

La loi relative à la régulation des activités postales : une nouvelle donne pour la presse

La loi n° 2005-516 relative à la régulation des activités postales promulguée le 20 mai 2005 transpose la directive postale du 15 décembre 1997 ¹, modifiée par la directive du 10 juin 2002 ², dont l'objectif est de garantir la fourniture d'un service universel postal de qualité et de préparer l'ouverture progressive à la concurrence du marché du courrier. Cette loi définit les caractéristiques du service universel postal (identification des services offerts, modes de desserte, qualité de service, etc.) assuré par La Poste et met en place un cadre de régulation. L'Autorité de régulation des télécommunications (ART), devenue Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) assurera, outre la régulation des télécommunications, celle du secteur postal. La loi confie à cette Autorité la mission de délivrer les autorisations aux opérateurs, de surveiller le respect par ces derniers de leurs obligations, de suivre les conditions techniques et tarifaires d'accès aux moyens indispensables à l'exercice de l'activité postale, de participer à la fixation des tarifs et de contrôler la qualité du service universel et les comptes de La Poste, prestataire du service universel. Parmi les dispositions que contient cette loi, trois mesures concernant les tarifs, l'accès aux boîtes aux lettres particulières et la taxe sur les imprimés non sollicités intéressent plus particulièrement la presse. Les deux premières dispositions entreront en vigueur le 1er novembre 2005. La troisième s'applique dès la publication de la loi.

I - Le contrôle des tarifs Tout d'abord, les tarifs du service public du transport et de la distribution de la presse par La Poste ne seront plus, comme c'était le cas auparavant ³, fixés par un décret signé par le Premier ministre sur le rapport des ministres chargés des Postes et de l'Économie mais, en vertu de l'article 5 de la loi, soumis à homologation des ministres chargés des Postes et de l'Économie, après avis public de l'ARCEP. Il appartiendra à l'Autorité d'examiner les aspects économiques de ces tarifs dont la structure doit, aux termes de la loi, favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale.

II - L'accès aux boîtes aux lettres La loi soumet à autorisation délivrée par l'ARCEP la distribution de la correspondance par les opérateurs concurrents de La Poste. Il est apparu, par conséquent, indispensable de faciliter l'accès de ces opérateurs aux boîtes aux lettres particulières afin de leur permettre d'exercer l'activité pour laquelle ils obtiendront une autorisation, tout en garantissant l'équité des conditions de concurrence vis-à-vis de La Poste, prestataire du service universel postal. Cet accès, s'il est aisément admis pour La Poste, pose souvent des problèmes aux autres opérateurs postaux et aux entreprises de portage de presse, compte tenu du développement des systèmes de contrôle électronique des accès. Les porteurs de presse, n'étant pas informés de l'installation d'un système de fermeture, constatent souvent, lors de leur vacation, qu'ils ne peuvent plus accéder aux parties communes. La société de portage informe alors le client de la difficulté rencontrée et lui demande d'intervenir auprès du syndic pour que soit accordé un droit d'accès. Pendant cette période, le client, mécontent de l'interruption du service, renonce fréquemment au portage. Il peut également se produire que les copropriétaires, consultés par le

syndic, refusent l'accès de la société de portage, privant ainsi un propriétaire ou un locataire de la prestation qu'il a pourtant achetée. Même lorsque l'autorisation est donnée, les plages horaires autorisées ne correspondent pas nécessairement aux heures de distribution. L'accès est souvent accordé le matin alors que le portage de presse peut intervenir l'après-midi. Or, le principe fondamental de la liberté de la presse, qui trouve son fondement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, est entendu par le Conseil constitutionnel comme le droit du lecteur à l'information. Dans sa décision des 10 et 11 octobre 1984, le Conseil constitutionnel considère que le pluralisme est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle et que « la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents » 4. La recherche d'une meilleure sécurité, aussi justifiée soit-elle, ne saurait compromettre ni l'exercice d'une concurrence équitable, ni celui du droit à l'information. Il était donc nécessaire que le texte définissant le cadre d'ouverture à la concurrence du marché du courrier apporte une réponse à ces questions, en s'inspirant des dispositifs adoptés chez nos voisins. La question de l'accès aux boîtes aux lettres particulières est effectivement posée dans tous les États membres de l'Union européenne dans lesquels ces boîtes aux lettres ne sont pas directement accessibles de la rue. Le principe mis en œuvre, dès lors que la concurrence existe, est celui du libre accès aux installations pour l'ensemble des opérateurs. L'Autriche a adopté récemment une mesure dans ce sens, applicable à compter du 1er juillet 2006. Dans notre pays, la loi relative à la régulation des activités postales introduit dans le Code des communications électroniques et des postes un nouvel article L. 5-10 du Code des postes et des communications électroniques aux termes duquel : « Afin d'être en mesure d'assurer la distribution d'envois postaux, le prestataire du service universel et les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 ont accès, selon des modalités identiques et définies par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, aux boîtes aux lettres particulières ». Le décret d'application prévu par la loi définira les garanties accompagnant cette mesure, afin de concilier le respect du droit de la propriété et les libertés individuelles, dont le droit à recevoir son courrier est une composante. Les contraintes imposées aux opérateurs et aux agents chargés de la distribution devront être équilibrées au regard de l'accès accordé. La même loi introduit dans le Code de la construction et de l'habitation un nouvel article L. 111-6-3 qui fait obligation aux propriétaires ou, en cas de copropriété, au syndicat représenté par le syndic de permettre cet accès. Ce même article a été complété lors de la discussion parlementaire afin de permettre aux porteurs et aux vendeurs colporteurs de presse inscrits auprès du Conseil supérieur des messageries de presse et agissant pour le compte d'une entreprise de presse ou d'une société de portage de presse, titulaire de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du Code des postes et des communications électroniques, d'accéder aux boîtes aux lettres particulières selon les mêmes modalités que les agents chargés de la distribution au domicile agissant pour le compte des opérateurs titulaires d'une autorisation pour

la distribution de la correspondance. Les difficultés rencontrées par le portage de la presse trouvent là un élément de réponse face au développement des systèmes de contrôle électronique des accès aux immeubles. Ces systèmes devront être adaptés, en tant que de besoin, pour se conformer aux règles ainsi fixées. Par-delà les aménagements prévus par le nouveau cadre législatif de régulation des activités postales, il appartiendra au régulateur et aux administrations en charge de la réglementation de veiller au respect des règles de concurrence, s'agissant d'infrastructures s'apparentant, même si elles ne sont pas détenues par le prestataire du service universel postal, à des facilités essentielles. Celles-ci sont définies par la Commission européenne en 1992 comme des installations ou infrastructures sans lesquelles des concurrents ne peuvent pas fournir de services à leurs clients.

5. III - La restriction du champ de la taxe sur les imprimés non sollicités

Enfin, l'article 23 de la loi restreint le champ de la taxe sur les imprimés non sollicités.

6. Cette taxe, instituée par l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2003, impose à toute personne distribuant ou faisant distribuer des imprimés à des particuliers n'en ayant pas fait préalablement la demande une contribution à l'élimination des déchets engendrés par cette distribution. Cette contribution à la protection de l'environnement peut être versée, soit en nature, soit en espèces, faute de quoi le redevable est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes, inscrite dans le Code des douanes.

7. Le texte initial ne visait que les imprimés non nominatifs. Cette restriction a toutefois été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans une décision du 29 décembre 2003.

8. au motif qu'une telle différence de traitement était « injustifiée au regard de l'objectif poursuivi ».

En vertu de l'article 23 de la loi relative à la régulation des activités postales sont désormais exclues du périmètre de cette taxe la distribution des envois de correspondance adressée, la mise à la disposition du public par un service public d'informations résultant d'une obligation fixée par la loi ou par un règlement ainsi que la mise à disposition du public d'informations par une publication de presse, au sens de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse. Aux termes de cet article, « l'expression ?publication de presse? désigne tout service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de publics et paraissant à intervalles réguliers ». En conséquence, échappent désormais à cette taxe la publicité adressée, les services d'information municipale et la presse gratuite.

Auteur(s) :

Claudine DUCHESNE - Inspectrice générale des postes et télécommunications, Membre du Conseil général des technologies de l'information

Notes de bas de page :

2. Directive 97/67/CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

3. Directive 2002/39/CE du Parlement 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.

4. Article 6 du cahier des charges de La Poste approuvé par le décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990.

5. Décision n° 84-181 DC, des 10 et 11 octobre 1984, loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse.

6. Décision du 11 juin 1992, Sealink c/B I, Com (92) 123.

7. Article L. 541-10-1 du Code de l'environnement.

8. Articles 266 sexies et suivants du Code des douanes relatifs à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement de cette taxe.

9. Décision DC 2003-488 du 29 décembre 2003.