordre de 100 millions de francs. Afin de maintenir si possible le déficit restant au plus bas niveau, il a été décidé en 2006 de transformer environ 200 offices de poste en agences. Ce projet est désormais achevé.

1.3.4

Révision 2004 de l'ordonnance sur la poste

Trois domaines importants ont dû être redéfinis dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la poste afin de pouvoir mettre en œuvre les différents éléments de la politique postale du Conseil fédéral. Outre la garantie du financement du service universel, il s'agissait notamment d'évaluer la libéralisation du marché et de réviser la surveillance du marché postal.

La garantie du financement du service universel et l'évaluation des premières étapes de l'ouverture du marché constituaient les deux conditions indispensables à la libéralisation progressive du marché. Pour ce faire, les instruments suivants ont été mis en place: introduction du régime de la concession, combinée avec la possibilité d'octroi d'une concession assortie du paiement d'une redevance pour financer les éventuels coûts non couverts du service universel. Il convenait en priorité de couvrir les coûts du service universel – compte tenu d'éventuelles économies de coûts et de restructurations à la Poste – avant de couvrir ceux du service non réservé. Troisièmement, il était prévu de prélever les redevances de concession mentionnées.

⁵ Révision 2004 de l'ordonnance sur la poste, commentaire, p. 10.

L'autorité de surveillance du marché postal (PostReg) s'est vu confier le mandat de garantir que le service universel de qualité serait fourni à des prix équitables sur l'ensemble du territoire. Elle devait en outre veiller, par le biais de l'application des prescriptions sur les concessions, à assurer une concurrence équitable et fonctionnant correctement. Enfin, elle est responsable de l'observation et de la surveillance du marché.

1.3.5 Abaissement du monopole des lettres à 100 g en 2006

Avant la libéralisation partielle du marché des lettres (abaissement du monopole à 100 g), un rapport d'évaluation sur les répercussions des premières étapes de la libéralisation du marché a été confié à la société WIK Consulting. Dans son rapport publié au mois de juillet 2005, la société a conclu que l'abaissement à 100 g du monopole des envois adressés de la poste aux lettres ne menaçait ni la fourniture d'un service universel de qualité offert sur l'ensemble du territoire ni son financement. La société WIK Consulting a justifié cette recommandation par la prévision selon laquelle l'abaissement du monopole à 100 g n'engendrerait qu'une arrivée limitée de nouveaux opérateurs sur le marché et ne représenterait donc qu'une perte minimale de parts de marché pour la Poste.

Le 14 septembre 2005, le Conseil fédéral a décidé d'abaisser le monopole des lettres à 100 g au 1^{er} janvier 2006. Parallèlement, il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'examiner les étapes suivantes de la libéralisation.

1.3.6 Arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2006

Le 1^{er} mai 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance du fait que la politique d'ouverture progressive et contrôlée du marché pratiquée depuis 1998 portait ses fruits. Les deux objectifs clés, à savoir la capacité à garantir la fourniture d'un service universel de qualité à des prix équitables à l'ensemble de la population, dans toutes les régions du pays, et le financement de ce service universel ont pu être atteints.

Parallèlement, le Conseil fédéral a constaté qu'une révision totale de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste s'imposait en vue de poursuivre la libéralisation, étant donné que la législation en vigueur ne permettrait pas une ouverture totale du marché. Il convenait notamment de garantir le financement du service universel; la Poste devait se voir doter d'une nouvelle forme juridique et l'autorité de régulation devait être réorganisée. En outre, il convenait de tenir compte de l'évolution au sein de l'UE.

2 Evolution du marché postal en Europe et en Suisse

2.1 Comparaison des différentes législations

La politique postale de la Communauté européenne se fonde sur la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997⁶, modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002⁷, par le règlement 1882/2003⁸ et par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008⁹.

Dans sa version actualisée, cette directive 97/67/CE contient des prescriptions relatives à l'offre de prestations relevant du service universel. Le service universel doit au moins englober les envois postaux jusqu'à 2 kg, les colis jusqu'à 10 kg et les services d'envois recommandés et de valeur. Ces prestations doivent répondre à certains critères de qualité et être offertes durablement, à des prix raisonnables, à tous les usagers dans l'ensemble du pays. La densité des points d'accès doit correspondre aux besoins des clients. Quant à la collecte et à la distribution à domicile, elle doit être assurée au moins 5 jours par semaine. La définition de l'étendue effective du service universel à l'intérieur de ce cadre incombe à chaque Etat membre. D'importantes différences apparaissent néanmoins en ce qui concerne le service universel et l'accès aux prestations. Par exemple, seule la moitié des pays transportent les journaux et les périodiques dans le cadre du service universel et quelques pays renoncent complètement aux prescriptions légales sur l'accès, alors que d'autres connaissent des réglementations similaires à celles de la Suisse.

L'offre de service universel peut être transférée par les Etats membres à une ou plusieurs entreprises. Un transfert à la Poste, tel qu'il est prévu par la nouvelle loi sur la poste, est donc compatible avec la directive.

Concernant le financement du service universel, la directive offre pour l'essentiel deux possibilités aux Etats membres: des paiements compensatoires versés par l'Etat ou la constitution d'un fonds de compensation. Le présent projet de loi sur la poste reprend la constitution d'un fonds tout en prévoyant accessoirement des paiements compensatoires versés par l'Etat.

La CE prévoit également une ouverture progressive du marché postal. Après les premières étapes de la libéralisation, la directive 2008/6/CE vise l'ouverture complète du marché intérieur au plus tard au 31 décembre 2010. Des exceptions sont possibles pour les pays qui présentent des particularités en ce qui concerne les prestations postales. Il s'agit notamment des nouveaux membres de l'UE, c'est-à-dire des pays

⁶ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14).

⁷ Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 176 du 5.7.2002, p. 21ss).

⁸ Règlement (CE) no 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'art. 251 du traité CE (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

⁹ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (JO, L 52 du 27.2.2008, p. 3).

qui sont entrés dans l'UE après l'entrée en vigueur de la directive en 2002. Dans ces pays, l'ouverture complète du marché est prévue pour le 31 décembre 2012.

La décision d'ouvrir complètement le marché à la concurrence a été assortie d'une clause de réciprocité. Cette clause prévoit que, pendant un délai transitoire de deux ans (2011–2013), des Etats membres pourront refuser l'accès à leurs marchés totalement libéralisés aux entreprises postales d'autres Etats membres pour les secteurs dans lesquels ces entreprises détiennent encore un monopole dans leur pays. Il faut donc s'attendre à ce que les Etats membres disposant de marchés entièrement libéralisés appliquent également cette clause à des entreprises d'Etats non membres comme la Suisse.

Un autre objectif de la politique postale de la CE vise surtout à traiter de manière non discriminatoire tous les acteurs du marché afin de prévenir des distorsions de la concurrence. Conformément à la directive, l'accès au marché peut toutefois être assorti de conditions supplémentaires. Il s'agit notamment de mesures d'accompagnement telles que les dispositions légales ou contractuelles sur les conditions de travail et d'emploi, y compris la protection de la santé et la sécurité au travail. Par ailleurs, les prestataires peuvent également être tenus de contribuer au financement du service universel. Toutes ces charges ne devraient toutefois pas conduire à une discrimination entre les acteurs du marché. La réglementation concernant l'obligation d'annoncer, proposée dans la nouvelle loi sur la poste, serait compatible avec ces prescriptions.

Contrairement aux réglementations des Etats membres de l'UE, les prestations de service universel sont soumises à la TVA en Suisse. Ainsi, la Suisse applique de manière plus rigoureuse que ses voisins européens le principe de l'égalité de traitement entre les prestataires de services postaux.

2.2 Evolution des marchés en Europe

Le marché postal européen est en constante mutation. Malgré des conditions globalement différentes, l'évolution est à peu près semblable dans tous les pays. Il convient de préciser qu'à l'heure actuelle un mandat de service universel similaire pour les services de paiement n'existe dans aucun pays comparable.

Suède

En 1993, la Suède était le deuxième pays d'Europe, après la Finlande, à avoir libéralisé entièrement son marché postal en Europe. Parallèlement, la Poste suédoise (Posten AB) a été transformée en une SA entre les mains de l'Etat. Le service universel est attribué directement à Posten AB et indemnisé par l'Etat au cas où des besoins financiers se feraient ressentir. Les exigences posées à la Poste suédoise sont très générales. Comparativement, peu d'exigences sont posées à la fourniture du service universel et le réseau des offices de poste a été complètement externalisé. Le service universel en matière de services de paiement a été supprimé au 1^{er} janvier 2009, c'est-à-dire que Posten AB a cessé cette activité (Svensk Kassaservice).

En tant qu'ancien monopole, Posten AB a pu maintenir une position dominante sur le marché postal. En 2007, l'entreprise disposait d'une part de marché d'environ 85 %.

France

Le 1^{er} janvier 2006, la limite du monopole des envois adressés a été abaissée à 50 grammes. La libéralisation complète du marché des lettres est prévue pour 2011. Jusqu'à présent, La Poste est entièrement entre les mains de l'Etat.

En France, le service universel englobe les envois nationaux et internationaux isolés et en nombre jusqu'à 2 kilos et les colis jusqu'à 20 kilos. Parallèlement à l'abaissement du monopole des lettres à 50 g, La Banque postale a été créée le 1^{er} janvier 2006. Depuis, La Poste est autorisée à étoffer continuellement ses activités bancaires en proposant en plus des comptes privés et des comptes d'épargne, des hypothèques, des produits de placement et des assurances. En 2007, cette banque a contribué à concurrence de 22,6 % au chiffre d'affaires global de la Poste française.

En ce qui concerne le trafic international des lettres, des colis et des express, la concurrence est relativement rude en France; plusieurs grands opérateurs internationaux sont en concurrence avec La Poste. Dans le secteur de la distribution d'envois nationaux adressés, la concurrence est quasi inexistante.

Allemagne

Le marché postal allemand est entièrement libéralisé depuis le 1^{er} janvier 2008. Le service universel est fourni par la Deutsche Post sans que celle-ci y soit obligée par la loi. Si elle ne souhaite plus offrir cette prestation, elle doit l'annoncer avec un préavis de six mois. Ensuite, le service universel doit être mis au concours.

Le plus grand concurrent sur le marché postal allemand est TNT. La part de marché combinée des autres entreprises postales représentait 12,7 % de l'ensemble du volume des lettres en 2007.

Royaume-Uni

En Angleterre, le marché postal a été entièrement ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2006 et l'autorité de régulation postale s'est vu attribuer de larges compétences. En outre, un régime d'accès au réseau a été introduit. Cette mesure a engendré une évolution de la concurrence essentiellement dans le secteur du routage en Angleterre (collecte et tri des envois postaux). En ce qui concerne la distribution, ces envois sont transférés à Royal Mail en raison de tarifs d'accès au réseau très bas. Royal Mail n'a pas de véritable concurrent susceptible d'offrir toutes les prestations postales (réception, collecte, tri, transport et distribution). Pour le moment, il est prévu que le réseau d'offices de poste soit repris par l'Etat et que Royal Mail soit en partie privatisée.

Pays-Bas

Le 1^{er} janvier 2006, le marché des lettres de plus de 50 g et des imprimés a été libéralisé aux Pays-Bas. En se référant à la libéralisation partielle pratiquée en Allemagne, le gouvernement néerlandais a reporté au 1^{er} janvier 2009 la libéralisation complète initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2007. Simultanément, des prescriptions ont été édictées pour une évolution sociale du marché du travail.

Les deux plus grands concurrents de la poste néerlandaise – ancien monopole (TNT) – sont Sandd et SelektMail. Les deux entreprises se sont concentrées sur les marchés partiels des envois non prioritaires. Sur le marché des envois en nombre, TNT

détient actuellement une part de marché d'environ 45 %, Sandd de 32 % et Selekt-Mail de 23 %. Sur le marché global des envois adressés, les deux concurrents de TNT détiennent ensemble une part de marché de 14 %.

Autriche

La poste autrichienne détient une part de marché de près de 98 %. L'abaissement du monopole des lettres à 50 g n'a rien changé à cette situation et il n'y a aucune indication quant à un éventuel report des parts de marché jusqu'à l'ouverture complète du marché en 2011. Avec une structure de marché de ce genre, seuls les grands prestataires de services postaux pourront escompter gagner des parts de marché supplémentaires.

Italie

La poste italienne domine le marché des envois adressés de la poste aux lettres. Sa principale concurrente, l'entreprise néerlandaise TNT, est essentiellement active dans le secteur des envois recommandés et des envois non adressés. La concurrence s'est renforcée depuis le mois de décembre 2007, depuis que les concurrents peuvent collecter les lettres adressées et les transmettre à la poste italienne, qui procède au tri et à la distribution.

Une évolution du marché devrait se dessiner après l'ouverture complète du marché, notamment dans le secteur de la distribution des clients commerciaux aux clients privés.

2.3 Evolution du marché en Suisse

En Suisse, l'ouverture progressive du marché postal qui a commencé en 1998 a également entraîné une évolution. Divers prestataires privés ont pu acquérir des parts de marché dans différents segments: services de messagerie, express et colis. Une concurrence durable s'est surtout développée sur le marché des messageries et express, ouvert à la concurrence depuis 1998. Sur le marché des colis, totalement libéralisé depuis 2004, on observe également cette évolution de la concurrence, bien qu'elle soit moins marquée. La part de marché des prestataires privés était de 17 % en 2006; elle n'a pratiquement pas changé depuis l'ouverture du marché des colis. Une subdivision précise des deux marchés est néanmoins difficile à opérer parce que les imbrications entre les deux secteurs sont de plus en plus nombreuses et que les délimitations précises entre les prestations ne sont plus possibles.

Sur le marché des lettres, la concurrence est beaucoup plus faible. Cela est dû notamment au fait qu'il a été ouvert à la concurrence en 2006 seulement, avec une limite du monopole à 100 g, et que cette ouverture ne représentait que 12 % du volume global des envois de lettres. Dans l'année qui a suivi l'abaissement de la limite du monopole, la Poste détenait toujours une part de marché de 99 %. L'évolution n'a pas été très différente dans les pays européens limitrophes, où la limite du monopole des lettres a été abaissée il y a plusieurs années à 50 g, voire complètement supprimée. Dans ces pays, les anciens bénéficiaires du monopole détiennent encore de larges parts de marché. L'abaissement à 50 g du monopole des lettres décidé par le Conseil fédéral entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2009.

Etude sur les conséquences de la libéralisation du marché postal

Dans le cadre des travaux liés à la révision totale de la législation postale, le DETEC a chargé durant l'été 2007 la société de conseil Plaut Economics/Frontier Economics de modéliser les répercussions d'une ouverture partielle ou complète du marché postal (étude Plaut/Frontier)¹⁰. L'étude a notamment porté sur les répercussions de la libéralisation du marché sur le financement du service universel, l'évolution des emplois, l'évolution du marché et les répercussions sur l'économie. L'ouverture du marché en deux étapes à partir de 2011/2014 et l'ouverture complète du marché à partir de 2011 ont fait l'objet de ces modélisations, prenant en compte deux scénarios différents d'évolution des coûts de la Poste. Les résultats de l'étude sont résumés ci-après. Ils se basent sur l'ouverture complète du marché en 2011 et sur deux scénarios d'évolution des coûts.

Les deux scénarios d'évolution des coûts se présentent comme suit:

- scénario «Plancher de coûts»: ce scénario part du principe que la Poste se comporte comme une entreprise privée après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et qu'elle parvient à réduire considérablement ses coûts. Cela se répercute sur le nombre des emplois, les salaires et les conditions d'engagement et sur le comportement de la Poste par rapport aux groupes cibles que sont les régions périphériques, les cantons, etc.
- scénario: «Plafond de coûts»: ce scénario part du principe que la Poste n'atteindra pas le niveau de coûts des entreprises privées même après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi parce qu'elle ne peut adapter ni les salaires ni les conditions de travail vers le bas, qu'elle offre le service universel au-delà du minimum légal et qu'elle continue de tenir compte des attentes politiques des cantons, des régions périphériques et des autres groupes d'intérêt.

Les deux scénarios ont notamment des effets sur le financement du service universel. En résumé, les répercussions peuvent être présentées comme suit.

- Financement du service universel: après l'abaissement du monopole à 50 g, la Poste peut de toute façon financer le service universel par ses propres moyens.

En cas d'ouverture complète du marché en 2011, la situation financière à moyen terme, c'est-à-dire à partir de 2014, dépendra du scénario pertinent. En cas de faible structure des coûts de la Poste (adaptation aux entreprises privées), le service universel reste financé par ses propres moyens. En revanche, en cas de structure des coûts élevée de la Poste (prise en compte des attentes politiques), il faut s'attendre à partir de 2014 à un déficit de financement correspondant à 3 % du chiffre d'affaires, et il faudra trouver d'autres moyens de financer le service universel. De plus grandes difficultés de financement interviendront juste après la libéralisation complète du marché si les nouveaux prestataires de services postaux ont accès aux infrastructures de la Poste.

¹⁰ «Conséquences de la libéralisation du marché postal à l'horizon 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, London, décembre 2007.

- Evolution des emplois: dans la mesure où La Poste Suisse parvient à adapter ses coûts comme cela a été mentionné précédemment et compte tenu des expériences réalisées dans d'autres pays européens en matière de libéralisation, une ouverture totale du marché devrait conduire à des suppressions d'emplois dans l'ensemble du secteur.
- Offre et demande: la concurrence s'installera avant tout dans le secteur des envois isolés en courrier A et B, où la Poste devra affronter soit un autre prestataire de taille soit un nombre très limité de prestataires. Cette concurrence se concentrera notamment dans les agglomérations.
- Evolution des prix: à court terme, les prix devraient chuter en moyenne par rapport à leur niveau actuel; à long terme, une baisse supplémentaire n'est réaliste que si la Poste entreprend de réduire ses coûts.
- Autres conséquences pour l'économie: la fourniture par la Poste de services postaux sur l'ensemble du territoire ne se péjorera en aucune manière, s'améliorant au contraire dans certains domaines en raison de nouveaux concurrents. En ce qui concerne l'attrait de la place économique, la concurrence joue un rôle positif à deux égards: d'une part, la qualité de la desserte sera améliorée; de l'autre, la libéralisation engendrera une pression à la baisse sur les prix et le rapport qualité-prix en sera amélioré pour le client.

Les résultats de l'étude ont été publiés avant la procédure de consultation et font partie intégrante des documents mis en consultation.

4 Projet mis en consultation

Par arrêté du 27 février 2008, le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de loi sur la poste et le projet de loi sur l'organisation de la Poste.

4.1 Résultats de la consultation

4.1.1 Concept du Conseil fédéral concernant la libéralisation ultérieure du marché

Le projet prévoyait une ouverture complète du marché en deux étapes. Dans un premier temps, le Conseil fédéral devait abaisser la limite actuelle du monopole des lettres de 100 g à 50 g en modifiant l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (OPO)¹¹. Cette étape devait être franchie le 1^{er} avril 2009. Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la poste, la limite du monopole des lettres à 50 g sera d'abord maintenue. Le Conseil fédéral devait décréter la libéralisation complète du marché trois ans après l'abaissement de la limite du monopole à 50 g par arrêté fédéral sujet à référendum. Pour ce faire, il fallait qu'à ce moment la loi révisée soit en vigueur, parce qu'elle constitue la base légale de l'arrêté fédéral précité. Cette procédure aurait permis de libéraliser complètement le marché postal en avril 2012.

¹¹ RS 783.01

4.1.2 Garantie du service universel

L'objectif prioritaire de la Confédération est de garantir, même dans le cas d'une libéralisation plus poussée du marché postal, un service universel tel qu'il est défini à l'art. 92 Cst., sur l'ensemble du territoire, accessible à tous, de bonne qualité¹² et qui peut être financé.

Le projet mis en consultation prévoyait une distinction entre le service universel en matière de services postaux et les prestations relevant des services de paiement.

Services postaux

Il s'agit du transport de lettres et de colis en Suisse et en trafic international, du transport de journaux et de périodiques en abonnement et des services nécessaires au mandat de transport (mandats de réexpédition et de déviation du courrier, etc.). La distribution des lettres et des colis devait être assurée au moins cinq jours par semaine, voire six jours pour les journaux en abonnement.

En outre, le prestataire de service universel était tenu d'exploiter un nombre suffisant de points d'accès. Le projet mis en consultation partait du principe que la notion de suffisance était définie sur la base des critères en vigueur.

Les prix plafonds du service universel devaient être définis par le Conseil fédéral durant la phase de monopole. Après l'ouverture complète du marché, les prix auraient été régulés par le marché, sous la surveillance du Surveillant des prix et de la Commission de la concurrence (COMCO).

Le service universel devait être financé durant la première phase par le monopole restant. Dans la deuxième phase, le service universel devait s'autofinancer. Si cette condition ne pouvait être remplie, un fonds devait être constitué et alimenté par les prestataires de services postaux. En dernier recours, si le fonds était insuffisant, des contributions étatiques devaient être prévues.

Durant la phase de transition, le mandat de fourniture des prestations du service universel devait être transmis à la Poste. Ultérieurement, il pouvait être adjudgé dans le cadre d'une mise au concours.

Services de paiement

Conformément au projet mis en consultation, les services de paiement comprenaient les versements, les paiements et les virements. L'offre de prestations devait être accessible de manière appropriée pour tous les groupes de la population et dans toutes les régions du pays.

Les prestations relevant des services de paiement devaient couvrir leurs coûts. Un mandat légal était confié à la Poste.

¹² Cela correspond aussi aux principes formulés dans le rapport du Conseil fédéral «Le service public dans le domaine des infrastructures (Service public)» du 23 juin 2004, FF 2004 4309 4354 s.

4.1.3 Réglementation du marché

Obligation d'annoncer

Conformément au projet mis en consultation, le régime de la concession devrait être remplacé par l'obligation d'annoncer, imposée à tous les prestataires de services postaux. Ceux-ci devront notamment respecter les conditions de travail usuelles dans la branche et seront soumis aux obligations d'information et de renseignement à l'égard des clients et des autorités.

L'obligation d'annoncer devrait permettre de traiter tous les acteurs du marché sur un pied d'égalité. Les exceptions, à savoir des droits et des devoirs supplémentaires, ne sont prévues que si elles sont indispensables à la fourniture des prestations de service universel.

Régulation

La surveillance du marché doit être confiée à une autorité de régulation, organisée comme l'actuelle ComCom. Cette autorité aura notamment pour tâche de veiller au respect de l'obligation d'annoncer, de surveiller la qualité du service universel et d'observer le marché postal. Elle devra en outre être dotée des compétences nécessaires.

Réglementation de l'accès

Le projet mis en consultation prévoit une réglementation de l'accès aux cases postales et de l'échange de données d'adresses (accès technique). Etant donné que, contrairement au marché des télécommunications et à celui de l'électricité, le marché postal ne connaît pas de goulet monopolistique, seule une régulation légère est prévue. L'interopérabilité indispensable pour un marché fonctionnant correctement devrait ainsi être garantie.

4.2 Les principaux résultats de la consultation et les modifications annoncées par le Conseil fédéral

4.2.1 Principaux résultats

Milieux intéressés, partis, associations, organisations et individus avaient jusqu'au 16 juin 2008 pour se prononcer sur les projets. Au total, 147 avis ont été remis. Outre les avis concernant la loi sur la poste et la loi sur l'organisation de la poste, de nombreux participants se sont exprimés sur la question de l'aide à la presse au moyen de rabais accordés au transport de produits de la presse associative.

L'évaluation des résultats de la consultation a montré qu'une ouverture progressive et complète du marché postal était approuvée par une majorité de participants. Ceux-ci attendent de l'ouverture du marché et de la concurrence de nouvelles offres pour la population et l'économie, ainsi qu'une meilleure qualité et une baisse des prix. De nombreux partisans mentionnent toutefois le fait que la garantie d'un service universel de qualité dans l'ensemble du pays est indispensable pour pouvoir accepter une plus grande ouverture du marché. Notamment pour les cantons BE, GR, FR, GL, TG, NE, BS et BL et pour les partis PRD, PDC et PEV, le niveau élevé du service

universel est prioritaire. Une minorité politique de poids, à savoir le PS, les Verts, le PCS, les syndicats, l'Union des paysans, deux associations de consommateurs, l'Association des communes suisses, la communauté de travail des régions de montagne et les cantons JU, OW, UR et GE sont défavorables à une plus grande libéralisation du marché. Ils ne voient aucune nécessité d'intervenir à ce niveau, étant donné que la qualité des services postaux en Suisse est déjà plus élevée que la moyenne.

Le rythme et la procédure proposés par le Conseil fédéral jusqu'à l'ouverture complète du marché ont été évalués de différentes manières. Un grand groupe de participants, notamment les cantons JU, OW, BE, UR, NE, SH, FR, AI, SG, et VS, les partis PS, Verts et PEV et les syndicats exigent un contrôle plus fort des différentes étapes de libéralisation (abaissement du monopole à 50 g, ouverture complète du marché): ils exigent non pas que le Conseil fédéral mais que le Parlement se prononce sur les deux étapes de l'abaissement de la limite du monopole et que le référendum facultatif soit admis pour les deux étapes. De cette manière, il serait possible de tenir compte de la grande sensibilité politique de la population au moment de la libéralisation des marchés de service public; de l'autre, les participants veulent être certains qu'après avoir fait une première expérience avec l'abaissement du monopole des lettres à 50 g, une plus ample ouverture du marché fera l'objet d'une votation populaire.

L'étendue prévue du service universel en matière de services postaux et de services de paiement a rencontré l'approbation d'une forte majorité. L'offre actuelle en matière de service universel est très appréciée, et un service universel de qualité offert sur l'ensemble du territoire continuera de jouer un rôle très important pour la cohésion nationale et pour l'économie. En revanche, la mise au concours d'une concession pour la fourniture du service universel comprenant les services postaux a été rejetée par une majorité, qui exige en contrepartie un mandat légal attribué directement à la Poste Suisse, comme c'est le cas les services de paiement relevant du service universel.

Quant au concept de régulation du marché inscrit dans les projets de loi, notamment la création d'une obligation d'annoncer imposée à tous les acteurs du marché et la réorganisation de l'autorité de régulation, il est soutenu par une grande majorité de participants. Il en va de même de la création d'une commission de la poste avec des compétences claires.

4.2.2 Conclusions

L'évaluation de la consultation a montré que le projet de base du Conseil fédéral concernant la révision totale de la législation postale à l'exception des modalités de l'ouverture du marché, était en principe réalisable (libéralisation complète en deux étapes, transformation de la poste en SA régie par le code des obligations, CO)¹³. Il convient d'attirer l'attention sur les points suivants.

Tous les participants accordent énormément de valeur à un service universel sûr et de qualité. Un grand nombre de participants n'approuve la libéralisation qu'à condition que le service universel et son financement ne soient pas menacés.

Tant les participants à la consultation que le Parlement estiment que la participation doit absolument accompagner les différentes étapes de la libéralisation.

4.2.3 Mandat du Conseil fédéral concernant la marche à suivre

Par décision du 22 octobre 2008, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation et constaté que – à l’exception des modalités régissant l’ouverture complète du marché – son projet avait été largement accepté. Il est donc resté très attaché au projet mis en consultation.

Il a notamment maintenu sa stratégie qui consiste à abaisser dans un premier temps la limite du monopole des lettres à 50 g par voie d’ordonnance et à ouvrir complètement le marché postal à la concurrence après l’entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la poste. Le Conseil fédéral a décidé le 22 avril 2009 d’abaisser la limite du monopole. La libéralisation complète du marché ne doit cependant pas avoir lieu sans consultation du peuple et du Parlement et doit être décidée par un arrêté fédéral sujet à référendum.

En outre, le Conseil fédéral maintient aussi sa réglementation en matière de prix. Il fixera les prix plafonds pour la durée du monopole et, après l’ouverture complète du marché, il transférera la régulation des prix aux autorités ordinaires, à savoir à la COMCO et au Surveillant des prix. Il se réserve néanmoins le droit d’édicter des prescriptions spéciales et, le cas échéant, de transférer à la PostCom la mise en œuvre d’un système de régulation des prix.

Concernant l’adjudication du mandat de service universel, le Conseil fédéral prévoit une modification. A la place d’une procédure de mise au concours, qui a été largement rejetée, La Poste Suisse se verra attribuer un mandat légal pour la fourniture de ces prestations.

Enfin, le projet comprend une disposition qui prévoit une obligation de négocier une convention collective de travail pour tous les prestataires de services postaux soumis à l’obligation d’annoncer.

5 La nouvelle réglementation en bref

5.1 L’ouverture complète du marché

L’ouverture des marchés a lieu à l’échelle internationale et la Suisse ne peut s’y soustraire. Dans l’ensemble, l’évolution du marché postal en Europe et en Suisse résultant de cette libéralisation progressive est positive. Ces expériences et les perspectives qu’offre une libéralisation plus poussée aux consommateurs, à l’économie, aux prestataires privés de services postaux et à La Poste Suisse sont autant d’encouragements à poursuivre dans cette voie. Néanmoins, le Conseil fédéral ne considère pas l’ouverture du marché comme une fin en soi mais comme un moyen et une incitation à améliorer la qualité et la palette d’offres tout en renforçant la place économique suisse.

La concurrence attendue doit contribuer à améliorer la qualité des prestations et à faire baisser les prix. L'étude Plaut/Frontier parvient à la même conclusion, partant du principe que l'ouverture du marché aura un effet positif sur les prix par rapport à aujourd'hui. Toutefois, il faut préciser que les calculs de l'étude se fondent sur des prix moyens et qu'ils ne fournissent aucune indication quant à la question de savoir si la clientèle privée ou commerciale en retirera un profit, ni quant à l'ampleur de ce dernier. Les expériences réalisées sur les marchés européens montrent toutefois que ce sont en priorité les gros clients qui peuvent bénéficier des services des prestataires privés à des prix plus avantageux. Vraisemblablement la baisse des prix aura des répercussions positives avant tout sur la place économique suisse.

Enfin, l'ouverture complète du marché a, outre les répercussions déjà connues, des répercussions sur la position de la Poste Suisse sur le marché international: son acceptation et sa capacité à former des alliances notamment dans les pays européens voisins seront plus importantes si elle n'agit pas à partir d'un marché monopolistique protégé. Ce constat est notamment important dans l'optique de la clause de réciprocité décidée dans la directive la plus récente.

La loi prévoit que le marché sera entièrement libéralisé par voie d'arrêté fédéral sujet au référendum. Le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement cet arrêté, qui prévoit la suppression du monopole, un an après l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, il sera possible, pendant une durée transitoire, de rassembler des expériences avec la nouvelle loi sur la poste et un monopole de 50 g avant qu'une décision soit prise sur l'ouverture complète du marché. Cette procédure permet également de garantir que le Parlement et le souverain se prononceront séparément sur la loi sur la poste et sur l'ouverture complète du marché postal. Cette procédure en deux étapes a également fait ses preuves dans d'autres secteurs.

L'ouverture complète du marché aura seulement lieu lorsque les conditions nécessaires auront été créées. La Poste sera notamment organisée sous forme d'une société anonyme, tous les prestataires devront respecter les conditions de travail usuelles dans la branche, le financement du service universel sera – dans la mesure où ce dernier ne peut s'autofinancer – garanti par les fonds ou par des contributions étatiques et l'autorité de régulation postale sera organisée de manière judicieuse et se verra attribuer les compétences nécessaires.

5.2 Garantie du service universel

Un service postal universel qui fonctionne est une condition importante pour la qualité de vie de la population, la cohésion nationale et l'attrait de la place économique suisse. Pour cette raison, l'objectif prioritaire de la Confédération est de garantir, même dans le cas d'une libéralisation plus poussée du marché postal, un service universel sur l'ensemble du territoire, accessible à tous, de bonne qualité¹⁴ et qu'il est possible de financer.

Ce niveau de qualité devra aussi être garanti avec la nouvelle loi sur la poste. Pour pouvoir garantir le service universel dans un marché en grande partie, voire entièrement libéralisé, la législation actuelle devra impérativement être adaptée.

¹⁴ Cela correspond aussi aux principes formulés dans le rapport du Conseil fédéral «Le service public dans le domaine des infrastructures (Service public)» du 23 juin 2004, FF 2004 4309 4354 s.

- Dans la nouvelle loi sur la poste, le service universel en matière de services postaux et le service universel en matière de services de paiement sont réglés séparément. L'étendue et le financement peuvent ainsi être adaptés aux besoins des différents marchés (logistique, marché financier). Cette distinction permettra en outre une harmonisation cohérente avec la politique postale européenne, qui ne comprend pas les prestations relevant des services de paiement.

La Poste obtiendra un mandat légal de service universel pour les deux types de prestations.

- Il est important de savoir quelles prestations le service universel doit comprendre. C'est pourquoi l'étendue du service universel sera fixée de manière exhaustive dans la loi et dans l'ordonnance. La définition des différentes prestations du service universel n'incombera plus à la Poste mais au Parlement et au Conseil fédéral. La fourniture du service universel en matière de services postaux est surveillée par la PostCom, et le service universel en matière de services de paiement par le service technique du DETEC.
- Au cours de l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi, le financement du service universel en matière de services postaux et de services de paiement sera assuré par les recettes du monopole restant. Après l'ouverture complète du marché, la Poste devra tout d'abord fournir les mandats de service universel de manière à couvrir les coûts. Si cela ne devait pas être possible pour le service universel en matière de services postaux en raison des prescriptions du législateur, la Poste pourrait faire valoir les coûts nets résultant de l'obligation de garantir le service universel. Un fonds sera mis en place pour couvrir ces coûts. Tous les prestataires de services postaux doivent verser des contributions dans ce fonds. Si ce fonds ne parvient pas à couvrir les coûts nets, il faudra les financer par le biais de contributions étatiques. Le Parlement déterminera dans ce cas de figure le montant correspondant sous la forme d'un arrêté fédéral simple dans le cadre du budget. La Poste doit assurer le service universel dans le domaine des services de paiement de manière à couvrir ses coûts. Dans le cadre de la révision de la LOP, on renonce à élargir l'activité de la Poste dans le secteur des prestations financières (crédits et hypothèques).
- Enfin, le Conseil fédéral se voit confier le mandat de contrôler régulièrement la définition du service universel et, si nécessaire, de l'adapter aux besoins de la clientèle et au progrès technique.

5.2.1 Le service universel en matière de services postaux

Etendue des prestations

A l'avenir, le mandat de service universel comprendra une offre de prestations, un mandat de transport et un mandat d'infrastructure.

Le Conseil fédéral définira de manière détaillée dans l'ordonnance l'offre de prestations, constituée de lettres et de colis en trafic national et en trafic international.

Conformément au mandat de transport, la Poste transporte des lettres, des colis, des journaux et des périodiques et les distribue cinq jours ouvrables par semaine dans

toutes les zones habitées à l'année (distribution à domicile). Les quotidiens en abonnement sont distribués six fois par semaine.

Le mandat d'infrastructure est l'obligation d'assurer l'exploitation d'un nombre suffisant de points d'accès (offices de poste, agences, boîtes aux lettres publiques) qui propose les prestations du service universel. La Poste doit garantir, comme elle le fait aujourd'hui, la fourniture des prestations dans toutes les régions à une distance raisonnable. La Poste aura toujours la possibilité de choisir si elle veut gérer elle-même les points d'accès ou remplir ce mandat d'infrastructure en collaboration avec des tiers, par exemple avec les épiceries de village. La Poste restera, dans ces cas également, complètement responsable de la réalisation du mandat qui lui a été confié, c'est-à-dire que les prestations du service universel devront être offertes à tous les points d'accès.

Si la Poste veut transférer ou fermer complètement un point d'accès contre la volonté d'une commune, elle doit d'abord consulter la commune concernée. Si les parties ne parviennent pas à trouver un accord, une procédure est prévue devant la PostCom, à l'issue de laquelle la PostCom remet une recommandation à l'intention de la Poste. Cette procédure remplace la procédure actuelle devant la commission Offices de poste.

Qualité et prix

Les prestations du service universel doivent être de bonne qualité et proposées à des prix abordables. Cette définition correspond au mandat de l'art. 92 Cst. Les prix doivent être définis en fonction de principes économiques. Les prix des lettres et des colis relevant du service universel et déposés aux points d'accès sont fixés indépendamment de la distance. Les prix plafonds des lettres jusqu'à 50 g sont par ailleurs fixés par le Conseil fédéral pendant la durée du monopole: il n'y a aucune concurrence dans ce domaine et donc aucun contrôle des prix pratiqués par La Poste Suisse. Le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance les prix plafonds pour les envois relevant du monopole.

Le projet ne prévoit pas d'autre régulation spéciale des prix. Sur le marché postal – contrairement aux marchés caractérisés par des goulets monopolistiques – il faut partir du principe qu'il est toujours possible d'entrer sur le marché. Ainsi s'instaure une pression suffisante de la concurrence, garantissant des prix adéquats et non discriminatoires. Le Surveillant des prix et la COMCO veillent à ce que les prix ne soient pas abusifs. Si le principe constitutionnel du service universel avantageux ne devait malgré tout pas être respecté, la loi confère au Conseil fédéral la compétence de réguler les prix.

Financement du service universel et obligation d'acquitter une redevance

Le financement du service universel relevant des services postaux et des services de paiement sera assuré, jusqu'à l'ouverture complète du marché, par les recettes du monopole des lettres jusqu'à 50 g.

Après suppression du monopole, on part du principe que la Poste est en mesure de fournir les mandats de service universel dans le marché libéralisé en couvrant ses coûts. Pour cette raison, elle doit en principe bénéficier des mêmes conditions que la concurrence tout en disposant des libertés d'entreprise nécessaires. La loi lui permet

donc de fixer les prix du service universel selon des principes économiques et d'exploiter également les offices de poste comme des agences.

Si l'obligation de fournir le service universel en matière de services postaux contribue à occasionner des coûts nets pour la Poste, elle peut demander une indemnisation. Cette charge financière réside dans la différence entre le résultat réalisé par la Poste avec son obligation de service universel et le résultat qu'elle réaliserait si elle n'était pas tenue de fournir ce service universel. La Poste peut faire valoir chaque année ces coûts nets résultant de l'obligation de fournir le service universel. La PostCom vérifie si les conditions légales qui autorisent l'indemnisation des coûts nets sont remplies. Si c'est le cas, elle met en place un fonds destiné à financer ces coûts. Ce fonds doit être alimenté par tous les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. Le montant à financer sera réparti proportionnellement entre les prestataires présents sur le marché postal. Faire valoir ces coûts implique une charge de travail relativement importante pour la Poste. En outre, comme tous les autres prestataires soumis à l'obligation d'annoncer, elle doit également payer une redevance. Dès lors, on peut partir du principe qu'elle ne fera usage de ce droit que si les coûts nets venaient à engendrer une charge financière démesurée.

Si le fonds ne suffit pas à couvrir les coûts nets, la Confédération prend à sa charge les contributions supplémentaires nécessaires, conformément à l'art. 22 de la nouvelle LPO. Ce cas de figure peut se présenter si le déficit à combler ne peut être financé qu'en sollicitant les prestataires de manière disproportionnée. Le Parlement détermine dans ce cas le montant correspondant sous la forme d'un arrêté fédéral simple dans le cadre du budget.

5.2.2 Le service universel en matière de services de paiement

Les services de paiement offerts par la Poste conservent une grande importance. D'une part en raison de l'évolution historique, et d'autre part parce que la Suisse est clairement un pays de paiement en espèces. Pour ces raisons, les services de paiement doivent faire partie intégrante du service universel. Ils doivent être accessibles de manière appropriée pour tous les groupes de la population et dans toutes les régions du pays. La Poste doit organiser l'accès en tenant compte des besoins des clients. Ce faisant, elle peut garantir cet accès par l'intermédiaire des offices de poste, des distributeurs de billets, par correspondance ou avec un système de paiement électronique. Cette formulation indépendante de la technologie est judicieuse, puisque la Poste est tenue à la fois de s'orienter en fonction des besoins des clients et de fixer les prix selon des principes économiques. L'évolution des transactions au cours des 20 dernières années a montré que si le nombre des virements a continuellement augmenté, le nombre des versements en espèces a diminué de manière constante¹⁵. Cette évolution se poursuivra au cours des années à venir et la Poste doit avoir la possibilité d'adapter l'accès aux prestations, d'autant que l'infrastructure nécessaire pour les versements en espèces est lourde et chère (sécurité; mise en réseau électronique).

¹⁵ Voir Etude «Umfang und Bedeutung des durch die Post abgewickelten Zahlungsverkehrs in der Schweiz», Geiger/Schaller/Luginbühl, Zurich 2008, p. 22.

Les prestations sont définies par le Conseil fédéral, qui, en principe, s'en tient à l'offre actuelle (versements, paiements, virements). Dans le cadre de l'évaluation de la loi, il examinera périodiquement si les critères des différentes prestations correspondent encore aux comportements des clients.

Comme c'est le cas aujourd'hui, La Poste fixe les prix selon des principes économiques. Cette réglementation doit lui permettre de fournir le service universel en matière de services de paiement en couvrant ses coûts. Aucun mécanisme de financement n'est prévu pour l'indemnisation des coûts non couverts. En revanche, la Poste devrait être autorisée, pendant la durée du monopole restant, à utiliser les recettes de ce monopole pour financer le service universel en matière de services de paiement.

Enfin, le Conseil fédéral a la possibilité de fixer des objectifs à la Poste en ce qui concerne l'accès aux prestations. Il en fera usage s'il estime que l'accès aux prestations des services de paiement est insuffisant.

5.3 L'organisation du marché

Acteurs du marché

Le marché postal se définit à partir du champ d'application personnel de l'*art. 1, al. 1*, de la nouvelle LPO. Quiconque fournit à titre professionnel des services postaux définis à l'*art. 2, let. a*, LPO est un acteur du marché soumis à la loi sur la poste.

Le transport d'envois non adressés, le transport de colis de plus de 30 kg et les envois de détail ne tombent pas sous le coup des dispositions de la loi. Désormais, les prestataires qui offrent des services de messagerie ou express, ou qui proposent la distribution des journaux et des périodiques en abonnement, relèvent également de la loi sur la poste.

Le marché postal comprend donc les prestations suivantes:

- lettres adressées, postées en Suisse ou en trafic international
- colis adressés, postés en Suisse ou en trafic international, jusqu'à 30 kg
- journaux et périodiques en abonnement

Il est tout à fait logique d'exclure les colis lourds, les envois de détail et les envois non adressés, puisque d'une part tout le secteur des transports, et d'autre part ce qu'on appelle le *direct mailing* (envois publicitaires non adressés) figureraient dans la loi sur la poste et seraient en principe soumis à l'obligation d'annoncer.

Principe de l'obligation d'annoncer

Désormais, l'obligation d'annoncer est applicable à tous les prestataires qui tombent sous le coup de la loi sur la poste. Tout prestataire chargé de représenter tous les éléments de la chaîne de valeur et donc qui gère l'ensemble du processus par rapport à l'expéditeur est tenu de s'annoncer. L'expéditeur est celui qui décide du contenu de l'envoi. Le consolidateur peut, en fonction de la prestation qu'il propose, être soumis ou non à l'obligation d'annoncer (cf. explications de l'*art. 4* de la nouvelle LPO).

Quiconque s'annonce auprès de la PostCom peut ensuite faire son entrée sur le marché postal comme prestataire. Pour les prestataires qui jusqu'ici avaient dû demander une concession, la procédure administrative s'en trouvera nettement simplifiée.

Conditions de travail

La principale exigence pour pouvoir exercer une activité sur le marché postal est le respect des conditions de travail usuelles dans la branche et l'obligation de négocier une convention collective de travail (CCT) ou de prendre part à de telles négociations par l'intermédiaire des associations patronales. Ces deux obligations doivent, à l'avenir, empêcher la concurrence de se développer sur le marché postal au détriment des salaires et des conditions de travail des employés.

Si une convention collective de travail entre associations patronales et associations du personnel voit le jour, le Conseil fédéral peut étendre son champ d'application à tous les prestataires de services postaux conformément à la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCCT)¹⁶. En outre, le contenu des conventions collectives de travail permet de déterminer si les «conditions de travail usuelles dans la branche» sont respectées au sens de cette loi.

Si, malgré les négociations, aucune CCT ne voit le jour, la PostCom est tenue d'examiner si les conditions de travail usuelles dans la branche sont respectées. Pour ce faire, elle se fondera sur les expériences acquises et sur les modèles destinés à renseigner sur les conditions de travail usuelles dans la branche. Ces modèles sont en constante évolution. A l'heure actuelle, une étude qui sera disponible au mois de septembre 2009 examine les conditions de travail usuelles dans le secteur postal.

Obligation d'acquitter une redevance

Tous les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer sont en outre tenus de participer au financement du service universel. Les prestataires sont tenus d'alimenter un fonds pour le cas où la Poste ferait valoir des coûts nets. La redevance sera, en cas de besoin, décrétée par la PostCom et son montant sera déterminé par les chiffres d'affaires annuels des prestataires de services postaux.

Réglementation de l'accès

L'accès aux cases postales et l'échange de données d'adresses sont régis par les prescriptions sur l'interopérabilité. D'autres réglementations de l'accès ne sont pas prévues. D'un point de vue économique, l'absence de goulets monopolistiques qui justifieraient un accès réglementé par la loi n'est pas contesté. Certes, les coûts moyens baissent parallèlement à l'augmentation du volume dans certains segments de la chaîne de valeur de l'acheminement postal. Toutefois, ces segments peuvent être dédoublés.

¹⁶ RS 221.215.311

5.4

La Commission de la poste

L'ouverture complète du marché exige une nouvelle autorité de régulation du marché, institutionnellement indépendante. Une surveillance du marché postal est surtout nécessaire au cours des premières années de libéralisation du marché. Une fois la concurrence en place, cette surveillance sera réduite graduellement, puis remplacée par la surveillance ordinaire du marché (COMCO et Surveillant des prix).

A l'instar de l'autorité de surveillance dans le secteur des télécommunications (ComCom), une Commission de la poste (PostCom) sera instituée dans le secteur postal. Elle se chargera du mode de fonctionnement du marché et des interventions nécessaires de l'Etat en cas de dysfonctionnement. Elle assumera les tâches de l'ancienne PostReg assorties de compétences supplémentaires. Ses tâches sont énumérées de manière à l'*art. 25*.

5.4.1

Organisation

La PostCom est une commission à pouvoir décisionnel composée d'un secrétariat technique et administratif. Elle est indépendante sur le plan institutionnel, n'est soumise à aucune directive, et n'est subordonnée administrativement qu'à un département. Cette organisation correspond aux modèles de la ComCom et de la Commission de l'électricité (ElCom). En outre, ses membres doivent être des experts indépendants et ne peuvent pas travailler pour le compte d'entreprises actives sur le marché postal. Le Conseil fédéral nomme les membres de cette commission.

5.4.2

Tâches

Surveillance du marché

L'ouverture complète du marché doit permettre à des entreprises d'accéder au marché postal. Le législateur doit donc configurer le cadre légal de telle manière que de nouveaux prestataires peuvent accéder à ce marché efficacement. Il incombe à l'autorité de régulation postale de contrôler le respect de ces conditions. Pour ce faire, elle est dotée des compétences correspondantes et peut, si nécessaire, prendre des mesures de surveillance correspondantes (cf. explications de l'*art. 27*). En outre, elle est chargée de mettre en place un organe de conciliation pour les questions liées à la protection des consommateurs et à la protection des données.

Surveillance du service universel

La nécessité de surveiller l'étendue et la qualité du service universel est étroitement liée à l'évolution du marché. Il est donc essentiel que l'autorité de régulation surveille le respect du mandat légal. La Poste doit être en mesure de lui prouver qu'elle remplit le mandat de service universel conformément à la loi et à l'ordonnance. Si nécessaire, la PostCom peut mettre en œuvre des mesures destinées à assurer le mandat de service universel. Dans le cadre de cette activité, la PostCom reprendra également les tâches de l'actuelle commission Offices de poste. En cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste, elle servira d'intermédiaire entre les parties et

édicter des recommandations. La mise en place et la gestion du fonds destiné au financement du service universel sont également de son ressort.

Respect de l'interdiction des subventions croisées

Tant qu'elle dispose d'un monopole restant, la Poste n'est pas autorisée à cofinancer avec les recettes des services réservés les services postaux qui ne relèvent pas des deux mandats de service universel (services libres). Ces subventions croisées constitueraient des distorsions de la concurrence. Tant qu'il existe un monopole, la PostCom peut donc exiger de la Poste, en cas de suspicion fondée ou sur plainte, qu'elle apporte la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées.

Observation du marché postal

La PostCom a pour tâche d'observer le marché postal, notamment dans la perspective de concrétiser le but de la loi, qui consiste à assurer un service postal universel de qualité, à des prix abordables et sur l'ensemble du territoire. Afin de remplir ce mandat, elle réunira des informations et des renseignements. Les résultats sont communiqués dans son rapport d'activité annuel, tout comme les mesures qu'elle peut proposer au Conseil fédéral lorsqu'elle considère qu'il y a menace concernant le but de la loi, à savoir la fourniture de services postaux variés, de qualité et avantageux à tous les groupes de la population et dans toutes les régions du pays ainsi que de bonnes conditions pour une concurrence efficace.

Les tâches politiques et de législation ne relèvent pas de la PostCom, étant donné que le cumul des tâches législatives et de régulation n'est pas adéquat. Les tâches politiques et législatives seront transférées à un service technique qu'il convient de créer. Celui-ci sera notamment responsable de l'évaluation, de la surveillance du service universel dans le secteur des services de paiement et de la représentation des intérêts de la Suisse dans des organisations internationales.

Sanctions

La surveillance du marché postal ne peut être exercée de manière efficace qu'à l'aide d'instruments adéquats. Il s'agit en premier lieu de mesures relevant du droit de la surveillance, de sanctions administratives et de dispositions pénales.

Les premières servent à rétablir un état de droit et constituent ainsi les instruments clés de la surveillance. Les sanctions administratives (amendes liées au chiffre d'affaires annuel) ont en revanche un caractère pénal sans pour autant relever des règles de droit pénal. Elles doivent avoir un effet préventif et empêcher par exemple qu'un prestataire puisse retirer des bénéfices illicites d'une violation du droit. Il faut y ajouter le fait que les mesures de surveillance et les sanctions administratives valent également pour les personnes juridiques. En revanche, les dispositions pénales ne déploient leurs effets qu'à l'encontre de personnes physiques.

5.5 Protection des consommateurs

La nouvelle loi sur le poste contient plusieurs dispositions relatives à la protection des consommateurs.

S'ajoute à ces conditions que les prestations mentionnées doivent être fournies à titre professionnel pour le compte de tiers. Le fait qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales ne joue ici aucun rôle.

Quiconque transporte pour le compte d'autrui des envois pour en retirer un gain agit à titre professionnel. En ce qui concerne la fourniture, il importe de savoir s'il y a une relation client: est prestataire de services postaux quiconque représente le client auprès du prestataire, conclut les contrats, assure les prestations et les facture. Il n'est pas déterminant de savoir quelles étapes du processus de la chaîne de valeur ajoutée sont gérées par le prestataire ni si ce dernier fournit toutes les prestations ou uniquement une partie de celles-ci. La chaîne de valeur ajoutée comprend la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution.

Le prix et la rapidité avec laquelle les envois postaux sont distribués ne jouent aucun rôle pour le champ d'application. En revanche, le prix d'un envoi postal est déterminant pour délimiter le secteur du monopole et celui des services libres.

Finalement, les consommateurs sont également concernés par la loi. Ils peuvent faire valoir leurs droits en se fondant sur les *art. 6 et 8, al. 1, let. c*, concernant les dispositions sur la protection des données et sur l'*art. 32* de cette loi.

Les objectifs visés par le législateur avec la présente loi sont définis à l'*al. 2*. L'alinéa n'a aucune signification normative directe mais sert de directive pour le commentaire et l'évaluation périodique du texte législatif prévue à l'*art. 3*.

La loi sur la poste concrétise une partie du mandat constitutionnel mentionné à l'*art. 92 Cst*. Elle s'assure que les particuliers et les milieux économiques se voient offrir dans toutes les régions du pays des services postaux (lettres, colis, journaux et périodiques) et des services de paiement relevant du service universel variés, avantageux et de qualité.

L'*al. 3, let. a*, mentionne les deux types de prestations qui font partie intégrante du service universel: les services postaux d'une part et les prestations relevant des services de paiement d'autre part.

L'*al. 3, let. b*, mentionne un autre but du texte de loi. Il convient de créer les conditions générales qui permettent une concurrence efficace en matière de services postaux. Il s'agit des prescriptions concernant l'accès au marché et la garantie de l'interopérabilité entre les prestataires, ainsi que l'organisation et les compétences de l'autorité de régulation.

Art. 2 Définitions

Les définitions sont déterminantes pour les secteurs de réglementation. La description des produits et des processus définit le champ d'application de la loi; la définition de la notion de journaux et périodiques est notamment nécessaire pour déterminer l'étendue du service universel et pour fixer des tarifs du transport de ces produits, ainsi que pour l'aide indirecte à la presse (*art. 15, al. 3 à 5*).

On entend par lettre toute communication portant une adresse, ayant un format donné et n'excédant pas un poids donné. Par colis, on entend tout envoi portant une adresse jusqu'à 30 kilogrammes. Par journaux et périodiques, on entend toute publication en abonnement éditée régulièrement. Le Conseil fédéral fixera de manière plus précise dans l'ordonnance les exigences posées à la partie rédactionnelle, à la fréquence de parution et au nombre de lecteurs.

Qu'il s'agisse d'envois postés en Suisse, en provenance de l'étranger ou d'envois destinés à l'étranger, de colis ou de journaux et périodiques, cela ne joue aucune importance dans la définition des différentes notions.

Art. 3 Rapport d'évaluation

Conformément à l'art. 170 Cst., les mesures de la Confédération doivent être examinées quant à leur efficacité. C'est également valable pour la régulation du marché postal. Le contrôle des mesures étatiques vise notamment à empêcher une réglementation disproportionnée. Pour cette raison, le Conseil fédéral évalue périodiquement l'opportunité (respect et application des prescriptions légales), l'efficacité (degré de réalisation de l'article sur le but de l'entreprise) et le caractère économique de la loi sur la poste (*al. 1*). Pour effectuer ces travaux, il peut également collaborer avec des spécialistes externes.

Il est notamment tenu de le faire dans le domaine du service universel et dans celui des tâches de régulation (*al. 1, let. a et b*):

- *let. a*: les exigences posées au service universel évoluent au fil du temps. Prenons l'exemple de l'évolution de la demande en matière de services de paiement, notamment en ce qui concerne les versements et les paiements en espèces, qui est actuellement en recul. Il n'est pas possible aujourd'hui de prévoir dans quelle mesure les versements en espèces continueront de baisser. Pour cette raison, le Conseil fédéral est chargé d'évaluer périodiquement s'il est nécessaire d'adapter le contenu du service universel comprenant des services postaux et de paiement, tel qu'il est défini dans la loi et dans l'ordonnance, aux évolutions de la société, de la technologie et de l'économie;
- *let. b*: les éléments clés de la régulation du marché postal sont la surveillance de la garantie du service universel, notamment de sa qualité, le contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées, la surveillance des conditions de travail usuelles dans la branche et la réglementation ex post en cas de litiges sur l'accès technique. L'évolution du marché postal et de la concurrence peut engendrer une diminution des tâches de régulation. Pour éviter qu'une activité de régulation, qui ne s'impose plus du point de vue du but de la loi, engendre des distorsions involontaires du marché, il convient de procéder aux évaluations correspondantes.

Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans un rapport au Parlement. En cas de nécessité, il y propose des adaptations (*al. 2*).

6.2 Services postaux

6.2.1 Dispositions communes

Art. 4 Obligation d'annoncer

Quiconque fournit, au sens de l'*art. 1*, à titre professionnel des services postaux est en principe obligé de l'annoncer. L'obligation d'annoncer est conforme au but de l'ouverture contrôlée du marché. Elle garantit d'une part que tous les prestataires seront soumis aux mêmes droits et aux mêmes obligations dans l'exercice de leur

activité et, d'autre part, elle doit assurer que les exigences posées aux prestataires conformément à l'*al. 3* puissent être mises en œuvre de manière efficace.

Avec les exceptions prévues par l'*al. 2*, le Conseil fédéral peut décider par exemple que les entreprises ne fournissant que des services postaux de faible importance économique ne seront pas soumises à l'obligation d'annoncer. C'est notamment le cas des entreprises qui fournissent certaines prestations en amont et qui sont soumises à l'obligation d'annoncer, mais dont l'activité principale est concentrée sur d'autres points. Les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation d'annoncer ne sont pas exclues du champ d'application de la loi, mais elles ne sont pas soumises à la procédure d'annonce et de contrôle et ne doivent notamment pas remplir le devoir d'information selon l'*art. 8*.

La compétence de prévoir des exceptions à l'obligation d'annoncer englobe toutefois la possibilité d'accorder des exceptions par rapport aux conditions préalables. C'est notamment le cas par rapport à l'obligation pour les prestataires de services express et de messagerie d'avoir leur siège ou un établissement en Suisse.

Tout prestataire chargé de représenter tous les éléments de la chaîne de valeur ajoutée et de gérer l'ensemble du processus par rapport à l'expéditeur est tenu de s'annoncer. Il est cependant possible qu'une entreprise se spécialise dans la fourniture de services postaux en amont (consolidateur). Dans ce cas de figure, le consolidateur intervient comme représentant de l'expéditeur par rapport au prestataire et le contrat de transport est conclu entre l'expéditeur et le prestataire. Si un consolidateur n'offre que cette prestation, il n'est pas soumis à l'obligation d'annoncer. En revanche, s'il conclut un contrat de transport avec l'expéditeur et fait appel à un prestataire de services postaux pour honorer ce contrat, le consolidateur est soumis à l'obligation d'annoncer. La même chose est valable s'il gère l'activité au nom de l'expéditeur, mais à son propre compte.

L'obligation d'annoncer permet une entrée rapide et simple sur le marché tout en garantissant la surveillance des acteurs du marché. Si une entreprise remplit son obligation d'annoncer et qu'elle joint les documents correspondant à sa demande, elle peut en principe commencer son activité. Le Conseil fédéral fixe les délais correspondants. L'autorité compétente n'interviendra ultérieurement que si l'annonce est incorrecte et que les exigences mentionnées à l'*art. 4, al. 3*, ne sont pas respectées. Le contrôle n'est pas moins efficace qu'actuellement. La PostCom peut intervenir dès le moment où elle constate des irrégularités liées à l'annonce.

Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, l'autorité de régulation dispose pour ses interventions mentionnées à l'*art. 27* d'un catalogue exhaustif de mesures de surveillance en cas de non-respect des décisions. Ainsi, il sera possible de renforcer le devoir d'information ou d'exiger dans certains cas la publication sous une forme appropriée des infractions commises par certaines entreprises. Si le prestataire fait appel à des tiers pour fournir les services postaux qu'il offre (par exemple sous-traitants, filiales et franchises), il doit déclarer cette collaboration. L'entreprise tierce doit également respecter la convention collective de travail du prestataire, notamment les conditions de travail usuelles dans la branche.

Lorsqu'il est difficile de distinguer une entreprise soumise à l'obligation d'annoncer d'une entreprise de logistique, il convient de prendre en compte tant les envois acheminés par l'entreprise (envoi postal adressé) que le processus réalisé par l'entreprise (notamment le tri).

Les conditions inscrites à l'*al. 3, let a à e*, doivent être remplies pendant toute la durée de l'activité du prestataire sur le marché postal. Une exception est prévue pour les entreprises exclues de l'obligation d'annoncer par le Conseil fédéral. Celles-ci peuvent exercer leur activité sans être liées par ces exigences. Le Conseil fédéral précise les exigences posées à la preuve requise, les documents exigés et leur forme.

Les dispositions mentionnées aux *let. b et c* constituent les exigences principales. Il s'agit de prescriptions qui doivent empêcher l'arrivée sur le marché de concurrents appliquant des salaires bas au détriment des salariés.

En imposant une obligation de négocier une convention collective de travail (CCT) aux prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer (*let. c*), on veut faire en sorte que les concurrents du marché postal puissent offrir leurs prestations dans les mêmes conditions. Les frais de personnel représentent un facteur important dans le calcul du prix des prestations sur le marché postal, de sorte que cette disposition représente une condition importante. Il incombe à la PostCom de vérifier si cette obligation de négocier est bien remplie.

Si les conditions prévues par la LECCT sont remplies, le Conseil fédéral a la possibilité de déclarer la CCT obligatoire (cf. ch. 3).

La prescription mentionnée à la *let. b* représente la deuxième garantie contre les bas salaires, en vertu de laquelle les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer sont tenus de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. Il incombera à la PostCom en se fondant sur les expériences acquises jusque là de développer des modèles destinés à déterminer ces conditions. Dans le cadre de l'évaluation, seront pris en compte en particulier les salaires, la réglementation du temps de travail, des heures supplémentaires et des vacances, et la protection sociale, les mesures prévues en cas de suppression d'emploi ainsi que les possibilités de dialogue. En outre, le contenu des conventions collectives de travail existantes sert de base d'évaluation pour déterminer si les «conditions de travail usuelles dans la branche» sont respectées au sens de la présente loi.

Le contrôle du respect des conditions de travail usuelles dans la branche a lieu une fois par an dans le cadre de l'obligation d'informer au sens de l'*art. 26*, mais peut dans certains cas être effectué en cas de soupçon. Si les conditions de travail usuelles dans la branche font l'objet d'une infraction, la PostCom peut, en se fondant sur l'*art. 27*, prendre les mesures qui s'imposent. Ainsi, le système actuel destiné à contrôler le respect des conditions de travail usuelles dans la branche est maintenu. Cette procédure a fait ses preuves et devrait désormais s'appliquer à une partie encore plus importante de la branche.

Les prestataires ont également pour obligation d'apporter la preuve d'un siège ou d'un établissement en Suisse, d'acquitter la redevance (cf. commentaire de l'*art. 21*) et de fournir les informations et renseignements requis (cf. commentaire des *art. 8 et 26, al. 2*).

Enfin, les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer peuvent également être tenus de fournir des prestations dans des situations extraordinaires.

Art. 5 Accès aux cases postales

En ce qui concerne la réglementation de l'accès aux cases postales et l'échange de données d'adresses (cf. commentaire de l'*art. 6*), il s'agit d'une réglementation dite technique de l'accès. Celle-ci est nécessaire lorsque l'interopérabilité, à savoir

l'interaction des processus des différents prestataires sur un marché donné, doit être garantie. Cette mesure doit permettre d'éviter que l'ouverture du marché à la concurrence n'engendre pour la clientèle des inconvénients et des difficultés.

Les réglementations techniques de l'accès peuvent soit être gérées au préalable par le législateur (réglementation ex-ante), soit incomber aux prestataires dans la mesure où ils devront trouver un terrain de négociation et ne prévoir une intervention que si les parties ne parviennent pas à un accord (réglementation ex-post).

Il est nécessaire de réglementer l'accès aux cases postales, parce que la case postale, du point de vue technique, représente pour le destinataire un deuxième domicile de notification. Chaque prestataire de services postaux doit avoir accès à ce domicile de notification. Dans le cas contraire, il n'est pas possible de garantir au client que les envois postaux qui ne sont pas transportés par le fournisseur de leur case postale, pourront être distribués. Soit il en résulte un inconvénient pour le client, soit celui-ci devrait louer une case postale auprès de chaque fournisseur de prestation.

Il est stipulé à l'*al. 1* que tous les prestataires doivent se garantir mutuellement l'accès à leurs cases postales. Pour ce faire, ils peuvent proposer un service de distribution à leurs cases postales ou en autoriser l'utilisation d'une autre manière. L'accès doit dans tous les cas de figure avoir lieu de manière transparente et non discriminatoire. Les conditions discriminatoires de l'accès sont par exemple données lorsque les entreprises concurrentes obtiennent l'accès à des conditions différentes qui ne sont pas justifiées par des raisons objectives. Une autre forme de discrimination existe lorsque des unités au sein de leur propre entreprise, à savoir des filiales ou d'autres entreprises partenaires, obtiennent l'accès à des conditions différentes en tant qu'entreprises tierces.

Le Conseil fédéral concrétise dans l'ordonnance les conditions générales de l'accès, notamment en matière de fixation de prix, comme il l'avait déjà fait dans l'ordonnance 9 mars 2007 sur les services de télécommunication (OST)¹⁸.

En outre, le Conseil fédéral peut transférer à la PostCom d'autres compétences réglementaires, notamment de nature technique.

Si les parties impliquées parviennent à un accord sur les conditions de l'accès, elles remettent à la PostCom une copie de leur accord, conformément à l'*al. 2*. De cette manière, la PostCom peut garantir l'égalité de traitement entre tous les prestataires dans le cas de décisions à prendre par rapport aux conditions d'accès litigieuses. Si les parties ne parviennent pas à un accord, la PostCom statue sur la conclusion du contrat concernant les points litigieux (*al. 3*). Au moment de définir les conditions d'accès, elle vise le bon fonctionnement du marché postal tout en tenant compte des répercussions sur le financement du service universel.

Etant donné que l'accès aux cases postales est élémentaire pour un système de distribution fonctionnant correctement, les délais sont précisés aux *al. 3 et 4*. Cela présente toutefois l'inconvénient de ne pas inciter les entreprises à trouver un accord, puisque de toute façon une procédure est assez rapidement prévue devant l'autorité de régulation. Les avantages des délais précités pour la négociation entre les prestataires et les délais de traitement pour la PostCom l'emportent toutefois sur cet inconvénient. Finalement, il est important pour les consommateurs qu'une

¹⁸ RS 784.101.1

réglementation soit disponible, indépendamment du fait qu'elle a été élaborée suite à un processus de négociation ou au moyen d'une décision.

En outre, il est expressément prévu d'accorder provisoirement une protection juridique compte tenu des impératifs de l'exploitation. Ainsi, il sera possible de décider une réglementation provisoire, qui sera valable pendant la durée de la procédure. Contrairement aux règles de procédure ordinaires, la présente loi prévoit également qu'un recours contre une décision de première instance n'aura pas d'effet suspensif. Tant cette protection juridique provisoire que le non-octroi de l'effet suspensif se justifient par le fait qu'il est dans l'intérêt de tous d'instaurer une réglementation rapide. Sans cette disposition, on court le risque de voir des procédures interminables mettre en danger le bon fonctionnement de la réglementation de l'accès.

Art. 6 Echange des données d'adresses

Le bon fonctionnement des mandats de réexpédition et de déviation est déterminant pour le déroulement sans faille de la distribution des envois postaux. La réglementation de l'échange ou du traitement de données d'adresses est nécessaire pour que les mandats de réexpédition et de déviation des envois distribués par d'autres prestataires puissent quand même être exécutés.

A l'*al. 1*, le principe de l'*art. 4 LPD* doit s'appliquer aux besoins spécifiques de protection des clients du marché postal: les données peuvent être traitées pour autant que cela soit nécessaire pour la distribution ordinaire d'envois postaux. Dans ce but, ces données peuvent également être transmises à d'autres prestataires. L'*al. 1* précise les principes qui régissent le traitement des données d'adresses. On entend par données d'adresses les données qui sont nécessaires pour pouvoir remplir correctement le mandat de service universel: nom, adresse exacte, lieu, numéro postal et autres données comme la durée du mandat de déviation, etc. Le Conseil fédéral règle les modalités conformément à l'*art. 37, al. 1*.

L'échange réciproque de données est réglé à l'*al. 2*. Pour assurer la réexpédition et la déviation du courrier, il suffirait en principe que les concurrents de la poste reçoivent de manière unilatérale ces données. En tant que prestataire du service universel, la Poste est tenue de gérer une banque de données d'adresses actualisée. Il est toutefois dans l'intérêt des clients de pouvoir communiquer leur changement d'adresse au prestataire de services postaux de leur choix tout en ayant la garantie que la Poste pourra aussi effectuer cette mutation.

L'*al. 3* précise que la transmission de données d'adresses à des tiers requiert l'accord de la personne concernée. On entend par tiers des personnes privées et des entreprises qui ne tombent pas sous le coup de la loi sur la poste. De cette manière, on évite aussi que les prestataires de services postaux vendent les données d'adresses contre la volonté de la personne concernée. Cela devrait notamment permettre de contrôler l'utilisation des adresses à des fins publicitaires.

La procédure à suivre concernant les contrats d'échange, en cas d'échec des négociations contractuelles entre les parties, et les attributions du Conseil fédéral correspondent aux dispositions de l'*art. 5* sur l'accès aux cases postales.

L'*al. 5* contient une réserve concernant l'échange de données conformément à la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres¹⁹.

¹⁹ RS 431.02

Art. 7 Litiges

Les litiges liés aux accords sur l'accès aux cases postales et aux données d'adresses sont jugés par les tribunaux civils, indépendamment du fait que les accords aient été obtenus à l'amiable ou suite à des décisions de la PostCom.

Art. 8 Devoir d'information

Une information transparente et accessible sur les prestations, les offres et les prix est une condition préalable essentielle pour garantir un comportement souverain de la part de la clientèle. La diversité des offres et des tarifs dans le domaine des services postaux augmente les possibilités de choix pour les clients, mais aussi le risque d'abus. Pour cette raison, les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer sont tenus d'assurer cette transparence avec les moyens appropriés et d'informer suffisamment leur clientèle. Cela implique notamment que les envois postaux et ceux qui les transportent sont caractérisés de sorte que la clientèle peut à tout moment identifier l'entreprise qui a distribué un envoi (*al. 1, let. b*).

L'article mentionne notamment les droits des consommateurs en matière de protection des données, à savoir le droit de ne pas consentir à la transmission des données d'adresses à des tiers. De cette manière, il est possible d'empêcher l'échange des données d'adresses et par conséquent la distribution non souhaitée de matériel publicitaire adressé (*let. c*).

Art. 9 Boîtes aux lettres et installations de distribution

Ces conditions concernent l'emplacement des boîtes aux lettres et des installations aménagées au domicile du destinataire ainsi que leur accès, leurs dimensions et les paramètres semblables. Les conditions doivent être réglées par voie d'ordonnance. Les litiges résultant de cette disposition sont régis par le droit de la procédure administrative.

Art. 10 Responsabilité

Les prestataires de services postaux doivent être autorisés – dans leurs conditions générales (CG) – à se soustraire, en tout ou en partie, à la responsabilité découlant des envois postaux non recommandés. On entend par envois non recommandés les envois sans justificatif de distribution. Cette réglementation spéciale se justifie par rapport aux problèmes spécifiques de preuve lors du transport de grandes quantités d'envois postaux non recommandés. Si les accords contractuels correspondants d'un mandat de transport postal ne devaient pas être applicables, la responsabilité incombe aux prestataires selon le droit régissant le contrat de transport, à savoir le droit du mandat au sens de l'art. 440, al. 2, CO, pour autant qu'une application des dispositions par analogie est possible. En ce qui concerne les prétentions en responsabilité, le droit de disposer de l'envoi est régulièrement transféré au moment de la distribution ou de sa notification. En cas de litige, il est souvent difficile de prouver que les conditions générales étaient connues, notamment lorsque l'envoi isolé a été remis à un guichet ou déposé dans une boîte aux lettres. Afin d'améliorer l'applicabilité et la force contraignante des conditions générales, le Conseil fédéral peut prévoir, dans le cadre du devoir d'informer, que les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer publient leurs conditions générales de manière appropriée.

La clause de non-responsabilité ne s'appliquait jusqu'ici qu'à La Poste Suisse conformément à l'art. 455, al. 3, CO. Avec la libéralisation du marché, tous les prestataires de services postaux devront à l'avenir pouvoir en bénéficier. L'art. 455, al. 3, CO sera adapté en conséquence dans le cadre de la modification du droit en vigueur.

Art. 11 Fourniture de services postaux dans des situations extraordinaires

Pour garantir la fourniture de services postaux dans des situations extraordinaires, le Conseil fédéral peut, sur la base de l'*al. 1, 1^{re} phrase*, obliger tous les prestataires de services postaux à offrir les prestations qui sont considérées utiles ou nécessaires dans ce genre de situations. En outre, il peut influencer la fourniture des services postaux, la restreignant ou l'interdisant (par exemple en cas de risque d'épidémie). Le Conseil fédéral décide également des situations qui doivent être considérées comme extraordinaires au sens de la présente loi. Jusqu'ici, il ne pouvait imposer cette obligation qu'à La Poste Suisse. L'extension de l'obligation à tous les prestataires semble appropriée. D'une part, on exprime le fait que dans des situations de crise tous les acteurs du marché doivent assumer certaines obligations. D'autre part, on permet à un plus grand nombre de prestataires d'assurer une plus grande palette de prestations dans des situations extraordinaires. Les besoins en matière d'information de l'armée, de la protection civile mais également des services de police, des sapeurs-pompiers et des services de secours sont déterminants pour définir les prestations. En outre, les besoins de l'approvisionnement économique du pays et ceux des états-majors de direction civils peuvent aussi être déterminants.

Conformément à l'*al. 1, 2^e phrase*, le Conseil fédéral est chargé de réglementer le financement des prestations exigées. Pour ce faire, il tient compte de l'intérêt qui en résulte pour les prestataires.

L'*al. 2* précise que le Conseil fédéral est autorisé à réquisitionner le personnel nécessaire dans les situations extraordinaires. Cette mesure peut être mise en œuvre avant que la décision sur le service actif ait été prise. Le projet de loi n'exige pas la présence d'une situation de guerre.

Selon l'*al. 3*, sont réservées les dispositions concernant le pouvoir de disposition du général conformément à l'art. 91 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)²⁰.

6.2.2 Service universel

Art. 12 Mandat de la Poste

Par ce mandat légal, la Poste Suisse est tenue d'assurer le service universel en fournissant des services postaux au sens des *art. 13 à 16*. De cette manière, une mission de l'Etat comprenant la fourniture de prestations sur le marché est externalisée. L'Etat conserve sa part de responsabilité²¹, qu'il assume à travers la surveillance des

²⁰ RS 510.10

²¹ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rz. 7, 2. Aufl., Bern 2005.

tâches de la PostCom ancrée dans la loi sur la poste et à travers la participation majoritaire dans l'entreprise de la Poste inscrite dans la nouvelle LOP.

La Poste est responsable par rapport à l'autorité de régulation de la garantie du service universel, conformément à la loi (cf. *art. 25, al. 2, let. e*). Elle n'est toutefois pas tenue de fournir ce service elle-même. Elle peut soit collaborer avec des tiers, soit transférer intégralement des parties de son mandat à des filiales. A ce titre, elle doit toutefois garantir que les possibilités d'intervention de l'autorité de surveillance ne seront pas limitées. En ce qui concerne le recours à des tiers pour les activités annexes qui sont externalisées sur la base de mandats de prestations correspondants (agences, CFF pour le transport de voyageurs, informatique, etc.), il suffit que les droits en matière de directives et de contrôle soient consignés de manière contractuelle. Lorsqu'il s'agit d'un transfert intégral, les droits en matière de directives et de contrôle doivent être plus détaillés par rapport au prestataire de services. C'est le cas des filiales lorsque la Poste dispose d'une participation majoritaire. D'une part, la surveillance du service universel est prise en considération par la Confédération, d'autre part, la Poste aura – contrairement à aujourd'hui – des libertés entrepreneuriales qui lui permettront de fournir le service universel de manière efficace dans un marché entièrement libéralisé.

Les clients qui sollicitent des prestations relevant du mandat de service universel sont dans un rapport de droit civil avec la Poste. Ils peuvent faire valoir les droits qui résultent de cette relation de clientèle dans un premier temps devant l'organe de conciliation (cf. *art. 32*), notamment par voie de recours de droit civil. Ils ont la possibilité, par l'intermédiaire d'une dénonciation, de rendre l'autorité de régulation postale attentive à d'éventuelles violations du mandat de service universel (cf. commentaire de l'*art. 25, al. 2, let. e*).

Art. 13 Etendue

L'étendue du service universel est définie à l'*art. 13*. Le mandat de service universel contient une obligation de réception des lettres et des colis (*al. 1*), une obligation de transport et de distribution des envois postaux (*al. 2*) et l'obligation de garantir par le biais d'un réseau d'offices de poste, l'accès à ces prestations du service universel (*al. 3*). A l'*al. 6*, le Conseil fédéral est chargé de préciser l'offre de service universel dans l'ordonnance.

L'obligation de réception aux points d'accès à laquelle est soumise la Poste est précisée à l'*al. 1*. Elle comprend les envois isolés selon la *let. a*, à savoir les lettres et les colis postés en Suisse et en trafic international. Le Conseil fédéral décrira les différentes offres et définira les conditions auxquelles elles seront acheminées (cf. tableau 1, p. 40). Les envois isolés sont des envois remis au guichet ou des envois préalablement affranchis et déposés dans les boîtes aux lettres. Si un expéditeur dépose plusieurs envois au guichet, ceux-ci sont traités comme des envois isolés pour autant que le paiement d'une taxe a lieu au moment du dépôt de l'envoi.

Les envois en provenance de l'étranger sont régis par les dispositions de la Convention postale universelle, et la Poste Suisse est tenue, dans le secteur de l'importation, d'acheminer tous les envois relevant de la Convention postale universelle. Dans le secteur de l'exportation, l'obligation d'acheminement de la Poste se limite aux envois qui relèvent du service universel conformément à la législation suisse.

Conformément à l'*al. 2*, la distribution est assurée en principe cinq jours ouvrables par semaine, et les quotidiens en abonnement sont distribués six jours ouvrables par semaine. La distribution est assurée dans toutes les zones habitées à l'année, à l'adresse du domicile privé ou professionnel mentionnée sur l'envoi; la Poste est ainsi tenue d'assurer la distribution à domicile. Il incombera au Conseil fédéral de définir dans l'ordonnance dans quelles conditions on peut accorder des exceptions au principe de la distribution à domicile. Il devra pour ce faire respecter le principe en vigueur jusqu'ici, selon lequel des restrictions pourront uniquement être mises en œuvre lorsque la distribution à domicile n'est possible que dans des conditions extrêmement difficiles. Certaines prestations complémentaires à définir par le Conseil fédéral sur la base de l'*al. 6*, à savoir les mandats de renvoi, de réexpédition et de déviation, ainsi que l'acheminement d'actes judiciaires, relèvent également de l'obligation de distribution.

L'obligation d'exploiter un réseau de points d'accès est ancrée à l'*al. 3* (mandat d'infrastructure). La Poste garantit un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du pays. Ce réseau comprend des points d'accès desservis (*let. a*) et des boîtes aux lettres publiques (*let. b*). On entend par points d'accès desservis tant les installations gérées par la Poste que celles gérées en collaboration avec des tiers, en l'occurrence les offices de poste et les agences. Conformément à la *seconde moitié de phrase de la let. a*, un point d'accès desservi doit au moins offrir toutes les prestations du service universel tel qu'il est défini dans la loi. Le Conseil fédéral peut prévoir les conditions dans lesquelles l'offre de prestations à un point d'accès donné peut être restreinte. Il peut par exemple s'agir de la possibilité de renoncer à la remise d'actes judiciaires dans une commune qui n'est pas dotée d'instance judiciaire.

Concernant la densité du réseau des points d'accès desservis, la loi précise les conditions d'accès suivantes: le réseau est considéré comme suffisant lorsque les prestations du service universel sont disponibles pour tous les groupes de la population, dans toutes les régions du pays et à une distance raisonnable. Le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance ce qui est considéré comme suffisant, à la lumière des critères de qualité de l'*art. 14*. Ce faisant, il prendra en considération les principes en vigueur selon lesquels un réseau dans lequel 90 % de la population peut accéder en 20 minutes à pied ou en transports publics au point d'accès le plus proche peut être considéré comme suffisant. En outre, il définira la notion de couverture du territoire de sorte qu'au moins un office de poste proposant toutes les prestations du service universel soit disponible par région de planification. Il peut également édicter des prescriptions concernant les heures d'ouverture d'un point d'accès. La Poste décide-t-elle si elle veut gérer ces points d'accès elle-même ou en collaboration avec des tiers.

L'organisation du réseau des boîtes postales publiques incombe en principe à la Poste. Se fondant sur l'*al. 6*, le Conseil fédéral fera des prescriptions plus concrètes dans l'ordonnance s'il estime que le service universel n'est plus suffisant.

Si la Poste entend fermer ou transférer un point d'accès desservi, elle doit consulter auparavant les autorités de la commune concernée. Si les deux parties ne parviennent pas à un accord, la possibilité est offerte de présenter le cas à la PostCom et d'exiger de sa part une recommandation à l'intention de la Poste (*cf. art. 25, al. 2, let. f*). La décision finale incombe à la Poste. En cas de violation du mandat d'infrastructure, la PostCom peut intervenir dans le cadre de la surveillance ordinaire. Le Conseil fédéral règle les modalités de cette procédure devant la PostCom dans l'ordonnance.

La loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)²² exige de diminuer, voire de supprimer les difficultés qu'ont les personnes handicapées à accéder aux prestations d'intérêt public. Le champ d'application de la LHand concerne notamment les prestations d'entreprises privées, des CFF, d'autres entreprises concessionnaires et de la collectivité qui peuvent être sollicitées par tout citoyen. Le service postal universel en fait également partie. Conformément à l'*al. 5, let. a*, la Poste est tenue de ne discriminer personne en raison de son handicap quant à l'accès au réseau et aux prestations. Elle est notamment tenue d'aménager les points d'accès afin que les personnes souffrant d'un handicap sensoriel ou moteur ne soient pas désavantagées. Les prescriptions de la LHand sont également déterminantes par rapport à son application dans le temps. En vertu de la Convention postale universelle, la Suisse est tenue de transporter gratuitement les cécogrammes. Ce mandat est également confié au prestataire de service universel, conformément à la *let. b*. On entend par cécogrammes tous les envois envoyés ou reçus par des aveugles ou des instituts pour aveugles, pour autant qu'ils contiennent des textes écrits en braille ou des enregistrements sonores et qu'ils ne servent pas à des fins lucratives.

Sur la base des prescriptions de l'*al. 1, let. a et b*, le Conseil fédéral décrira dans l'ordonnance les envois postaux suivants comme envois relevant du service universel (E+1 signifie: distribué le jour suivant le dépôt; E+2 signifie distribué deux jours ouvrables suivant le dépôt de l'envoi).

Tableau 1

Envois relevant du service universel

L'obligation de transport et de distribution mentionnée à l'*al. 2* est concrétisée de la manière suivante:

Produit	Réception	Délai d'acheminement	Prix et qualité
Courrier A Suisse	point d'accès	E+1	Selon prescription CF
Courrier B Suisse	point d'accès	E+2	Selon prescription CF
Colis A Suisse	point d'accès	E+1	Selon prescription CF
Colis B Suisse	point d'accès	E+2	Selon prescription CF
Lettre avec justificatif de livraison (recommandé)	point d'accès	E+1	Selon prescription CF
Lettre exportation	point d'accès	en fonction du pays	Selon prescription CF
Colis exportation	point d'accès	en fonction du pays	Selon prescription CF

²² RS 151.3

Obligation de distribution de la Poste

Produit	Distribution	Qualité
Lettres et colis postés en Suisse et en provenance de l'étranger	Domicile ou case postale 5x par semaine	Selon prescription CF
Quotidiens en abonnement	Domicile ou case postale 6x par semaine	Selon prescription CF
Journaux et périodiques en abonnement postés en Suisse ou en provenance de l'étranger	Domicile ou case postale 5x par semaine	Selon prescription CF

L'ordonnance précise en outre que pour tous les services postaux, la distribution doit être assortie des prestations de réexpédition, de déviation ou de renvoi du courrier. Des produits supplémentaires, tels que les envois recommandés et les actes judiciaires, sont réglementés dans l'ordonnance.

Les prestations en courrier accéléré (express et messagerie) et la distribution matinale des journaux et des périodiques continueront d'être exclues du service universel, tout comme la réception, le tri, le transport et la distribution d'envois en nombre (à l'exception d'envois relevant du monopole, cf. *art. 17*).

Art. 14 Qualité

Les services postaux relevant du service universel doivent être fournis dans l'ensemble du pays dans la qualité prescrite par le Conseil fédéral. Afin de déterminer la qualité, le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance des critères de qualité mesurables. Ceux-ci comprendront l'obligation d'acheminement (prescriptions concernant les délais d'acheminement, notamment le pourcentage des lettres et des colis qui arrivent à destination dans le délai imparti) et l'accès (accessibilité des points d'accès par habitant). Concernant ces différents critères, le Conseil fédéral fixera des valeurs que la Poste devra atteindre. Outre les prescriptions en termes d'accessibilité du réseau postal, il définira également le pourcentage de lettres devant être distribué dans les délais. Le Conseil fédéral définira également une procédure selon laquelle la Poste fera examiner chaque année la qualité par un service indépendant à l'intention de la PostCom. Celle-ci contrôle ensuite ces résultats et les publie. Si les critères de qualité ne sont pas respectés, la PostCom a la possibilité de prendre des mesures relevant du droit de la surveillance selon l'*art. 27*. Le Conseil fédéral règle aussi le devoir d'informer de la Poste à l'égard de la PostCom dans le cadre du contrôle de la qualité, conformément à l'*art. 26, al. 3*.

Art. 15 Tarifs

Le législateur prescrit à l'intention de la Poste des principes de définition des tarifs du service universel. Comme toute autre entreprise, la Poste fixe ses tarifs selon des principes économiques. Cela signifie qu'en règle générale, ils couvrent ses coûts. La couverture des coûts doit permettre à la Poste de fixer les tarifs de manière à ce que le service universel couvre les coûts et que ces prix lui permettent de dégager un bénéfice équitable. Ce principe doit être pris en compte dans la procédure ordinaire

devant le Surveillant des prix dans le cadre des éléments d'appréciation selon l'art. 13 de la loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr)²³ (*al. 1*). Les tarifs des envois relevant du service universel selon l'*art. 13, al. 1*, doivent être fixés indépendamment de la distance et selon des principes uniformes. A cet égard, il convient notamment d'assurer l'égalité de traitement entre tous les clients. En cas d'adaptation tarifaire, la Poste doit apporter la preuve du respect de ces principes à la PostCom. Il incombe au Surveillant des prix et à la COMCO d'effectuer un contrôle supplémentaire des tarifs.

L'*al. 4* correspond à l'actuel art. 15 LPO dans la mesure où il précise que les journaux et les périodiques en abonnement doivent être acheminés à des prix fixés indépendamment de la distance. Des rabais sont accordés à la distribution le jour même de journaux et d'hebdomadaires en abonnement de la presse locale et régionale et à la presse associative. Le Conseil fédéral approuve ces rabais. En contrepartie, la Confédération accorde une indemnisation à hauteur de 30 millions de francs pour garantir le maintien de ces rabais. Cette aide indirecte à la presse a été décidée en 2007 par le Parlement et doit donc être maintenue. Dorénavant, le montant accordé à la presse régionale et locale sera également limité dans le temps (jusqu'à fin 2014), comme c'était le cas jusqu'ici pour le montant accordé à la presse associative (jusqu'à fin 2011). Le Conseil fédéral définit dans l'ordonnance les journaux et les périodiques qui bénéficient de ces rabais. Il reprend les définitions de l'art. 15, al. 2 et 3, LPO. Comme aujourd'hui, la Poste décidera au cas par cas des titres pouvant bénéficier de ce rabais. L'*al. 6* prévoit une délégation de compétence au Conseil fédéral en matière de régulation des prix. Le Conseil fédéral peut en faire usage s'il estime que cela est nécessaire pour garantir le principe de la fourniture d'un service universel à des prix raisonnables, tel qu'il est ancré dans l'art. 92 Cst. Dans ces cas, il peut par exemple introduire une régulation des prix instituée par une loi spéciale par le biais de prix fixes pour les produits du service universel ou par le biais de prix plafonds définis pour une palette de produits donnée. Le Conseil fédéral peut déléguer à la PostCom l'exécution et l'édiction des prescriptions administratives et techniques nécessaires. Si le Conseil fédéral fait usage de sa compétence, l'attribution du Surveillant des prix devient caduque et ce dernier sera consulté dans le cadre de ses obligations selon l'art. 14 LSPr.

Art. 16 Autres droits et obligations de la Poste

Les timbres-poste représentent une partie importante du service universel dans la mesure où ils permettent de poster facilement les lettres à tout moment et à de nombreux endroits. Conformément à la Convention postale universelle, les Etats membres ont le droit exclusif d'émission, de reproduction, d'utilisation et d'annulation des timbres-poste sur lesquels est apposée la mention «Helvetia». Ce droit ou cette obligation doit être exclusivement transmis à la Poste comme partie intégrante du mandat légal de l'*al. 1*. La Poste a la possibilité d'émettre d'autres timbres-poste. Comme ce fut le cas jusque ici, le Conseil fédéral peut décider de faire émettre des timbres-poste frappés d'un supplément (par exemple les timbres Pro Juventute).

²³ RS 942.20

En vertu de l'*al. 2*, la Poste se voit conférer le droit de disposer gratuitement des terrains faisant partie du domaine public. Ce droit est d'abord lié au mandat d'exploiter des boîtes aux lettres publiques (*al. 3, let. b*); il peut néanmoins s'appliquer à d'autres installations nécessaires pour remplir le mandat de service universel.

L'*al. 3* reprend l'art. 11, al. 2, let. a, 2^e partie de la phrase de l'actuelle LPO. Afin de traiter le fournisseur du service universel comme les autres prestataires en ce qui concerne l'exclusion de la responsabilité en cas de faute légère, cette réserve de droit spécial par rapport à l'art. 100, al. 2, CO s'impose.

Cette prescription de l'*al. 4*, selon laquelle la Poste doit tenir compte des attentes des cantons pour organiser son entreprise, constitue certes une entorse au principe de l'égalité des chances de tous les prestataires de services postaux. Cette disposition a toutefois été récemment intégrée par le Parlement dans l'actuelle loi sur l'organisation de la Poste et mise en vigueur le 1^{er} novembre 2007. Elle doit donc être reprise.

Si le prestataire du service universel est tenu d'acheminer des envois postaux dans l'ensemble du pays et de les distribuer au cours de la nuit (cf. *art. 13, al. 2*), il doit être libéré de l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit imposée aux véhicules motorisés lourds en vertu de l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)²⁴. Cette dérogation est déjà valable aujourd'hui et est ancrée dans l'art. 91, al. 4, let. f de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR)²⁵. Le Conseil fédéral règle dans cette même ordonnance, dans quelle mesure il est possible, pour des raisons d'exploitation et des raisons écologiques, de transporter également dans le cadre de ces courses des envois ne relevant pas du service universel. Pour ce faire, il doit également tenir compte de l'obligation d'égalité de traitement des concurrents.

6.2.3 Financement du service universel avant la libéralisation complète du marché

Le monopole des lettres de la Poste est ancré dans l'*art. 17*. Une année après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral soumettra un arrêté fédéral au Parlement en vue d'abroger les dispositions relatives au monopole.

Art. 17 Service réservé

Pendant la durée du monopole, les coûts résultant de l'obligation de service universel doivent être financés. Le monopole comprend, outre les envois isolés du service universel jusqu'à 50 g définis à l'*art. 13, al. 1*, tous les envois en nombre de lettres de moins de 50 g. On entend par envois en nombre les envois qui sont facturés à l'expéditeur sur la base d'un contrat écrit ou d'un reçu (voir également la définition des envois isolés à l'*art. 13, al. 1*). Peu importe qu'il s'agisse d'envois en nombre ayant le même contenu ou d'un gros volume d'envois différents. Les envois en nombre représentent aujourd'hui une grande partie des envois. Si l'on retirait ces derniers du monopole, cela reviendrait à procéder à une libéralisation anticipée du marché des lettres.

²⁴ RS 741.01

²⁵ RS 741.11

Comme ce fut le cas jusqu'à présent, les envois en courrier accéléré seront exclus du monopole conformément à l'*al.* 2. Ils sont définis dans la loi comme des envois transportés à un tarif deux fois et demi plus élevé que celui appliqué par la Poste au transport le plus rapide d'un envoi (courrier A) du premier échelon de poids et de format. Quant aux lettres expédiées à l'étranger, elles ne tombent pas non plus sous le coup du monopole.

Etant donné que dans le secteur du monopole, une concurrence garantissant des prix optimaux du point de vue économique ferait défaut, le Conseil fédéral fixe, conformément à l'*al.* 3, des prix plafonds pour les envois isolés relevant des services réservés. Ces prix doivent respecter les critères constitutionnels de l'adéquation (raisonnables) et du calcul selon des principes uniformes. En outre, ils doivent être fixés indépendamment de la distance et couvrir les coûts. Le premier principe est conforme à une exigence reconnue de la politique de service universel. Le second fixe la limite de prix inférieure, mais n'exclut pas la possibilité de réaliser un bénéfice équitable avec ces prix. Pour fixer les prix plafonds, le Conseil fédéral tient également compte des évolutions du marché.

La Poste doit conserver la possibilité de proposer aux expéditeurs d'envois en nombre des solutions appropriées et de définir les prix au cas par cas en fonction des coûts. Il s'agit notamment de clients commerciaux qui ont des besoins très variés en matière de prestations postales (par exemple des services d'impression ou de prise en charge, etc.). Contrairement au client qui se rend au guichet, ils perçoivent leurs prestations auprès de la Poste sur la base d'un contrat et contre facture. Dans ce contexte, la Poste doit veiller à utiliser les mêmes principes de calcul pour des prestations équivalentes tout en traitant les clients sur un pied d'égalité sur le plan juridique.

Art. 18 Financement, subventions croisées et comptabilité

L'*al.* 1 stipule que les recettes du monopole ne peuvent être utilisées que pour couvrir les coûts du service universel comprenant les services postaux et les services de paiement. Parallèlement, il précise que ces recettes ne peuvent pas être utilisées pour subventionner d'autres services postaux qui ne relèvent pas de l'obligation de fournir le service universel. L'interdiction des subventions croisées se fonde sur le principe de la liberté économique au sens de l'art. 94, al. 1, Cst. et doit empêcher une distorsion de la concurrence avec les fonds du monopole garantis par la loi.

Afin que les subventions croisées qui sont interdites entre différentes prestations puissent être examinées, la Poste doit présenter son résultat d'exploitation de sorte que les produits de chaque prestation puissent être attestés séparément (*al.* 2).

Conformément à l'*al.* 3, la Poste est tenue de fournir la preuve d'office ou suite à une plainte et d'attester chaque année dans le cadre de la présentation régulatoire, qu'elle respecte l'interdiction des subventions croisées.

Le Conseil fédéral réglera la procédure dans les détails en se fondant sur l'*al.* 4 et concrétisera le devoir de coopération de la Poste. La PostCom est responsable de l'examen du respect de l'interdiction des subventions croisées et ordonne le cas échéant des mesures en se fondant sur les *art.* 27 et 28. Dans le cadre de ses compétences d'exécution, elle peut édicter des dispositions administratives et techniques. Les émoluments de cette procédure sont fixés conformément à l'*art.* 33. Aucun

émolument n'est dû si, à défaut de points communs, on ne parvient pas à un accord ou que les négociations sont interrompues.

6.2.4 Financement du service universel après la libéralisation complète du marché

Art. 19 Principe

Après suppression du monopole, on part du principe que la Poste est en mesure de fournir le service universel dans le marché libéralisé en couvrant ses coûts. Pour y parvenir, il faut que le cadre légal le permette et que la Poste ait exploité toutes les possibilités de rationalisation existantes. Ce principe doit donc servir de repère pour interpréter la loi et pour organiser le service universel dans la loi et l'ordonnance.

Art. 20 Compensation

Sur la base de l'obligation légale de fournir le service universel, la Poste n'a toutefois pas toujours la possibilité de renoncer à des services non rentables. Elle est limitée tant dans la définition de son offre que dans la fixation des prix, au moins partiellement. Sa situation se distingue donc de celle d'autres concurrents qui bénéficient d'une totale liberté d'entreprise. Si cette obligation légale devient un poids et qu'elle engendre des distorsions de la concurrence, la Poste a droit à une indemnisation des coûts nets liés à l'obligation de fournir le service universel. Ces coûts nets résultent de la différence entre le résultat réalisé par la Poste avec cette obligation et celui réalisé par la Poste sans cette obligation.

La Poste a chaque année la possibilité de faire valoir une compensation auprès de la PostCom conformément à l'*al. 1*. La PostCom évalue les coûts nets présentés. La Poste est tenue de mettre à sa disposition toutes les informations nécessaires à l'évaluation des coûts. Le Conseil fédéral règle les modalités de calcul de ces coûts nets et les modalités de leur procédure de contrôle dans l'ordonnance. Il définira qui sera responsable du calcul et du contrôle des coûts, quelles informations devront être fournies par la Poste et selon quelle procédure les divergences entre la PostCom et la Poste devront être traitées. Le Conseil fédéral transférera dans l'ordonnance à la PostCom la compétence d'édicter des dispositions administratives et techniques en vue d'appliquer la nouvelle réglementation.

Art. 21 Redevance destinée au financement du service universel

Si les coûts nets résultant du service universel ont été présentés conformément à l'*art. 20*, la PostCom perçoit, en vertu de l'*al. 1*, auprès de tous les prestataires de services postaux annoncés une redevance destinée à financer ces coûts nets.

En vertu de l'*al. 2*, la redevance est prélevée sur tous les chiffres d'affaires réalisés au moyen des services postaux, soit sur la base du nombre d'envois distribués. Le montant à financer sera fixé proportionnellement au chiffre d'affaires ou au nombre d'envois distribués et réparti entre les prestataires. Le montant de la redevance est défini en fonction du montant des coûts nets (principe de la couverture des coûts), sans toutefois solliciter les prestataires de manière disproportionnée (principe d'équivalence).

Il incombe au Conseil fédéral de définir les modalités de la perception de la redevance (montant, devoir d'informer, échéance) en se fondant sur l'*al.* 3. Il devra opter pour un mode de calcul applicable dans la pratique. Si la redevance est perçue sur les chiffres d'affaires, alors elle devrait aller dans le sens de la limite inscrite dans l'actuelle loi sur la poste, à savoir 3 % du chiffre d'affaires. Le Conseil fédéral délèguera dans l'ordonnance à la PostCom la compétence d'édicter des dispositions administratives et techniques en vue d'appliquer la nouvelle réglementation.

En l'occurrence, il s'agit d'une redevance causale, servant à compenser les coûts nets engendrés par l'obligation de fournir le service universel et donc à assurer une concurrence équitable entre les acteurs du marché. Son produit servira uniquement à financer le service universel défini dans la loi. Cette redevance se fonde sur l'art. 92 Cst. et correspond à la redevance destinée au financement du service universel prévue à l'art. 38 de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)²⁶. Quant au fournisseur du service universel, il est également soumis à cette obligation de payer une redevance.

Art. 22 Contributions fédérales

Si le fonds ne suffit pas à financer le service universel, par exemple parce que le déficit ne pourrait être comblé qu'au prix d'une charge excessive infligée aux opérateurs, la Confédération alloue au prestataire de service universel la compensation supplémentaire nécessaire, en vertu de l'*art. 22*. Le Conseil fédéral propose au Parlement de débloquer les moyens nécessaires dans le cadre du budget annuel.

6.2.5 Commission de la poste

Cette section a pour but de définir l'organisation et les tâches de l'autorité de régulation. L'autorité actuelle, PostReg, devra être remplacée par une commission décisionnelle indépendante, la Commission de la poste (PostCom), dotée d'un secrétariat à l'image de la Comcom et de l'Elcom.

Art. 23 Organisation

En vertu de l'*al. 1*, le Conseil fédéral nomme les membres de la commission. Ceux-ci doivent être des experts indépendants et ne doivent pas avoir de rapports contractuels avec une entreprise offrant des prestations postales.

Le principe de l'indépendance de la commission inscrit à l'*al. 2* prévoit également une clause de non-soumission aux directives. Cela signifie que la commission est indépendante du Conseil fédéral et du département auquel elle est rattachée administrativement. Elle dispose d'un secrétariat (*cf. art. 24*).

Le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative sur la gestion de la commission. Dans le cadre de cette surveillance, il approuve en vertu de l'*al. 3*, son règlement d'organisation et de fonctionnement. Il prend chaque année connaissance du rapport d'activité. En outre, la PostCom édicte ses propres objectifs stratégiques, qu'elle porte à la connaissance du Conseil fédéral (*al. 4*).

²⁶ RS 784.10

Les coûts de la PostCom sont largement couverts par la branche elle-même (cf. *art. 33*).

Art. 24 Secrétariat

La commission qui est un organe de milice est dotée d'un secrétariat à temps plein. Ce dernier prépare les dossiers de la commission, mène les enquêtes et rend les décisions de procédure nécessaires (*al. 1*). Le secrétariat est également compétent pour l'exécution des décisions.

Dans l'ordonnance, le Conseil fédéral peut déléguer l'exécution de certaines tâches au secrétariat (*al. 2*). Pour ce faire, il se fonde sur l'importance des décisions et sur le principe de l'économie des procédures. La commission est l'organe décisionnel sur toutes les questions clés. Tant les procédures de la commission que celles du secrétariat sont régies par la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)²⁷.

Art. 25 Tâches

Conformément à *l'al. 1*, la PostCom prend les décisions qui lui incombent en vertu de la loi et de ses dispositions d'exécution. Pour l'exécution de la surveillance, elle dispose des moyens de surveillance prévus à *l'art. 27*. Pour autant que le Conseil fédéral lui transmette dans l'ordonnance les compétences correspondantes (cf. *art. 18, al. 4, 20, al. 2, 21, al. 3 et art. 37, al. 2*), la PostCom est autorisée, dans le cadre du droit de niveau supérieur, à édicter des ordonnances d'exécution.

La mission de l'autorité de régulation consiste en priorité à réguler et à surveiller le marché postal. Ses attributions se limitent toutefois aux questions liées à l'application de la législation postale. Les questions qui relèvent du droit général de la concurrence, notamment en cas de comportement inadmissible des entreprises occupant une position dominante sur le marché, sont de la compétence de la COMCO et du Surveillant des prix.

A *l'al. 2*, les tâches de la commission postale sont énumérées de manière exhaustive. Il s'agit d'une répétition des tâches qui sont mentionnées dans les différentes dispositions de la loi. L'énumération suit l'ordre des dispositions.

La PostCom enregistre les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer lorsqu'ils remplissent les conditions légales (*let. a*). Une autre tâche importante dans le cadre de cette obligation d'annoncer est la surveillance du respect des conditions de travail usuelles dans la branche et le contrôle de l'obligation de négocier une convention collective de travail (*let. b*). La surveillance des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer est essentiellement assurée par la PostCom dans le cadre du rapport annuel. La PostCom vérifie si les prestataires ont respecté leurs obligations en matière d'information (*let. d*). En cas de violation de l'obligation d'annoncer et des charges qui y sont liées, la PostCom est notamment autorisée à ordonner des mesures prévues à *l'art. 27, al. 2, let. d*.

En outre, la commission se prononce en cas de litiges sur l'accès technique selon les *art. 5 et 6 (let. c)*.

²⁷ RS 172.021

Dans le secteur du service universel, la PostCom est responsable du respect du mandat légal (*let. e*). Dans sa fonction d'autorité de surveillance du service universel, elle examine chaque année la preuve que la Poste remplit son mandat de service universel conformément à la loi. Toutefois, elle peut à tout moment d'office ou suite à une plainte correspondante, contrôler si le mandat légal de service universel n'a pas été respecté. En cas de non-respect, elle ordonne des mesures relevant du droit de la surveillance, conformément aux *art. 27 et 28*. Elle assure en outre le contrôle de la qualité du service universel (*let. g*), et le contrôle du respect des prescriptions juridiques relatives aux tarifs (*let. h*, cf. commentaire de l'*art. 15, al. 2*). Elle mène une procédure et émet une recommandation en cas de fermeture ou de transfert planifié d'un point d'accès desservi (*let. f*). Tant qu'il reste un monopole, elle dirige la procédure de contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées (*let. i*). Après l'ouverture complète du marché, la PostCom est chargée de contrôler les coûts nets invoqués par la Poste et perçoit les éventuelles redevances destinées au financement de ces coûts (*let. j et k*). Le Conseil fédéral règle de manière détaillée dans l'ordonnance la procédure de surveillance du service universel, notamment le rapport d'activité annuel.

La Commission de la poste a en outre pour tâche d'assurer la mise en place d'un organe de conciliation conformément à l'*art. 32 (let. l)*.

Elle est également tenue, en vertu de la *let. n*, d'observer l'évolution du marché postal. A cette fin, elle rassemble des informations et évalue ces dernières par rapport à la réalisation du but de la loi, qui consiste à garantir un service universel varié, avantageux et de qualité sur l'ensemble du territoire. Sur la base des informations obtenues, elle peut remplir l'obligation conformément à l'*al. 3*, à savoir informer le Conseil fédéral et l'opinion publique tout en soulignant le cas échéant les éventuelles mesures à prendre en matière de législation dans le cadre de son rapport d'activité. Les renseignements nécessaires à cet effet doivent être fournis par les prestataires (cf. *art. 26, al. 2*). Si ceux-ci ne parviennent pas à remplir leur obligation d'informer, la commission peut rendre une décision correspondante.

La Commission de la poste n'est pas compétente pour examiner l'efficacité de la loi sur la poste. En vertu de l'*art. 3*, cette tâche incombe au Conseil fédéral, notamment au service compétent. Dans ce but, la commission est néanmoins tenue de collaborer avec le service compétent.

Art. 26 Obligation d'informer

En principe, toutes les personnes physiques ou morales soumises à cette loi doivent communiquer à la PostCom toutes les informations dont celle-ci a besoin pour assumer ses tâches.

Les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer ont une obligation de renseigner particulière. Dans le cadre de leurs rapports annuels, ils doivent présenter chaque année à la PostCom les documents nécessaires à l'examen des exigences prévu à l'*art. 4*. Lorsqu'elle procède au traitement des données, la PostCom est tenue de respecter le secret d'affaires. Par ailleurs, les prestataires fournissent les renseignements nécessaires à l'établissement des statistiques sur les services postaux; ces statistiques font partie de l'observation du marché incombant à la PostCom. L'ouverture du marché postal ne vise pas à provoquer une ruée de courte durée des prestataires sur le marché postal, mais à assurer l'implantation durable de nouveaux acteurs sur le marché. Une observation continue du marché postal permet de discer-

ner de telles évolutions et de prendre le cas échéant les mesures qui s'imposent. En plus de ces renseignements, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'*art. 21, al. 3*, exiger des prestataires soumis à l'obligation de s'annoncer d'autres informations nécessaires au calcul de la redevance destinée à financer le service universel.

En tant que prestataire du service universel, La Poste Suisse doit fournir à la PostCom les renseignements dont celle-ci a besoin pour assurer ses tâches de surveillance (*al. 3*). Il s'agit notamment de renseignements dans le cadre de la surveillance du mandat légal de service universel et du contrôle de la qualité, d'informations destinées à contrôler l'interdiction des subventions croisées (pendant la durée du monopole restant) et de renseignements nécessaires pour faire valoir des coûts nets.

Art. 27 Surveillance et mesures

Sans mesures efficaces pour faire respecter les règles du marché, il est impossible d'assurer une concurrence équitable. La PostCom dispose donc des instruments nécessaires, dont elle fera usage en cas de violation du droit. Cela étant, la mesure qu'elle est appelée à prendre doit respecter les principes de l'opportunité et de la proportionnalité. Les mesures sont, sauf mention contraire, applicables à tous les prestataires de services postaux. Dans le cadre de sa fonction de surveillance, la PostCom est également tenue de donner suite à des dénonciations correspondantes de la part de tiers. Concernant le service universel, la dénonciation à l'autorité de surveillance ancrée dans le droit en vigueur continuera d'être recevable. L'étendue de la surveillance est définie dans la loi et dans l'ordonnance.

L'*al. 1* comprend le principe de la compétence de la PostCom en matière de surveillance exercée sur les prestataires de services postaux dans la perspective du respect du droit postal en vigueur.

L'*al. 2* définit les mesures administratives que la PostCom est en droit de prendre lorsque, dans le cadre d'un contrôle, elle constate une violation du droit. Cette disposition doit avant tout permettre de remédier aux manquements juridiques constatés et de prendre les mesures propres à prévenir toute récidive (*let. a*). L'autorité doit être informée des dispositions prises et de leur efficacité afin que les violations du droit postal ne se répètent pas.

La publication d'une infraction prévue à la *let. b* constitue une mauvaise publicité pour l'entreprise concernée. Les expériences faites par l'autorité de régulation postale ont montré que les sanctions infligées étaient commentées au sein de la branche et parmi les consommateurs, et qu'elles avaient donc un certain effet préventif. Compte tenu du principe de proportionnalité, ces mesures ne doivent être prises que si l'entreprise qui a fait l'objet de premières mesures se montre peu coopérative ou si les manquements de l'entreprise sont susceptibles de porter préjudice à des clients.

Les *let. c* et *d* prévoient des sanctions administratives à l'égard des entreprises fautives. Les sanctions prévues à la *let. c* sont destinées à la Poste en tant que prestataire du service universel. Le respect du mandat légal peut être imposé par l'ordonnance des mesures nécessaires. Les sanctions prévues à la *let. d* sont destinées aux prestataires. Il peut s'agir d'obligations supplémentaires, telles que la fourniture temporaire d'informations complémentaires ou de restriction des activités pouvant aller jusqu'à la radiation du registre. Il est ainsi possible de restreindre, voire à la rigueur d'interdire complètement l'activité de la personne morale ou physique responsable de l'infraction.

Enfin, la *let. e* permet de confisquer l'avantage financier illicitement acquis. Cette disposition vise à empêcher que les prestataires puissent tirer un avantage financier d'actes illicites. Elle se distingue des sanctions administratives selon l'*art. 28* et des contraventions selon l'*art. 34*.

La PostCom édicte sous forme de décision la constatation de l'infraction à la loi et les mesures correspondantes.

Pour garantir provisoirement l'application du droit matériel, la commission peut dans le cadre d'une procédure de surveillance, ordonner des mesures préventives sur demande ou d'office. Cette compétence lui est attribuée même sans base légale expresse, raison pour laquelle on renonce à mentionner une disposition correspondante dans la présente loi.

Art. 28 Sanctions administratives

L'efficacité de la régulation dépend essentiellement des moyens de mise en œuvre de la PostCom. En complément des mesures de surveillance prévues à l'*art. 27*, la PostCom doit avoir la possibilité d'ordonner des sanctions administratives. L'entreprise peut être tenue au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires moyen réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices (*al. 1*). Les sanctions administratives s'appliquent par exemple en cas de violation de l'obligation d'informer ou de non-respect des conditions de travail usuelles dans la branche. Les sanctions administratives doivent également avoir un effet préventif.

La procédure de surveillance et les sanctions sont régies par la loi fédérale sur la procédure administrative (*al. 2*). Sur la base du principe de proportionnalité, il convient d'abord de mettre en œuvre des mesures moins sévères au sens de l'*art. 27* en cas de premières contraventions de moindre gravité. Les sanctions administratives s'appliqueraient uniquement dans un deuxième temps, en cas de non-respect ou de récidive. Par rapport à l'*art. 27, al. 2, let. e* (confiscation de l'avantage financier illicitement acquis), on peut partir d'une application alternative. La PostCom décidera laquelle des deux dispositions s'applique au cas par cas, plus spécifiquement en se fondant sur des considérations d'économie de procédure.

Le choix entre une sanction administrative et une sanction pénale devrait toutefois se faire en faveur de la sanction administrative: d'une part pour des raisons d'économie de procédure et d'autre part parce que les personnes morales ne peuvent faire l'objet que de sanctions pénales. En cas de sanction pénale, il s'agit uniquement de contraventions, dont seules les personnes physiques peuvent se rendre coupables.

Art. 29 Assistance administrative

Les *al. 1 et 2* décrivent les conditions dans lesquelles la PostCom et les autres autorités chargées de l'exécution de la loi sont autorisées à transmettre des données à d'autres autorités suisses ou étrangères.

L'*al. 3* prévoit que les services de la Confédération et des cantons sont tenus de participer dans les limites de la loi aux investigations de la PostCom.

Art. 30 Secret professionnel et secret d'affaires

La PostCom n'a pas le droit de divulguer des informations internes à l'entreprise ou des données tombant sous le coup du secret d'affaires. Toute infraction à cette disposition sera punie conformément à l'art. 162 du code pénal (CP)²⁸.

Art. 31 Traitement des données personnelles

La présente disposition sert de base légale pour le traitement par la PostCom des données concernant les procédures administratives et pénales. En ce qui concerne ces données, il s'agit notamment des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c LPD, qui ne peuvent être traitées, selon l'art. 17, al. 2, LPD, que si une loi l'exige formellement.

6.2.6 Organe de conciliation

Art. 32

En cas de litige entre clients et prestataires de services postaux, le client dispose d'une procédure qui lui permet facilement et à moindre coût de présenter le litige qui l'oppose au prestataire. Cet organe de conciliation fait partie intégrante de la protection des consommateurs et doit servir à renforcer la position en général plus faible du client sur le marché. La prescription s'applique donc aux clients qui remettent des envois isolés. Les expéditeurs d'envois en nombre (cf. commentaire de l'art. 17, al. 3) n'ont pas besoin de la protection des consommateurs.

A l'art. 1, la PostCom se voit confier le mandat de créer cet organe de conciliation ou de confier cette tâche à un tiers. Ainsi, on donne à la branche la possibilité de créer elle-même cet organe de conciliation sur mandat de la PostCom et de l'organiser sur une base privée, par exemple avec une fondation comme organe responsable. L'organe de conciliation doit être indépendant de l'autorité de régulation et des prestataires de services postaux aussi bien sur le plan des ressources que sur le plan technique. Si la solution de branche ne fonctionne pas, il incombera à la PostCom de mettre en place l'organisation nécessaire.

Les al. 2 et 3 définissent les principes de la procédure. L'organe de conciliation n'est responsable que pour la procédure préalable en cas de litiges de droit civil. Les relations entre clients de prestations de service universel relèvent notamment du droit civil. Dans les secteurs régis aujourd'hui par des procédures spéciales (par exemple protection des données, surveillance des prix), celles-ci continuent de s'appliquer.

En règle générale, c'est le client qui s'adresse à l'organe de conciliation, néanmoins ce droit est aussi à la disposition du prestataire. Quiconque initie la procédure verse des émoluments de traitement, les frais de procédure étant pris en charge par le prestataire indépendamment du fait que le client ait contacté l'organe de conciliation et indépendamment de l'issue de la procédure. Ce principe se justifie par le fait que le prestataire dispose de moyens plus importants en raison de sa puissance financière.

Afin de prévenir les risques d'abus, le client et le prestataire doivent verser un émoulement pour le traitement de la requête. Cet émoulement sera ensuite remboursé au client si la décision de l'organe de conciliation lui est favorable.

Les prestataires de services postaux doivent participer à la procédure de conciliation; les clients ne doivent pas nécessairement s'engager. Les parties ne sont pas liées par la décision de l'organe de conciliation. Ensuite, lorsque le prestataire s'adresse à l'organe de conciliation et que le client ne donne pas suite, la procédure de droit civil est lancée.

6.2.7 Emoluments et taxes de surveillance

Art. 33

Les émoluments sont dus par les personnes physiques ou morales qui ont fait l'objet d'une décision ou qui ont été à l'origine d'un acte administratif. Les émoluments doivent être adéquats et couvrir les coûts. De cette manière, on s'assure que les coûts de la régulation liés à l'exécution de la loi sur la poste sont largement couverts par le secteur lui-même. Pour financer les coûts de la surveillance qui ne sont pas financés par les émoluments, la PostCom peut prélever une taxe de surveillance auprès des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. Cette taxe est calculée en fonction de la taille de l'entreprise, définie en fonction des prestations postales fournies (*al. 2*).

Le Conseil fédéral règle les modalités conformément à l'*al. 3*. Il peut notamment prévoir une exemption des émoluments dans les procédures de dénonciation liées à l'interdiction des subventions croisées lorsque à défaut de points de repère il n'est pas possible de clore la procédure ou que celle-ci doit être interrompue. La fixation des émoluments d'importance mineure peut être déléguée à l'autorité compétente.

Les dépenses et les recettes brutes de la PostCom sont présentées dans le budget de la Confédération. Les coûts liés aux prestations que la PostCom fournit à l'Etat sont à la charge du budget de la Confédération. De tels coûts apparaissent par exemple lors du traitement des interventions parlementaires ou des travaux de conseil effectués pour le compte d'un service de la Confédération.

6.2.8 Contraventions

Art. 34

En plus des mesures liées aux instruments de surveillance selon les *art. 27 et 28*, des dispositions pénales sont prévues en guise de sanction. Il s'agit exclusivement de faits constitutifs de la contravention. Pour être puni de l'amende, il faut avoir en outre agi intentionnellement; de même, il faut qu'une des conditions prévues aux *let. a et b* soit remplie. Peuvent être coupables en cas de contravention uniquement des personnes physiques; exceptionnellement, une amende pouvant atteindre 5000 francs peut être infligée à des personnes morales sur la base de l'*art. 7*, al. 1, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)²⁹.

²⁹ RS 313.0

6.3 Services de paiement

Art. 35 Service universel

En vertu de l'*al. 1*, la Poste est tenue d'assurer dans toute la Suisse un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services de paiement. En vertu de l'*al. 4*, le Conseil fédéral définit chaque prestation. Concernant la collaboration avec des tiers, les mêmes conditions s'appliquent que dans le cas du service universel avec la fourniture de services postaux (cf. commentaire *art. 12*). Le transfert du mandat à PostFinance SA est autorisé, étant donné que la Poste est tenue en vertu de la nouvelle LOP de conserver une participation majoritaire dans PostFinance SA.

En vertu de l'*al. 2*, ces prestations doivent être accessibles de manière appropriée pour tous les groupes de la population et dans toutes les régions du pays. La Poste doit garantir l'accès en couvrant ses coûts et en veillant à une certaine souplesse; elle peut garantir cet accès de diverses manières: offices de poste desservis, distributeurs de billets, trafic postal et système électronique de paiement. Ce faisant, elle tient compte des besoins des clients, du progrès technique et des principes de l'économie d'entreprise. Si le Conseil fédéral constate que les prescriptions légales existantes ne suffisent pas, il peut, sur la base de l'*al. 3*, prescrire à la Poste de fournir les prestations des services de paiement dans un nombre donné de points d'accès desservis. Pour ce faire, il doit néanmoins veiller à ce que la fourniture des services de paiement qui couvrent ses coûts ne soit pas menacée.

La Poste garantit aux personnes handicapées l'accès sans entraves aux services de paiement électronique (*al. 2, 3^e phrase*).

Art. 36 Rapport

La Poste présente périodiquement au Conseil fédéral un rapport sur le respect des obligations légales. Sur la base de ces données, le service technique présentera son mandat d'évaluation conformément à l'*art. 3*.

6.4 Dispositions finales

Art. 37 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires. Il peut aussi édicter des dispositions d'exécution qui seront nécessaires en vertu des modifications apportées aux lois fédérales figurant dans l'annexe de la présente loi. Il peut notamment définir les exigences posées à la distribution d'actes judiciaires par les prestataires de services postaux. L'édiction de prescriptions techniques ou administratives de moindre importance peut être déléguée par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance à la PostCom ou au service technique. Le Conseil fédéral y est tenu en vertu des *art. 18, al. 4, 20, al. 2, et 21, al. 3*.

Le Conseil fédéral conclut les accords internationaux du domaine postal (*al. 1*). Lorsqu'il s'agit d'accords d'importance mineure, portant notamment sur des questions techniques ou administratives, il peut, conformément à l'*al. 2*, déléguer à La Poste Suisse ou à l'autorité compétente la compétence de conclure des accords internationaux. Cette disposition vise notamment la conclusion d'accords dans le cadre de l'Union postale universelle (UPU): le trafic postal international est régi par les règles de la Convention postale universelle élaborées par l'UPU. En vertu de l'organisation de l'UPU, les pays membres sont représentés tant par les représentants de l'administration que par l'entreprise que celle-ci a désignée pour assurer le service universel. C'est pourquoi, conformément à la répartition actuelle des tâches, cette disposition prévoit la possibilité de déléguer la compétence de conclure des accords internationaux dans le domaine des services de paiement aussi bien à l'autorité compétente qu'à la Poste en tant que concessionnaire du service universel. L'autorité est dans ce cas responsable des questions liées au conseil d'administration, et, la Poste est responsable des questions liées au Conseil d'exploitation postale. Les deux entités coopèrent pour préparer le congrès postal universel. En cas de divergences liées à l'adoption du mandat de la Suisse pour le congrès postal universel, c'est le département ou le Conseil fédéral qui tranche.

Conformément à l'*al. 3*, le Conseil fédéral peut charger La Poste Suisse de représenter les intérêts de la Suisse au sein d'organisations internationales dans le domaine postal et dans celui des services de paiement. Il remplit l'exigence de la Convention postale universelle, selon laquelle il convient de désigner une entité chargée du service universel qui sera représentée dans ces organes. Les coûts de la participation de la Suisse dans ces organisations sont pris en charge par la Confédération. Les coûts de la représentation sont assumés par la Poste; ils peuvent être imputés aux coûts résultant de l'obligation d'assurer le service universel. La Poste se met d'accord avec le département concerné sur les termes de la représentation des intérêts de la Suisse.

Les concessions octroyées en vertu de l'*art. 5* de l'actuelle loi fédérale sur la poste restent valables jusqu'à leur échéance.

L'*al. 2* précise que les prescriptions de la nouvelle loi s'appliquent aux concessions fondées sur l'ancien droit. Une dérogation est prévue si les concessions selon l'ancien droit comprennent des dispositions qui sont en contradiction avec la nouvelle législation. Dans ce cas, les droits conférés par la concession à son détenteur doivent être protégés. Cette protection est uniquement valable dans les cas où la concession selon l'ancien droit concerne effectivement une réglementation. Si le nouveau droit engendre des droits et des obligations qui ne sont pas réglés dans la concession, ceux-ci sont également valables avec l'entrée en vigueur de la loi pour les détenteurs de concessions selon l'ancien droit.

Art. 40 Procédures en cours

La disposition prévoit une modification de l'ordre des attributions après l'entrée en vigueur du nouveau droit. Les procédures en cours fondées sur la loi en vigueur sur la poste doivent donc être transférées aux autorités compétentes selon le nouveau droit.

Art. 41 Abrogation et modification du droit en vigueur

Les abrogations et les modifications du droit en vigueur sont réglées en annexe.

Art. 42 Référendum et entrée en vigueur

La loi est sujette au référendum. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

A l'*al. 2*, il est prévu de manière contraignante que le Conseil fédéral doit présenter, un an après l'entrée en vigueur de la loi, un arrêté fédéral prévoyant l'ouverture complète du marché. Dans cet arrêté fédéral sont abrogées les dispositions qui ne sont valables que tant que la Poste dispose d'un monopole sur les lettres jusqu'à 50 g. Parallèlement, les articles nécessaires pour l'ouverture complète du marché entreront en vigueur. Cette manière de procéder a pour avantage que le Parlement dispose au moment des délibérations sur le projet de loi, d'une vue d'ensemble complète des différentes dispositions qui entreront en vigueur ultérieurement.

L'arrêté fédéral est sujet au référendum.

6.5 Modification du droit en vigueur

6.5.1 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral³⁰

Art. 83, let. p, phrase introductive et ch. 3

La phrase introductive est complétée par une référence à la loi sur la poste en ce qui concerne les litiges résultant de son exécution. Le chiffre contient une référence à l'art. 27 de la nouvelle loi sur la poste. Le nouveau ch. 3 de la loi sur le Tribunal fédéral mentionne les cas dans lesquels le Tribunal fédéral administratif décide de manière définitive.

6.5.2 Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (livre cinquième: Droit des obligations)³¹

Art. 455, al. 3

Selon l'art. 10, non seulement la Poste, mais également les autres prestataires de services postaux sont autorisés dans leurs conditions générales à limiter ou à exclure

³⁰ RS 172.110

³¹ RS 220

la responsabilité pour les envois non recommandés. Dans l'art. 455, al. 3, CO, la réserve valable jusqu'ici pour la Poste doit être étendue à tous les prestataires.

6.5.3 Code pénal (CP)³²

L'art. 359, al. 5, 1^{re} phrase CP renvoie aux dispositions sur les actes judiciaires figurant dans les conditions générales publiées par La Poste Suisse dans le secteur des lettres, conformément à l'art. 11 de la loi du 30 avril 1997 sur la poste. Afin de tenir compte du nouveau droit, il convient de se référer de manière générale à la législation postale.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a examiné s'il ne convenait pas également de procéder à des adaptations dans d'autres textes de loi qui concernent la distribution d'actes judiciaires et d'écrits. Il s'agit notamment des dispositions de procédure, par exemple l'art. 21, al. 1, PA. En vertu de cette disposition, les écrits doivent être remis à l'autorité ou, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse le dernier jour du délai au plus tard. Ainsi, les délais impartis peuvent être respectés. La question se pose de savoir si la remise de tels écrits à d'autres prestataires de services postaux ne devrait pas avoir la même force juridique. Pour cela, il faudrait alors adapter de nombreuses lois de procédure. Le Conseil fédéral renonce pour le moment à traiter les autres prestataires de la même manière que la Poste, étant donné qu'on ne sait pas pour le moment si ces prestataires pourront offrir de telles prestations dans les mêmes conditions, en ce qui concerne notamment la preuve conforme au droit du moment de la remise du document. Il conviendra de clarifier ce point lors des prochaines révisions de lois de procédure en collaboration avec les instances judiciaires compétentes.

6.5.4 Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation³³

Cette adaptation est directement liée à l'autorisation octroyée aux prestataires privés de services postaux.

7 Conséquences

7.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel de la Confédération

Si les contributions au fonds destiné au financement du service universel ne suffisent pas (*art. 21*), la PostCom déposera une demande de compensation à la Confédération. Les montants correspondants doivent être bloqués et approuvés avec le budget.

Une répercussion financière indirecte pourrait résulter du fait que la distribution du bénéfice de la Poste dans la caisse de la Confédération risquerait de baisser dans les années suivant la suppression du monopole. La raison en serait la perte des revenus

³² RS 311.0

³³ RS 748.0

du monopole et la perte de parts de marché en faveur des prestataires privés de services postaux.

La Confédération accorde chaque année à la Poste, pour l'aide indirecte à la presse, un montant de 20 millions de francs destiné à la presse locale et régionale³⁴ et un montant de 10 millions de francs destiné à la presse associative³⁵.

Le Conseil fédéral peut, dans des situations extraordinaires, obliger tous les prestataires de services postaux à offrir les prestations qui sont considérées comme étant utiles ou nécessaires; il peut aussi limiter ces prestations ou les interdire. Si l'exercice de cette compétence par le Conseil fédéral devait engendrer des coûts pour les entreprises, elles seront indemnisées par la Confédération compte tenu de l'intérêt qui en résulte pour ces entreprises. Le montant de ces coûts ne peut toutefois pas être chiffré pour le moment.

La nouvelle autorité de régulation (PostCom) devra être dotée des ressources nécessaires. Par rapport à l'actuelle autorité de régulation postale (PostReg), elle sera organisée différemment et se verra attribuer des compétences et des tâches plus étendues. Outre la commission composée de 5 à 7 membres travaillant en milice, un secrétariat devra également être créé. Il n'est pas encore possible de chiffrer le nombre de postes nécessaires. Cela dépendra du degré d'autonomie du secrétariat par rapport à la commission dans la prise de décision et l'application, mais aussi dans l'organisation, voire s'il est rattaché à un autre secrétariat ou intégré dans une unité administrative. Si l'on compare ce secrétariat avec celui de la ComCom (environ 12,5 postes dont 3 pour le secrétariat de la commission) et celui de l'ElCom (environ 30 postes dont 3 pour le secrétariat), il faudra probablement compter 8 à 10 postes. Ce nombre réduit par rapport aux autres secrétariats est dû au fait que l'autorité de régulation dans le secteur postal se voit confier nettement moins de tâches. La lourde tâche de surveillance de l'accès au marché, par exemple, n'entre pas dans ses compétences.

Dans le secteur postal, il faut ajouter que 2 à 3 postes sont nécessaires dans le service technique qui prépare les travaux et les décisions à l'intention du Conseil fédéral (législation, évaluation). Ces tâches sont aujourd'hui assumées par PostReg. Par conséquent, les 7,2 postes de l'actuelle autorité de régulation seront intégrés dans les deux autorités précitées.

7.2 Conséquences sur les finances et le personnel des cantons et des communes

Il n'y a pas de conséquences significatives sur le personnel ni sur les finances pour les cantons et les communes. Les cantons ne se voient pas attribuer de tâches d'exécution, celles-ci étant assumées par le Conseil fédéral et par la nouvelle Post-Com.

³⁴ Valable jusqu'au 31 décembre 2014.

³⁵ Valable jusqu'au 31 décembre 2011.

7.3 Conséquences pour La Poste Suisse

La Poste se voit attribuer un mandat légal de service universel dans le domaine des services postaux et des services de paiement. Le contenu des mandats est défini au dans la loi et l'ordonnance et comprend certaines prescriptions en ce qui concerne l'accès aux prestations et la fixation des prix. Les mandats limitent donc la liberté d'entreprise dans le secteur du service universel.

Avec l'ouverture complète du marché, les recettes de la Poste ne seront plus dégagées par le monopole, mais devront au contraire l'être dans un contexte de concurrence. En outre, le service universel devra si possible être fourni de manière à couvrir ses coûts. Conformément à l'étude Plaut/Frontier, la Poste ne peut appliquer cette prescription qu'à la seule condition de réduire ses coûts sur la durée et de réaliser des rationalisations dans l'ampleur habituelle en situation de concurrence (adaptation des salaires et des effectifs).³⁶

A moyen et à long terme, la Poste devra plutôt réduire ses effectifs; quant aux recettes qu'elle reverse dans la caisse fédérale, elles devraient baisser.

7.4 Conséquences économiques générales

7.4.1 Nécessité de la régulation

Pendant la durée du monopole, la régulation des prix doit faire l'objet d'une régulation spécifique, étant donné que les mécanismes du marché ne fonctionnent pas dans le secteur soumis au monopole.

Dans la phase initiale de la libéralisation complète du marché, une régulation sectorielle est souhaitée. C'est ce qui ressort de l'évolution observée dans les marchés qui sont déjà libéralisés, tels que les télécommunications et l'électricité. Le projet de loi sur la poste limite toutefois la régulation du secteur à des interventions étatiques strictement nécessaires. Ces interventions se limitent essentiellement à des questions d'interopérabilité, à la surveillance du marché et à la surveillance du service universel. Une régulation des prix n'est pas prévue; le cas échéant, ce sont la COMCO et le Surveillant des prix qui interviennent.

Une clause d'évaluation oblige le Conseil fédéral à examiner périodiquement si une régulation sectorielle est nécessaire et quelle doit être son étendue.

7.4.2 Aspects pratiques de l'exécution

L'actuel régime de la concession auquel sont soumis les prestataires de service universel est remplacé par une obligation d'annoncer imposée à tous les prestataires de services postaux. Pour les prestataires bénéficiant d'une concession, ce changement représente une simplification de taille. Pour les entreprises qui n'étaient jusqu'ici pas soumises à l'obligation d'annoncer, il s'agit d'une modification sans

³⁶ «Conséquences de la libéralisation du marché postal à l'horizon 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, London, décembre 2007

grande conséquence au vu de la simplicité de la procédure liée à l'obligation d'annoncer. En outre, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à cette obligation d'annoncer. Il réglera ces exceptions dans une ordonnance.

L'éventualité d'une autorisation obligatoire globale a également été examinée. Néanmoins, elle n'a pas été retenue pour des raisons de charges administratives et d'un possible ajournement des entrées sur le marché. Un accès dépassant le cadre de la règle d'interopérabilité a également été examiné. On a renoncé à des prescriptions légales régissant l'accès à l'infrastructure en faveur d'une régulation plus discrète et d'une intervention limitée de l'Etat.

Les instances compétentes en matière de régulation doivent encore être mises en place et l'autorité de régulation doit être transférée à la PostCom. La future structure et l'organisation s'inspireront de celles du marché des télécommunications et de l'électricité.

7.4.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques sont présentées dans l'étude Plaut/Frontier³⁷ qui contient notamment des informations sur l'évolution de la concurrence sur le marché postal, sur l'évolution des prix et sur l'évolution du marché du travail.

Durant la période où le monopole jusqu'à 50 g subsistera, il faut partir du principe qu'il y aura peu d'entrées sur le marché de nouveaux prestataires de services postaux et que les parts de marché de la Poste ne changeront pas énormément. Cela est notamment imputable au fait que malgré l'abaissement du monopole, seuls 25 % du marché des lettres sont ouverts à la concurrence.

Après l'ouverture complète du marché, l'étude s'attend en premier lieu à une concurrence en matière d'envois isolés prioritaires et non prioritaires et d'envois non adressés, avec une part de marché à long terme comprise entre 15 et 30 %. Dans le secteur des envois en nombre adressés, la concurrence sera moindre parce qu'il s'agit d'un marché fonctionnant essentiellement avec des clients sous contrat. Dans ce secteur, la Poste a déjà une certaine flexibilité et peut convenir avec ses clients de conditions spéciales. La concurrence après l'ouverture complète du marché peut se développer relativement vite parce que les prestataires potentiels peuvent s'y préparer. La durée transitoire inscrite dans la loi leur donne la sécurité nécessaire en matière de planification.

L'ampleur de la perte de parts de marché de la Poste est liée à la manière dont celle-ci adaptera ses coûts à la situation de concurrence. Plus la Poste rationalisera ses coûts moins les parts de marché perdues seront importantes.

En ce qui concerne les prix, l'étude part du principe que l'ouverture du marché aura en moyenne des répercussions favorables aux clients. Cela signifie alors une baisse du niveau moyen des prix. Il convient toutefois de tenir compte du fait que la baisse du niveau moyen des prix peut tout de même engendrer une hausse des prix pour certains clients.

³⁷ «Conséquences de la libéralisation du marché postal à l'horizon 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, London, décembre 2007

Concernant la situation du marché de l'emploi, l'étude prévoit à long terme un recul des emplois dans le secteur postal. Cette tendance est due d'abord à une baisse des effectifs à la Poste en raison d'une libéralisation toujours plus poussée du marché. La baisse des effectifs du personnel de ces dernières années malgré l'absence de rationalisation dans une situation de concurrence en est bien la preuve.

Un rapport d'experts mandaté par l'UE part du principe que dans l'ensemble du secteur postal (européen), la tendance serait plutôt à la hausse en matière d'emplois³⁸. Les chiffres comparables pour l'Allemagne sur la période 1999–2005 montrent que les nouveaux emplois créés par les concurrents compensent à peu près les emplois supprimés par les anciens monopoles.³⁹

8 Rapport avec le programme de la législature

Le projet de loi est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴⁰ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴¹.

9 Bases légales

9.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 92 Cst. et concrétise le mandat constitutionnel visant à assurer sur l'ensemble du territoire le service universel comprenant des services postaux et des services de paiement.

Les possibilités accordées à la Poste en vue de lui permettre le recours à des tiers pour remplir le mandat de service universel est conforme à la Constitution, car la Poste dispose d'un droit de surveillance et d'un droit d'édicter des directives suffisants par rapport à ces tiers (cf. explications de l'art. 12).

9.2 Délégation de compétences en matière législative

Les délégations de compétences législatives au Conseil fédéral qui dépassent la compétence d'exécution sont prévues aux articles suivants:

Art. 4, al. 2 Exceptions à l'obligation d'annoncer

Les exceptions à l'obligation d'annoncer sont liées d'une part à l'évolution technologique de la chaîne de processus et d'autre part au fait que le montant du chiffre d'affaires «de faible importance économique» varie rapidement. Ces éléments exigent donc une délégation au Conseil fédéral.

³⁸ Impact sur le service universel de la pleine réalisation du marché postal unique en 2009 (PricewaterhouseCoopers – 2006).

³⁹ Rapport d'activité PostReg, 2007, p. 35.

⁴⁰ FF 2008 678 708

⁴¹ FF 2008 7747

Art. 8, al. 2 Informations relatives à la qualité

Les informations déterminantes du point de vue de la qualité des services postaux, notamment les méthodes de mesure permettant aux clients de faire une comparaison fiable, font l'objet de processus de standardisation internationaux et sont continuellement développées. Il est plus judicieux de régler ce point en lui conférant la souplesse requise dans l'ordonnance du Conseil fédéral.

Art. 9 Conditions concernant les boîtes aux lettres et les installations de distribution

Il s'agit à ce sujet de conditions techniques très détaillées relatives à l'emplacement, aux dimensions et à l'identification des boîtes aux lettres. Compte tenu de leur caractère technique, il est plus opportun de déléguer la réglementation au Conseil fédéral.

Art. 11, al. 1 Situations extraordinaires

Les événements susceptibles d'engendrer des situations extraordinaires dépendent des évolutions sur les plans politique, écologique et sanitaire. Pour cette raison, cette compétence et la réglementation des compensations qui y sont liées sont déléguées au Conseil fédéral.

Art. 11, al. 2 Réquisition du personnel en situation extraordinaire

Les situations extraordinaires ne sont pas planifiables et nécessitent des solutions flexibles. Dans ce cas également, il convient de tenir compte du progrès technique. Selon le genre de situation extraordinaire, le personnel nécessaire et technique des prestataires de service doit être réquisitionné.

Art. 13, al. 2 Exceptions à l'obligation de distribution

Les conditions dans lesquelles la distribution à domicile n'est plus adéquate doivent être définies par rapport à l'évolution de l'habitat, mais également du volume des envois. Il est donc opportun de déléguer cette définition au Conseil fédéral.

Art. 13, al. 4 Procédure de conciliation en cas de fermeture d'un office de poste

Les dispositions relatives à la procédure sont des dispositions d'exécution et doivent, à ce titre, être réglées au niveau de l'ordonnance.

Art. 13, al. 6 Etendue du service universel

La définition de chaque service postal relevant du service universel est soumise à une évaluation périodique et doit pouvoir être adaptée aux évolutions sociales. Afin que la flexibilité requise soit assurée, le Conseil fédéral se verra déléguer la compétence de décrire de manière détaillée l'étendue du service universel dans l'ordonnance.

Art. 14 Critères de qualité et valeurs cibles

La définition des critères selon lesquels la fourniture de services postaux, notamment la densité des points d'accès, est considérée comme suffisante est soumise à une évolution constante et doit pouvoir être gérée avec souplesse. En revanche, les valeurs cibles sont liées aux progrès techniques et doivent donc pouvoir être adaptées.

Art. 15, al. 4 Conditions imposées à l'aide à la presse

Il est opportun que le Conseil fédéral détaille dans le cadre des grandes lignes fixées par le législateur les critères que doit remplir un éditeur pour pouvoir acheminer ses publications à des tarifs préférentiels.

Art. 15, al. 6 Régulation des tarifs du service universel

Si l'ouverture du marché devait avoir des répercussions négatives sur l'évolution des tarifs, le Conseil fédéral doit pouvoir réagir en conséquence. Le législateur souhaiterait en première ligne laisser les prix évoluer au gré du marché, dans le sens d'une régulation ex-post, tout en déléguant cependant au Conseil fédéral la possibilité de fixer au besoin des conditions de prix correspondantes dans l'ordonnance.

Art. 16, al. 1 Timbres spéciaux

Le Conseil fédéral doit pouvoir régler dans une ordonnance l'émission de timbres spéciaux et la collaboration avec les institutions concernées.

Art. 17, al. 3 Régulation des tarifs du monopole

Il incombe au législateur de fixer les tarifs du monopole. Fixer les prix dans la loi empêcherait toutefois l'adaptation périodique nécessaire due à l'évolution économique. Il est donc opportun d'obliger le Conseil fédéral à fixer les prix dans l'ordonnance.

Art. 18, al. 4 Procédure en cas de subventions croisées

Le Conseil fédéral est tenu de prévoir une procédure qui garantisse efficacement le respect de l'interdiction des subventions croisées.

Art 20, al. 1 Détails concernant le calcul des coûts nets

Le calcul des coûts nets représente dans le détail un aspect très technique en constante évolution. Dans les marchés déjà libéralisés de Etats membres de la CE, il existe encore peu d'expérience en la matière. Afin que ces exigences puissent être prises en compte, le Conseil fédéral est tenu de régler le calcul des coûts nets dans l'ordonnance.

Art. 20, al. 2 Procédure et exigences posées à la preuve des coûts nets

Le Conseil fédéral est tenu de prévoir une procédure qui garantisse efficacement le contrôle des coûts nets présentés.

Art. 21, al. 3 Perception de la redevance destinée au financement du service universel

La redevance doit pouvoir être adaptée rapidement et simplement au renchérissement et au besoin de fonds pour couvrir les coûts nets de l'obligation d'assurer le service universel.

Art. 24, al. 2 Délégation de compétences au secrétariat

Le Conseil fédéral doit veiller dans l'ordonnance à ce que la PostCom puisse travailler de manière simple et efficace. Si, à cette fin, il est nécessaire de déléguer des tâches au secrétariat, il peut donc édicter les bases légales formelles.

Art. 33 Règlement des émoluments

Les émoluments et les taxes de surveillance doivent être définis de manière à ce que les coûts qui en résultent puissent être entièrement couverts. Pour ce faire, il faut prévoir la possibilité de percevoir des émoluments forfaitaires pour certaines tâches.

Art. 34, al. 3 Sanctions en cas d'infraction aux dispositions d'exécution

S'il est nécessaire de prévoir des amendes au niveau de l'ordonnance, le Conseil fédéral se voit octroyer la compétence de prévoir des amendes dans un cadre limité.

Art. 35, al. 3 Etendue des services de paiement relevant du service universel

La définition de chaque service postal du service universel suppose une évaluation périodique et doit pouvoir être adaptée à l'évolution sociale. Afin que la flexibilité requise soit garantie, le Conseil fédéral se voit déléguer la compétence de définir dans les détails l'étendue du service universel au niveau de l'ordonnance.

Art. 38, al. 1 Conclusion d'accords internationaux

Les accords internationaux importants relevant du champ d'application de la loi doivent être conclus par le Conseil fédéral. Concernant les accords qui portent uniquement sur des questions techniques et administratives, c'est-à-dire sans contenu politique, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de déléguer la compétence à l'autorité compétente ou à la Poste conformément à l'art. 48a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴². L'expérience prouve que ces accords sont adaptés à intervalles réguliers à l'évolution de la situation.

Art. 38, al. 3 Mandat de la Poste dans les organisations internationales

L'Union postale universelle travaille essentiellement, au moins pour le moment, en impliquant les prestataires de service universel des différents Etats membres. Pour cette raison, le Conseil fédéral doit pouvoir charger la Poste de représenter les intérêts de la Suisse dans cette organisation internationale ou ses organes.

⁴² RS 172.010

Autres délégations de compétences à la PostCom

Une délégation expresse en matière d'édiction de prescriptions techniques et administratives à la PostCom figure aux *art. 18, al. 4, et 20, al. 2 et 21, al. 3*. Il s'agit en l'occurrence de thèmes pour lesquels des dispositions techniques et organisationnelles sont jugées nécessaires pour une exécution en bonne et due forme. Dans ce domaine, le Conseil fédéral peut concrétiser certains aspects dans l'ordonnance, tout en déléguant l'édiction de plus amples dispositions d'exécution à la PostCom.

9.3 Frein aux dépenses

Les contributions prévues à l'*art. 15, al. 3*, versées à la Poste en compensation des tarifs préférentiels appliqués au transport des journaux, dépassent le seuil mentionné à l'*art. 159, al. 3, Cst*. Il s'agit toutefois uniquement de maintenir une subvention inscrite à l'*art. 15* de l'actuelle loi sur la poste, subvention qui a obtenu la majorité requise des deux Chambres. Par conséquent, l'*art. 17* de la loi sur la poste ne doit pas une nouvelle fois être subordonné au frein aux dépenses.

9.4 Loi sur les subventions

Les contributions prévues à l'*art. 15, al. 3*, versées à la Poste en compensation des tarifs préférentiels appliqués au transport des journaux, ont été acceptées par les deux Chambres dans le cadre de la modification de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴³, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Il s'agit d'une reprise de l'*art. 15* de l'actuelle loi sur la poste. La subvention octroyée à la presse associative est limitée jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur l'aide à la presse, à savoir jusqu'au 31 décembre 2011. Il est prévu de verser 20 millions de francs par an aux quotidiens et aux hebdomadaires et 10 millions de francs par an à la presse associative.

Sur le fond, aucun changement n'est à signaler par rapport à la réglementation actuelle. Le Conseil fédéral définira dans l'ordonnance quels journaux et périodiques profiteront de ces rabais et reprendra pour ce faire les définitions actuelles. Comme aujourd'hui, la Poste décide au cas par cas des titres qui peuvent bénéficier de ce rabais.

9.5 Rapports avec le droit européen

La politique postale de la Communauté européenne se fonde sur la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997⁴⁴, modifiée par

⁴³ RS 616.1

⁴⁴ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14).

la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002⁴⁵, le règlement 1882/2003⁴⁶ et la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008⁴⁷.

Avec sa politique postale et son ouverture des marchés, la Communauté européenne poursuit globalement les mêmes objectifs que la Suisse. Celle-ci n'est juridiquement pas tenue de respecter les directives de l'UE dans le secteur postal. Il n'existe pas d'accord bilatéral dans ce secteur. En revanche, la Suisse est membre de l'Union postale universelle (UPU) et doit respecter les règles de cette dernière.

Concernant les éléments centraux de la politique postale de la CE (accès au marché, étendue, gestion et financement du service universel), le projet de loi sur la poste respecte le cadre de ces directives.

Accès au marché

La directive 97/67/CE exige un accès libre et non discriminatoire au marché. Elle admet toutefois que les acteurs du marché doivent remplir certaines conditions (cf. concernant le respect des conditions de travail). Celles-ci sont valables pour tous. Le projet de loi sur la poste remplit ces exigences.

Etendue du service universel

La Communauté européenne définit un cadre pour l'étendue du service universel tout en laissant les Etats membres définir les prestations au sein de ce cadre. Le projet de loi sur la poste respecte ce cadre.

Gestion du service universel

Les directives de la Communauté européenne autorisent l'octroi d'un mandat légal à la poste.

Financement du service universel

La directive 97/67/CE donne aux Etats membres la possibilité de couvrir les éventuels coûts nets au moyen d'un fonds ou de subventions étatiques. Le projet de loi sur la poste prévoit une combinaison de ces deux possibilités. Le calcul des coûts est également conforme aux prescriptions de la Communauté européenne.

⁴⁵ Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 176 du 5.7.2002, p. 21 ss).

⁴⁶ Règlement (CE) no 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

⁴⁷ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (JO L 52 du 27.02.2008, p. 3).

