

Décision prononçant une sanction à l'encontre
de la société La Poste, en application de l'article
L. 5-3 du code des postes et des
communications électroniques

Décision n° 2011-1453 en date du 20 décembre 2011
Version publique

Décision n° 2011-1453
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 20 décembre 2011
prononçant une sanction à l'encontre de la société La Poste,
en application de l'article L. 5-3 du code des postes et des communications électroniques

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après, l'« Autorité ») ;

Vu la directive 97/67/CE modifiée 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 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (CPCE), notamment ses articles L. 1, L. 2, L. 5-3 et R. 1-1 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2006-1091 en date du 26 octobre 2006 autorisant l'exploitant public La Poste à exercer la prestation de services postaux non réservés relatifs aux envois de correspondance ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, modifié par la décision n° 2010-1354 de l'Autorité en date du 16 décembre 2010 portant modification du règlement intérieur, notamment le chapitre IV relatif aux règles de procédure applicables aux décisions prises en application des articles L. 5-3 et L. 36-11 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2008-0002 en date du 5 février 2008 sur le dossier tarifaire de la société La Poste du 13 décembre 2007 relatif aux produits nationaux du colis relevant du service universel ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2008-1070 en date du 18 septembre 2008 relatif à une proposition de modification substantielle du catalogue du service universel et du secteur réservé concernant le lancement de l'offre « Mini Max » ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2009-0026 en date du 3 février 2009 relatif aux tarifs du courrier transfrontalier sortant ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2009-0115 en date du 12 février 2009 sur le dossier tarifaire de la société La Poste du 12 janvier 2009 relatif aux produits nationaux du colis relevant du service universel ;

Vu les conditions spécifiques de vente des prêt-à-poster « Lettre Max » classique et « Lettre Max Monaco », version 5, en date du 1^{er} octobre 2008 ;

Vu les conditions spécifiques de vente « Mini Max » de La Poste, version 1, en date du 15 décembre 2008 ;

Vu les conditions générales de vente applicables aux prestations Courrier – Colis de la société La Poste, version 2, du 1^{er} juillet 2010 ;

Vu les conditions spécifiques de vente « Mini Max » de La Poste en date du 1^{er} octobre 2010 ;

Vu les courriers du médiateur du service universel postal à l'Autorité en date du 29 septembre et du 16 décembre 2005 indiquant que le prestataire du service universel refuse le recours à la prestation « Lettre » pour acheminer des envois de livres ou de DVD ;

Vu les courriers de la Commission européenne à l'Autorité en date des 20 juillet et 23 novembre 2007 relatifs à des plaintes d'utilisateurs concernant les conditions d'envois et de contenus des lettres en France ;

Vu le courrier de la société La Poste à l'Autorité en date du 10 juin 2008 dans lequel la société La Poste s'engage à commercialiser une offre spécifique du service universel pour l'envoi de marchandises de petites tailles ;

Vu le courrier de l'Autorité à la société La Poste en date du 7 janvier 2009 demandant des informations relatives à la mise sur le marché de l'offre « Mini Max » ;

Vu le courrier de la société La Poste à l'Autorité en date du 2 février 2009 informant l'Autorité que l'offre « Mini Max » est disponible dans les points de contact de la société La Poste ;

Vu le courrier de l'association de l'économie numérique à l'Autorité en date du 1^{er} septembre 2009 précisant que l'offre « Mini Max » est insuffisamment connue du grand public et inadaptée à l'envoi de petits objets ;

Vu le rapport de mars 2010 de l'Institut national de la consommation portant sur l'offre de la société La Poste permettant l'envoi de petits objets ;

Vu le courrier du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes adressé à la société La Poste en date du 24 mars 2010 relatif aux conditions de l'accès des utilisateurs du service universel à des offres abordables et accessibles pour l'envoi de petits objets ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 23 avril 2010 répondant au courrier de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 24 mars 2010 ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 3 juin 2010 adressé à la société La Poste l'informant de l'ouverture de la procédure prévue par l'article L. 5-3 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu le questionnaire des rapporteurs en date du 16 juin 2010 envoyé à La Poste ;

Vu les réponses de La Poste en date du 1^{er} juillet 2010 au questionnaire des rapporteurs du 16 juin 2010 ;

Vu le rapport d'instruction établi par les rapporteurs en date du 26 juillet 2010 ;

Vu la décision du directeur général de l'Autorité en date du 28 juillet 2010 portant mise en demeure de la société La Poste de se conformer aux dispositions des articles L.1 et L.2 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 23 décembre 2010 en réponse à la décision du directeur général de l'Autorité de la mettre en demeure ;

Vu le questionnaire des rapporteurs en date du 15 mars 2011 envoyé à la société La Poste ;

Vu les réponses de la société La Poste en date du 8 avril 2011 au questionnaire des rapporteurs du 15 mars 2011 ;

Vu le courrier de la société La Poste aux rapporteurs en date du 6 mai 2011 ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 3 juin 2011, présentant la synthèse des arguments de La Poste en réponse au troisième point de la mise en demeure ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 19 juillet 2011 ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 3 août 2011 ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 16 septembre 2011 ;

Vu le courrier de l'adjoint au directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 28 octobre 2011 notifiant à la société La Poste le rapport contenant l'exposé des faits et des griefs retenus, et informant la société La Poste de l'abandon de deux des trois motifs de poursuite mentionnés dans la mise en demeure du 28 juillet 2010 ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 4 novembre 2011 sollicitant un délai supplémentaire pour présenter ses observations ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 7 novembre 2011 accordant à la société La Poste le délai sollicité ;

Vu le courrier de la société La Poste en date du 17 novembre 2011 présentant ses observations écrites en réponse à la notification du rapport contenant l'exposé des faits et des griefs retenus ;

Vu l'ensemble des autres pièces versées au dossier ;

Après avoir entendu, le 13 décembre 2011, lors de l'audience publique devant le collège (composé de M. Jean-Ludovic Silicani, président, Mmes Marie-Laure Denis et Joëlle Toledano et MM. Daniel-Georges Courtois, Jérôme Coutant, Nicolas Curien et Denis Rapone) :

- le rapport de Julien Coulier, rapporteur ;
- les observations de M. Marc-André Feffer et Didier Brune pour la société La Poste.

Cette audience s'est déroulée en présence de :

- MM. Bernard Lesage et Edouard Moulle pour La Poste ;
- Mmes Natacha Dubois et Carole Armoët, MM. Philippe Distler, François Lions, Stéphane Hoyneck, Laurent Perrin et Christian Guénod, agents de l'Autorité.

Le collège (composé de M. Jean-Ludovic Silicani, président, Mmes Marie-Laure Denis et Joëlle Toledano et MM. Jérôme Coutant, Nicolas Curien et Denis Rapone) en ayant délibéré le 20 décembre 2011, hors la présence des rapporteurs et des agents de l'Autorité.

1. Exposé des faits et de la procédure

1.1 L'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 5-3 du CPCE

L'article L. 1 du CPCE précise que le service universel « *garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs./Il comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée (...)* ».

L'article L. 2 du CPCE prévoit que « *La Poste est le prestataire du service universel postal. Au titre des prestations relevant de ce service, elle est soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement, en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service. Elle est également soumise à des obligations comptables et d'information spécifiques (...)* ».

L'article R. 1-1 du même code précise que « *les prestations du service universel postal sont offertes à l'ensemble des usagers de manière permanente sur tout le territoire métropolitain, dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les prestations du service universel sont accessibles aux usagers* ».

En tant qu'opérateur de service universel, la société La Poste (dénommée ci-après La Poste) a donc une obligation d'abordabilité et d'accessibilité des prestations qu'elle offre au titre du service universel, notamment en ce qui concerne les envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes.

Dès le mois de juin 2006, l'Autorité a alerté, par courrier, La Poste au sujet de plaintes d'usagers auxquels était refusée la possibilité d'insérer des objets dans leurs lettres. Cette restriction était en rupture avec une pratique jusque-là autorisée. Les usagers se plaignaient également du manque d'informations sur les règles applicables et de la confusion en résultant. Les services de la Commission européenne et le médiateur du service universel postal se faisaient également, par courrier, l'écho de telles plaintes émanant d'usagers français.

En octobre 2007, La Poste a introduit dans ses conditions générales de vente l'interdiction d'insérer des objets dans les envois au tarif « Lettre ». A la suite de cette interdiction et de la suppression, en mars 2006, de l'offre existant hors service universel « Coliéco » pour les

envois égrenés, les usagers ont été orientés vers des prestations sensiblement plus onéreuses, telles que le « Colissimo », pour l'envoi de petits objets.

A la même date, La Poste a commercialisé une nouvelle offre, « Lettre Max », qui ne relève pas du service universel. Aux termes de la version 5 des conditions spécifiques de vente des prêt-à-poster « Lettre Max », il s'agit d'une « offre destinée à l'envoi de petites marchandises avec ou sans valeur commerciale bénéficiant d'un service de suivi à la distribution et d'une indemnisation forfaitaire intégrée ». Cette offre intègre des services à valeur ajoutée tel que le suivi par internet, à l'instar de l'offre « Colissimo ».

Depuis le 15 décembre 2008, est disponible, dans le cadre du service universel, l'offre « Mini Max » destinée aux envois de marchandises d'un poids inférieur à un kilogramme et d'une épaisseur inférieure à deux centimètres. Le délai de distribution indicatif est de J+1.

L'association de l'économie numérique (ACSEL), représentant les acteurs de l'économie numérique, a souligné, par courrier du 1^{er} septembre 2009, que l'offre « Mini Max » était, à cette date, « insuffisamment connue du grand public » et qu'elle était « inadaptée matériellement à sa fonction première : l'envoi de petits objets ». En particulier, la contrainte de format limitant l'épaisseur maximale du produit à deux centimètres aurait « pour effet d'exclure un très grand nombre de produits et en particulier les livres de type "grand format". Il en est de même pour certains livres de poche pour lesquels l'épaisseur dépasse les 2 cm ».

Une étude conduite par l'Institut national de la consommation (INC) et cofinancée par l'ARCEP achevée en mars 2010 a montré qu'il existait un problème d'accessibilité de l'offre « Mini Max » et que les utilisateurs recevaient une information inadaptée, voire inexacte.

C'est au regard de ces éléments que, par le courrier susvisé en date du 3 juin 2010, le directeur des affaires juridiques de l'Autorité a notifié à La Poste l'ouverture, sur autosaisine, de la procédure prévue à l'article L. 5-3 du CPCE, portant sur un éventuel non-respect des obligations résultant des articles L. 1, L. 2, L. 9 et R. 1-1 du même code, relatifs à la disponibilité d'une offre abordable et accessible à tous les usagers.

Par courrier en date du 16 juin 2010, les rapporteurs ont adressé dans le cadre de l'instruction un questionnaire à La Poste.

Par courrier reçu en date du 1^{er} juillet 2010, La Poste a fourni à l'Autorité sa réponse au questionnaire.

1.2 La mise en demeure

A la suite de l'instruction du dossier, le directeur général de l'Autorité a mis en demeure La Poste, par une décision en date du 28 juillet 2010, de respecter les dispositions prévues aux articles L. 1, L. 2 et R. 1-1 du CPCE, et notamment de :

- justifier les limitations qu'elle impose aux conditions d'utilisation de l'offre de service universel « Mini Max » ;
- fournir aux utilisateurs une information complète et adaptée en bureaux de poste concernant les caractéristiques de l'offre « Mini Max » ;

- proposer une offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de plus d'un kilogramme de poids dans des conditions d'envoi proches de la « Lettre ».

Le directeur général de l'Autorité a imposé à La Poste de se conformer à la mise en demeure dans un délai de 5 mois à compter de la notification de cette dernière.

La Poste a répondu à la mise en demeure par un courrier en date du 23 décembre 2010.

Un second questionnaire a été adressé par les rapporteurs le 15 mars 2011 à La Poste. Cette dernière y a répondu le 8 avril 2011, et a présenté des observations complémentaires les 6 mai, 3 juin, 19 juillet, 3 août et 16 septembre 2011.

1.3 La notification des griefs

A la suite de la mise en demeure du directeur général de l'Autorité et de l'analyse des éléments de réponse fournis par La Poste, et dans le cadre de l'instruction du dossier, le directeur des affaires juridiques de l'Autorité a notifié, par porteur, à La Poste, le 29 octobre 2011, les faits et griefs retenus. Il a été fait grief à cette dernière de ne pas avoir proposé d'offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de plus d'un kilogramme de poids.

Il a, en revanche, été constaté que La Poste respectait désormais ses obligations relatives aux conditions d'utilisation de l'offre de service universel « Mini Max » ainsi qu'à l'information concernant les caractéristiques de l'offre « Mini Max ».

La Poste a répondu à la notification de ces griefs en produisant ses observations par courrier parvenu à l'Autorité le 17 novembre 2011.

2. Observations de La Poste

2.1 Observations de La Poste à la mise en demeure

Par un courrier en date du 23 décembre 2010, adressé au directeur général de l'Autorité, La Poste a apporté des éléments de réponse aux trois points de la décision de mise en demeure. La Poste a indiqué qu'elle estimait s'être conformée aux dispositions de la mise en demeure dans le délai imparti.

2.1.1 Sur la justification des limitations imposées aux conditions d'utilisation de l'offre « Mini Max »

- Concernant les conditions d'envoi de l'offre « Mini Max »

La Poste indique avoir mis en place différentes mesures destinées à faciliter l'utilisation des envois au tarif « Mini Max » et à éviter le passage systématique au guichet des points de contact :

- mise à disposition des « stickers » auprès des agents d'accueil à l'entrée des bureaux de poste ;

- vente de l'offre sur le site internet de La Poste ;
- délivrance par les automates d'une marque d'affranchissement « Mini Max ».
- Concernant la possibilité de déposer une réclamation lorsque l'envoi « Mini Max » n'a pas été déposé au guichet

La Poste indique que, pour permettre le dépôt d'une réclamation sans passage préalable au guichet, la version modifiée des conditions spécifiques de vente de l'offre « Mini Max » du 1^{er} octobre 2010 supprime la disposition selon laquelle les consommateurs étaient tenus de présenter le « *justificatif d'achat* » remis lors du dépôt au guichet des envois « Mini Max ». L'indemnisation se fait après que le client a apporté « *par tous moyens à sa disposition* », la preuve de l'envoi et du montant de l'affranchissement.

2.1.2 Sur la fourniture d'une information complète et adaptée en bureaux de poste concernant les caractéristiques de l'offre « Mini Max »

La Poste a indiqué avoir pris un certain nombre de mesures pour améliorer l'information des utilisateurs en ce qui concerne l'affichage, les supports visuels ainsi que les conseils des guichetiers, y compris préalablement à la mise en demeure. La Poste estimait avoir investi [...] dans les campagnes successives de formation des guichetiers et d'information des clients, entre décembre 2008 et décembre 2010.

Pour évaluer les progrès réalisés, La Poste a fait réaliser par le cabinet MV2 une étude similaire à l'étude ARCEP-INC de mars 2010 pour évaluer l'information ainsi que les conseils donnés dans les points de contact concernant l'envoi d'objets de faible valeur. Cette enquête a été réalisée en décembre 2010.

Préconisations des guichetiers pour l'envoi d'un CD

	ARCEP/INC mars 2010	La Poste/MV2 décembre 2010
Lettre	21%	11%
Mini Max	7%	44%
Lettre Max	67%	46%
Colissimo	20%	26%
Colissimo emballage	15%	29%
Autres	2%	17%

Préconisations des guichetiers pour l'envoi d'un bracelet

	ARCEP/INC mars 2010	La Poste/MV2 décembre 2010
Lettre	39%	10%
Mini Max	6%	40%
Lettre Max	53%	59%
Colissimo	17%	26%
Colissimo emballage	5%	24%
Autres	13%	32%

(Plusieurs préconisations étant possibles, le total des pourcentages est supérieur à 100%)

2.1.3 Sur la fourniture d'une offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de plus d'un kilogramme de poids dans des conditions d'envoi proches de la « Lettre »

La Poste a proposé, dans sa réponse à la décision de mise en demeure, d'élargir les conditions de poids et de format de l'offre « Mini Max » afin de permettre l'envoi d'objets pesant jusqu'à 2 kilogrammes et mesurant jusque 2,5 centimètres d'épaisseur. La Poste indique que ces conditions, notamment en ce qui concerne la limite d'épaisseur de 2,5 centimètres, s'imposent à elle pour des raisons techniques.

La Poste souligne que les envois de correspondance étant très majoritairement constitués de papier, ils représentent un ensemble homogène en termes de densité, ce qui assure une bonne corrélation entre poids et format, contrairement aux marchandises qui présenteraient une forte hétérogénéité en termes de densité.

La Poste indique que son outil industriel de traitement des envois postaux comprend deux processus industriels distincts, que sont le processus « courrier » et le processus « colis ». Elle précise que le processus industriel courrier est adapté pour le traitement d'objets postaux d'une épaisseur inférieure à 2,5 centimètres environ :

- fentes des boîtes jaunes de collecte (3 centimètres) ;
- épaisseur traitée par les machines de tri des objets plats (maximum 2,5 centimètres) ;
- conditionnements en bacs et caissette appelant des formats homogènes ;
- standardisation des boîtes aux lettres à domicile (norme = 2,4 centimètres).

La Poste estime qu'il est indispensable que l'offre « Mini Max » emprunte le processus « courrier » pour garantir son abordabilité. Une extension de l'épaisseur autorisée pour les envois en « Mini Max » au-delà de 2,5 centimètres entraînerait, selon La Poste, des coûts de traitement (processus « colis ») et une tarification proches de ceux du Colissimo.

2.2 Réponse de La Poste en date du 8 avril 2011 au questionnaire complémentaire des rapporteurs

La Poste indique que les évolutions en cours devraient permettre de faire figurer la mention « Mini Max » directement sur la vignette d'affranchissement des « Mini Max » affranchies au guichet des points de contact postaux, sans recours, en outre, à un sticker.

Elle rappelle que cette mention est nécessaire pour des motifs techniques (identification des envois et traitement par les machines de La Poste) et juridiques (légalisation applicable aux envois de marchandises).

La Poste indique que, conformément à ses obligations réglementaires, notamment en ce qui concerne l'orientation des prix sur les coûts, elle prend en compte dans ses tarifs l'existence d'envois de correspondance d'une épaisseur supérieure à 2,5 centimètres (donc d'un poids nécessairement supérieur à 1 kilogramme selon La Poste et tarifés au 8 avril 2011 à 4,55 €) qui ne peuvent être traités mécaniquement et qui donc engendrent des coûts supplémentaires de traitement. La Poste indique que les coûts de traitement ont bien été pris en compte dans les tarifs de la « Lettre ».

La Poste indique, par ailleurs, que l'équilibre économique de l'offre égrenée « Coliéco », aujourd'hui supprimée, n'est plus possible, notamment en raison de l'instauration d'un régime de responsabilité d'ordre public (qui implique un suivi interne et une indemnisation éventuelle).

2.3 Éléments complémentaires apportés par La Poste

2.3.1 Dans son courrier en date du 10 mai 2011

La Poste adresse les résultats de la seconde étude qu'elle a fait réaliser. Les résultats des études relatives à l'information des consommateurs donnent les résultats suivants.

Visibilité des supports d'information

	La Poste/MV2 décembre 2010	La Poste/MV2 avril 2011
Autocollant visible	74	84
Affiche ou chevalet visible	80	92
Les deux supports visibles	65	80

Préconisations des guichetiers pour l'envoi d'un CD

	ARCEP/INC mars 2010	La Poste/MV2 décembre 2010	La Poste/MV2 avril 2011
Lettre	21%	11%	28%
Mini Max	7%	44%	59%
Lettre Max	67%	46%	36%
Colissimo	20%	26%	16%
Colissimo emballage	15%	29%	12%
Autres	2%	17%	9%

Préconisations des guichetiers pour l'envoi d'un bracelet

	ARCEP/INC mars 2010	La Poste/MV2 décembre 2010	La Poste/MV2 avril 2011
Lettre	39%	10%	25%
Mini Max	6%	40%	56%
Lettre Max	53%	59%	39%
Colissimo	17%	26%	21%
Colissimo emballage	5%	24%	13%
Autres	13%	32%	7%

2.3.2 Dans son courrier en date du 3 juin 2011

La Poste adresse une synthèse des éléments de coûts justifiant, selon elle, l'impossibilité de proposer une offre abordable pour l'envoi d'objets de plus de 2,5 centimètres d'épaisseur à un tarif proche de la « Lettre ».

2.3.3 Dans son courrier en date du 19 juillet 2011

La Poste a indiqué aux services de l'Autorité qu'elle acceptait désormais que soit insérée dans les conditions spécifiques de vente de l'offre « Mini Max » la possibilité d'affranchir les « Mini Max » en timbres en écrivant la mention « Mini Max » à la main sur l'envoi.

La Poste a également indiqué qu'une étude était en cours pour évaluer la faisabilité technique de l'inscription de la mention « Mini Max » sur les vignettes d'affranchissement pour les envois affranchis au guichet ou en ligne.

Elle indique enfin que la possibilité d'une offre « Mini Max » élargie était en cours d'étude et qu'elle réservait sa réponse sur ce point pour mi-septembre 2011.

2.3.4 Dans son courrier en date du 5 août 2011

La Poste a transmis aux services de l'Autorité une estimation de l'augmentation du chiffre d'affaires du produit « Mini Max » de 2010 à 2011.

	Chiffre d'affaires au 1 ^{er} semestre 2010 (M€)	Chiffre d'affaires au 2 nd semestre 2010 (M€)	Chiffre d'affaires au 1 ^{er} semestre 2011 (M€)
Mini Max	[...]	[...]	[...]

La Poste a indiqué qu'à partir des recettes unitaires moyennes de l'année 2010, il est possible d'estimer que les volumes de l'offre « Mini Max » représentaient plus de [...] d'objets sur le premier semestre 2011.

2.3.5 Dans son courrier en date du 19 septembre 2011

La Poste a indiqué qu'elle a pris les mesures nécessaires pour que la mention « Mini Max » figure directement sur la vignette d'affranchissement des envois affranchis sur internet depuis le 23 août 2011. Elle ajoute que l'inscription de la mention « Mini Max » directement sur les vignettes d'affranchissement pour les envois affranchis au guichet interviendra au début de l'année 2012.

Elle a ajouté que les conditions spécifiques de vente de « Mini Max » seraient modifiées le 1^{er} octobre 2011 afin d'y intégrer, d'une part, la possibilité d'affranchir un « Mini Max » en timbres, en inscrivant la mention « Mini Max » de manière manuscrite sur l'envoi et, d'autre part, l'insertion de la mention « Mini Max » sur la vignette d'affranchissement pour les envois affranchis en ligne.

La Poste a par ailleurs indiqué que le coût de traitement d'objets de 4 centimètres d'épaisseur avec des poids jusqu'à 500 grammes ou 1 kilogramme dans l'appareil de production de La Poste s'élèverait à [...] pour un envoi en J+1 et à [...] pour un envoi en J+2. La Poste a ajouté qu'elle estimait qu'il ne serait pas raisonnable, pour la lisibilité de la gamme par le client, d'insérer une offre « Mini Max » « élargie » couvrant ses coûts entre l'offre « Mini Max » actuelle et la gamme Colissimo (5,60 € jusqu'à 500 grammes et 6,95 € entre 500 grammes et 1 kilogramme).

Enfin, La Poste a indiqué qu'il ne lui était pas possible d'installer des boîtes de collecte à fentes larges permettant de déposer des « Mini Max » de plus de 2 centimètres d'épaisseur sans passage par le guichet en raison de contraintes de sécurité liées notamment au plan Vigipirate au niveau d'alerte rouge.

2.3.6 Dans son courrier en date du 26 octobre 2011

La Poste a indiqué qu'elle était en mesure de fournir trimestriellement les statistiques de vente de « Mini Max » et des produits substituables selon le tableau suivant :

	Chiffre d'affaires des ventes selon le mode de commercialisation			
	Automate	Internet	Autres modes	Ensemble
Minimax				
Lettre Max	(sans objet)			
Colissimo Guichet				
Emballage Colissimo	(sans objet)	(sans objet)		

Ces statistiques seront disponibles à partir de l'année 2012 un mois à l'issue du trimestre. Les volumes correspondants pourront être estimés à partir des derniers ratios connus. A cet égard, La Poste fournira annuellement les volumes de commercialisation de « Mini Max », Lettre Max, Colissimo guichet et Emballage Colissimo.

La Poste a fourni un tableau récapitulatif des chiffres d'affaires par canal de vente en millions d'euros pour l'année 2010

	Chiffre d'affaires des ventes selon le mode de commercialisation			
	Automate	Internet	Autres modes	Ensemble
Minimax	[...]		[...]	[...]
Lettre Max	(sans objet)	[...]	[...]	[...]
Colissimo Guichet	[...]	[...]	[...]	[...]
Emballage Colissimo	(sans objet)	(sans objet)	[...]	[...]

La Poste communiquera chaque année aux services de l'Autorité le récapitulatif des trafics sur ces mêmes produits. Les trafics pour l'année 2010 sont les suivants :

Produit	Trafic en millions d'objets
Mini Max	[...]
Lettre Max	[...]
Colissimo guichet	[...]
Emballage Colissimo	[...]

Par ailleurs, La Poste a fourni les chiffres d'affaires trimestriels du seul produit « Mini Max » tous modes de commercialisation confondus pour les trois premiers trimestres de l'année 2011.

Produit	CA 1 ^{er} trimestre 2011 (M€)	CA 2 ^{ème} trimestre 2011 (M€)	CA 3 ^{ème} trimestre 2011 (M€)	Total
Mini Max	[...]	[...]	[...]	[...]

2.4 Observations de La Poste à la suite de la notification des griefs

En réponse à la notification des griefs, La Poste a produit les trois séries d'observations suivantes dans un courrier enregistré à l'Autorité le 17 novembre 2011.

a) La Poste considère que l'Autorité n'est pas compétente, dans le cadre d'une procédure de sanction, pour lui demander de modifier son catalogue du service universel, qui serait conforme aux textes en vigueur.

Elle estime, en effet, que l'évolution du service universel est une compétence partagée entre le ministre et l'Autorité, d'une part, parce que le périmètre du service universel est défini à l'article R. 1 du CPCE, lequel a été introduit par le décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 et, d'autre part, en raison des termes de l'article R. 1-1-10 du même code, qui dispose :

« La Poste établit et tient à jour le catalogue des prestations relevant du service universel et du secteur réservé ainsi que des tarifs en vigueur./ La Poste transmet simultanément au ministre chargé des postes et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ses propositions de modifications substantielles du catalogue, autres que tarifaires, qui ont pour objet des services relevant du service universel portant sur des envois égrenés. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dispose d'un délai d'un mois suivant la réception du document pour émettre son avis et le transmettre au ministre chargé des postes. A défaut d'opposition notifiée par le ministre chargé des postes dans les deux mois suivant la réception du document, les modifications sont réputées approuvées./ La Poste informe le ministre chargé des postes et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes des modifications du catalogue portant sur les services d'envois en nombre ».

La Poste déduit de ces articles combinés que la modification du catalogue des prestations du service universel ne peut intervenir que dans deux cas :

- à son initiative après avis de l'Autorité et en l'absence d'opposition du ministre ;
- à l'initiative du ministre (sur saisine de l'Autorité le cas échéant), par une modification de l'article R. 1 du CPCE.

Par ailleurs, La Poste considère que l'Autorité dispose de compétences spécifiques en matière tarifaire, définies à l'article L. 5-2 du CPCE, aux termes duquel :

« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes :/(...)3° Décide, après examen de la proposition de La Poste ou, à défaut de proposition, d'office après l'en avoir informée, des caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel pouvant, le cas échéant, distinguer les envois en nombre des envois égrenés, et veille à leur respect. Elle est informée par La Poste, avant leur entrée en vigueur, des tarifs des prestations du service universel. Dans un délai d'un mois à compter de la transmission de ces tarifs, elle émet un avis public. Elle tient compte, dans ses décisions ou avis, de la situation concurrentielle des marchés, en particulier pour l'examen des tarifs des envois en nombre, et veille dans ce cadre à assurer la pérennité du service universel tout en veillant à l'exercice d'une concurrence loyale. Elle modifie ou suspend les projets de tarifs de toute prestation relevant du service universel si les principes tarifaires s'appliquant au service universel ne sont manifestement pas respectés ; »

Par ailleurs, La Poste reconnaît qu'elle est soumise, aux termes de l'article L. 1 du CPCE, à une obligation d'abordabilité des tarifs des prestations qu'elle offre au titre du service universel. Elle considère, toutefois, que cette obligation ne s'applique qu'aux prestations existantes et que l'Autorité, en lui demandant de mettre en place une offre abordable

permettant l'envoi d'objets de faible valeur, a engagé une procédure dépourvue de base légale, en l'absence de disposition législative ou réglementaire imposant à La Poste de proposer une offre particulière visant les objets de faible valeur.

La Poste ajoute que les rapporteurs n'invoquent aucun argument de droit mais se placent sur le terrain de l'opportunité pour justifier le bien-fondé des griefs retenus contre La Poste. Ainsi, elle estime que la demande des rapporteurs doit s'analyser comme une simple proposition du régulateur de compléter son catalogue, lequel est approuvé par l'Etat et réputé légal.

b) La Poste considère que les rapporteurs ne démontrent pas en quoi les offres de La Poste ne répondent pas aux besoins des usagers.

Elle évoque à cet effet la consultation publique menée par l'Autorité de juillet à octobre 2010 relative aux propositions de l'ARCEP visant à améliorer les offres faites aux consommateurs, et comprenant une question spécifique relative à l'offre « Mini Max ».

Elle souligne que seules six des dix-sept associations de consommateurs agréées en France ont répondu à la partie postale de la consultation publique et que trois d'entre elles se sont prononcées sur l'offre « Mini Max ». Une seule aurait indiqué qu'elle souhaitait une évolution des conditions d'utilisation de cette offre.

En outre, La Poste estime que l'Autorité considérait, jusqu'alors, que le catalogue proposé était adapté.

Elle souligne en effet que l'Autorité a rendu, le 26 avril 2007, un avis favorable quant à la conformité du catalogue des prestations relevant du service universel et du secteur réservé aux dispositions du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste. Ce catalogue a par la suite été approuvé par le ministre.

Elle rappelle que, quelques mois plus tard, l'Autorité a demandé à La Poste la création d'une offre spécifique, demande à laquelle La Poste a répondu par la création de l'offre « Mini Max ».

Elle ajoute que l'Autorité a rendu, le 18 septembre 2008, un avis favorable concernant le lancement de « Mini Max ».

Enfin, elle souligne que l'Autorité a de nouveau, dans son avis du 12 février 2009 relatif aux produits nationaux du colis, exprimé son approbation de l'offre « Mini Max » (*« le niveau et l'évolution de ces tarifs ne se conçoivent que sous réserve d'une offre complémentaire à un tarif équivalent ou proche de la lettre pour l'envoi de petits objets. L'offre « Mini Max » répond à cette demande et l'Autorité s'en félicite »*).

Au demeurant, La Poste considère que le grief retenu contre elle n'est pas clairement déterminé par l'Autorité.

Elle souligne que l'Autorité semble reprocher à La Poste de ne pas disposer dans son catalogue du service universel d'offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur sans limite maximale et de plus d'un kilogramme de poids sans limite maximale non plus.

Elle comprend ce grief comme un reproche de ne pas compléter sa gamme de produits du service universel, afin de permettre l'envoi d'objets de faible valeur entre deux et quatre centimètres d'épaisseur et entre un et deux kilogrammes de poids, dans des conditions d'envoi proches de la « Lettre ».

c) La Poste soutient que la création d'une offre répondant aux conditions et au tarif fixés par les rapporteurs est impossible.

La Poste indique que la valeur « faible » ou « moins faible » du contenu d'un envoi n'a pas d'impact sur les coûts de transport et de distribution à l'exception notable des envois à valeur déclarée. Il ne serait donc, selon elle, pas possible de décliner un processus distinct pour les envois de faible valeur de plus de 2,5 centimètres d'épaisseur et de plus d'un kilogramme de poids qui permettrait de garantir des tarifs plus faibles que ceux du Colissimo.

La Poste souligne que les dimensions et le poids de l'envoi ont, en revanche, un impact, selon elle, non négligeable sur les coûts de transport et de distribution.

- En premier lieu, la législation applicable aux envois de correspondance et de marchandises différerait en ce qui concerne la possibilité de transport le dimanche, le régime de responsabilité, le régime de douane et les règles de sécurité aérienne (scanning des objets).
- La Poste rappelle, en second lieu, les contraintes techniques qui généreraient des surcoûts pour les envois « non standards » (par exemple au-delà de 3 centimètres) et qui auraient conduit La Poste, comme les autres opérateurs, à mettre en place des processus différents pour traiter les envois de correspondance et les envois de marchandises.
- Enfin, La Poste indique que la tarification de La Poste pour les envois de correspondance, qui est fondée sur le poids, intégrerait déjà implicitement les contraintes de format, ce qui ne serait pas le cas de la tarification des envois de marchandises. Les envois de correspondance étant très majoritairement composés de papier constitueraient un ensemble homogène en termes de densité (au détail près du grammage de papier différent). C'est pourquoi il n'a pas été nécessaire de modifier les dimensions très larges de l'offre commerciale « Lettre » ($L+l+h \leq 100$ centimètres) qui seraient héritées de l'histoire. La Poste indique que la tarification repose sur l'hypothèse que les envois de correspondance soient de format A4. Les flux de grosses lettres de format type A5 sont des flux marginaux. La Poste indique que le développement d'une nouvelle offre permettant des envois dont l'épaisseur est comprise entre deux et quatre centimètres, à un tarif proche de l'offre commerciale « Lettre », conduirait à développer une nouvelle gamme de produits tous « atypiques », de densité plus faible que le papier et ne couvrant pas ses coûts.

La Poste rappelle, par ailleurs, qu'elle a proposé, dans sa réponse à la mise en demeure du 23 décembre 2010, d'autoriser l'insertion dans les envois « Mini Max » d'objets pesant jusqu'à 2 kilogrammes de poids et mesurant jusqu'à 2,5 centimètres de hauteur, ce qui correspondrait aux limites du processus de traitement du courrier, et ce, afin de garantir une abordabilité maximale. Elle souligne également que, ainsi qu'elle l'a indiqué dans son courrier du 16 septembre 2011, il est techniquement possible de créer une offre d'envoi d'objets dont l'épaisseur est comprise entre 2 et 4 centimètres et le poids inférieur ou égal à

500 grammes, voire un kilogramme. Toutefois, le coût de traitement de ces objets s'élèverait à [...] pour un produit en J+1 et [...] pour un produit en J+2.

La Poste indique, de surcroît, qu'une offre pour l'envoi d'objets de plus de 2 centimètres d'épaisseur à un tarif proche de la « Lettre » perturberait l'équilibre du marché « petit b to c », dont les tarifs sont actuellement de l'ordre de 6,80 € pour les envois de 0,75 à 1 kilogramme, et de 7,51 € pour les envois de 1 à 2 kilogrammes. Enfin, La Poste souligne que l'opérateur Mondial Relay a lancé en 2011 une offre appelée « C. pour toi » présentée comme « un service d'expédition et de réception de colis en Points Relais » dont le tarif le plus bas, pour un envoi de taille XS, de dimension maximum L+H = 40 centimètres et d'un poids maximum d'un kilogramme, est de 4,80 €. La Sogep a récemment annoncé le lancement d'une offre équivalente. Enfin, La Poste estime que « l'Autorité devrait, à tout le moins, s'interroger sur les conséquences que pourrait avoir la création d'une telle offre de la part de La Poste tant sur l'équilibre économique du service universel que sur le marché (...) ».

2.5 Observations de La Poste lors de l'audience du 13 décembre 2011

La Poste se félicite de l'abandon des deux premiers griefs par les services de l'Autorité.

Elle rappelle que le troisième grief, plus complexe, soulève à son sens trois difficultés.

La première difficulté serait relative à la compétence de l'Autorité. Selon La Poste, la question de la mise en place d'un nouveau produit dans le cadre du catalogue du service universel, qui serait en cause ici, n'a pas vocation à être traitée dans le cadre d'une procédure ouverte sur le fondement de l'article L. 5-3 du CPCE.

La Poste fait valoir que le contenu du catalogue des prestations du service universel devrait être discuté entre La Poste, le ministre et l'ARCEP, et qu'il appartient seulement à l'Autorité de formuler un avis quant au projet d'évolution éventuelle de ce catalogue. La Poste précise qu'elle est disposée à revoir son catalogue en concertation avec ces derniers.

En outre, La Poste souligne, à nouveau, qu'elle estime que la demande de l'Autorité ne correspond à aucun besoin social, en l'absence de demande ferme des consommateurs, et même de mise en exergue d'une carence, par l'Autorité, préalablement à la présente procédure.

Enfin, La Poste rappelle l'impossibilité, pour elle-même, de se conformer aux exigences formulées dans la mise en demeure et dans le rapport notifiant les griefs, en raison de contraintes techniques et économiques.

Elle réitère sa proposition d'élargissement de l'offre « Mini Max » aux objets de 2,5 centimètres pesant jusqu'à 2 kilogrammes, présentée dans sa réponse à la mise en demeure, en date du 23 décembre 2010.

3. Analyse de l'Autorité

Il sera démontré ci-dessous que La Poste est tenue, par la loi, de proposer une offre permettant d'envoyer de petits objets, dans des conditions abordables, c'est-à-dire proches de l'offre commerciale d'envoi de correspondances appelée « Lettre », qu'elle n'a pas respecté son

obligation, et que l'argumentation qu'elle a développée dans le cadre de la présente procédure n'est pas de nature à l'exonérer de ses obligations.

3.1 Sur les obligations pesant sur La Poste et sur le prétendu détournement de procédure commis par l'Autorité

3.1.1. Sur l'obligation pesant sur La Poste

Aux termes de la directive 97/67/CE modifiée, le service universel postal doit être « *abordable* » et correspondre « *aux besoins des utilisateurs* ».

L'article 3 de cette directive prévoit également que « *chaque État membre adopte les mesures nécessaires pour que le service universel comprenne au minimum les prestations suivantes: / -la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes, / - la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes (...)* ».

L'article 2 de cette directive définit l'envoi postal comme « *un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire du service universel. Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale* ».

L'article L. 1 du CPCE dispose que « *le service universel comprend des offres (...) d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg* » et que « *Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Les prix sont orientés sur les coûts et incitent à une prestation efficace, tout en tenant compte des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'appliquent* ».

Ce même article définit un envoi postal comme « *tout objet destiné à être remis à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'objet lui-même ou sur son conditionnement, y compris sous forme de coordonnées géographiques codées, et présenté dans la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé. Sont notamment considérés comme des envois postaux les livres, les catalogues, les journaux, les périodiques et les colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale* ».

L'envoi de correspondance, qui est une sous-catégorie de l'envoi postal, est défini à l'article L. 1 comme « *un envoi postal ne dépassant pas deux kilogrammes et comportant une communication écrite sur un support matériel, à l'exclusion des livres, catalogues, journaux ou périodiques. Le publipostage fait partie des envois de correspondance* ».

Il ressort de l'ensemble des dispositions communautaires et législatives précitées que La Poste, opérateur du service universel, doit proposer des offres d'envois postaux à tarif abordable et que l'envoi postal s'entend d'un objet de moins de 2 kilogrammes qui peut être, soit une correspondance, soit un livre, catalogue, journal ou périodique, soit encore un petit colis contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale.

La correspondance est définie comme un envoi postal ne dépassant pas 2 kilogrammes et comportant une communication écrite sur un support matériel. Il est donc clair que l'offre « Lettre », qui lui est actuellement associée, ne peut être limitée à une communication écrite

sur un support en papier. Tous les autres supports, notamment numérique (disques compacts, clés USB par exemple), doivent être acceptés. De même, l'expression « communication écrite » n'implique pas nécessairement l'usage de l'alphabet mais, comme l'indique le dictionnaire, celui de signes conventionnels de toute nature. Enfin, si une correspondance doit comporter une communication écrite, il ne ressort pas expressément de la loi que son contenu doive se limiter à celle-ci. En revanche, la loi exclut expressément, de la définition de la correspondance, les livres, journaux ou catalogues. La loi, en revanche, n'interdit pas à La Poste de proposer son offre commerciale « Lettre » pour des envois autres que des correspondances.

Par conséquent, et contrairement à ce qu'affirme La Poste, qui ne peut se prévaloir d'une interprétation ou d'une application de l'article R. 1 du CPCE qui serait contraire à la loi, il existe bien une obligation légale pour La Poste d'offrir une prestation d'envoi postal d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes ne se limitant pas à l'envoi de correspondance.

Par ailleurs, La Poste affirme que l'Autorité lui imposerait la création d'une offre spécifique visant les objets « *de faible valeur* », alors que cette catégorie n'existerait pas dans la loi. Contrairement à ces allégations, l'Autorité s'est bornée à estimer que le caractère abordable prenait tout particulièrement son sens pour les objets de faible valeur, en n'excluant nullement que le caractère abordable s'applique également aux objets de valeur plus élevée se trouvant dans le champ du service universel.

Au regard des obligations qui viennent d'être rappelées, La Poste a d'abord fait le choix, en 2007, de restreindre son offre « Lettre » aux seuls envois de correspondance en donnant, en outre, au terme « correspondance » une interprétation restrictive par rapport au champ rappelé ci-dessus. Ensuite, si La Poste a proposé, en 2008, l'offre « Mini Max », celle-ci a constitué une amélioration mais elle ne concerne que des objets pesant moins de 1 kilogramme et d'une épaisseur n'excédant pas 2 centimètres.

L'offre Colissimo peut, quant à elle, constituer un choix adapté pour l'envoi d'objets qui, malgré leur petite taille, ont une valeur commerciale importante, en raison des règles d'indemnisation qui s'appliquent, mais elle n'est pas adaptée à un objet de petite taille et de faible valeur : l'utilisateur est alors susceptible de payer des frais de port d'un ordre de grandeur trop proche de la valeur du contenu de son envoi et par suite de renoncer à un envoi dans ces conditions tarifaires.

Ainsi, les utilisateurs ne disposent pas d'une offre abordable pour des objets de moins de 2 kilogrammes dépourvus de valeur commerciale – étant entendu que si les objets ont une valeur importante, les utilisateurs se tourneront probablement vers une offre plus onéreuse mais comportant une garantie.

Il résulte de ce qui précède que La Poste méconnaît ses obligations en ne permettant pas l'envoi d'objets de faible poids et de faible valeur à un tarif abordable, proche de celui de la « Lettre ».

3.1.2. Sur la compétence de l'Autorité et le prétendu détournement de procédure

La Poste affirme que l'évolution de l'offre « Mini Max », conduisant à modifier le périmètre du service universel, relèverait soit d'une modification de l'article R. 1 du CPCE, soit d'une

modification du catalogue des prestations du service universel, compétence partagée du ministre et de l'ARCEP.

En premier lieu, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'obligation pour La Poste de proposer une offre permettant l'envoi d'objets de moins de 2 kilogrammes, et notamment des objets de faible valeur, à un prix abordable, s'impose à elle à droit constant, sans qu'il soit besoin que le Premier ministre modifie, par la voie d'un décret, l'article R. 1 du CPCE.

En second lieu, une telle argumentation se heurte au droit communautaire, et particulièrement à l'article 22 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle que modifiée par la directive 2008/6/CE, aux termes duquel : « *Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle des prestataires de services postaux veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation, d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises, d'autre part. (...) Les autorités réglementaires nationales ont en particulier pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive* », parmi lesquelles figurent celles relatives au service universel.

Il résulte clairement de cet article que le droit communautaire ne limite pas au seul ministre chargé des postes, au travers du pouvoir dont il dispose concernant l'approbation du catalogue des prestations de service universel, le soin de veiller au respect des obligations qui incombent à l'opérateur en charge du service universel.

C'est pour cette raison qu'est confiée à l'Autorité la mission de veiller au respect, par le prestataire du service universel, des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel.

Ainsi, l'article L. 5-2 du CPCE dispose précisément que l'Autorité « *veille au respect, par le prestataire du service universel et par les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3, des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel et des activités mentionnées à l'article L. 3 et des décisions prises pour l'application de ces dispositions. Elle sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 5-3 ;* ».

La Poste ne peut donc sérieusement soutenir, sauf à vider la loi de toute portée, que l'Autorité ne pourrait pas exercer son pouvoir de sanction afin de s'assurer que l'opérateur postal respecte ses obligations au titre du service universel.

Ainsi, l'Autorité est en droit, dans le cadre d'une procédure ouverte en application de l'article L.5-3, de constater la méconnaissance, par La Poste, de l'une de ses obligations découlant de l'article L.1. Il appartient alors à La Poste, précisément dans le cadre de la procédure prévue à l'article R. 1-1-10 du CPCE, de modifier les offres existantes ou de proposer de nouvelles offres afin de respecter, dans leur totalité, les obligations du service universel. Et c'est faute d'avoir procédé ainsi que La Poste s'expose au risque d'être sanctionnée.

3.2 Sur la pertinence et la précision du grief

3.2.1 Sur l'existence d'un besoin social

La Poste considère que le grief retenu contre elle n'est pas justifié car il ne répondrait pas à un besoin social.

L'Autorité a établi ci-dessus que, proposer une offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de moins de deux kilogrammes de poids, dans des conditions d'envoi proches de la « Lettre », résultait des obligations qui pesaient sur La Poste aux termes du CPCE, dont il appartient à l'Autorité d'assurer le respect.

L'Autorité a déjà indiqué par le passé, dans ses publications ou directement à La Poste, qu'elle estimait que la possibilité, pour les utilisateurs, d'envoyer de petits objets à un tarif peu onéreux, répondait à une exigence forte. Elle a estimé qu'il était loisible à La Poste de respecter son obligation, soit en permettant aux utilisateurs d'insérer, dans les limites prévues par la loi telles qu'elles ont été rappelées ci-dessus, certains de ces petits objets, dans leurs correspondances, au tarif de l'offre commerciale « Lettre », soit en créant une offre spécifique à cet effet.

En tout état de cause, le grief formulé répond bel et bien à un besoin.

L'association de l'économie numérique a souligné ce besoin par un courrier adressé à l'Autorité le 1^{er} septembre 2009. De même, l'association Familles Rurales, comme le souligne La Poste, avait indiqué, en réponse à la consultation publique menée par l'Autorité de juillet à octobre 2010, qu'elle considérait qu'un élargissement des conditions de poids et d'épaisseur de « Mini Max » serait souhaitable. Par ailleurs, les associations Léo Lagrange pour la défense des consommateurs et Familles de France ont indiqué qu'elles approuvaient la proposition de l'Autorité relative à « Mini Max ».

Ensuite, cette consultation publique ne saurait constituer le seul indicateur du besoin social d'une offre abordable pour l'envoi de petits objets. On rappellera aussi que cette consultation portait sur 30 propositions au total, couvrant tant le secteur des communications électroniques que le secteur postal, et appelait des réponses concises et hiérarchisées des acteurs.

En outre, l'Autorité avait été alertée, dès 2005, du fait que des usagers se voyaient refuser l'accès au tarif « Lettre » pour l'envoi de petits objets accompagnant des correspondances. Le besoin d'une offre abordable pour l'envoi de petits objets est d'autant plus évident qu'en vertu des textes applicables, cités ci-dessus, l'envoi d'un livre, d'un journal ou d'un catalogue, même de petite taille, n'entre pas dans le champ d'un envoi de correspondances.

L'Autorité souligne que l'avis n° 2007-0377 en date du 26 avril 2007 relatif à la conformité du catalogue des prestations relevant du service universel aux dispositions du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste, sur lequel La Poste croit pouvoir s'appuyer pour démontrer une incohérence dans l'appréciation de l'Autorité, a été rendu avant que La Poste ne publie ses conditions générales de vente (CGV) en octobre 2007, lesquelles ont interdit formellement l'insertion, jusque-là autorisée, de petits objets dans les lettres. Ainsi, s'il est vrai que l'Autorité a donné, en août 2007, un avis favorable au catalogue proposé par La Poste, elle n'a, en revanche, jamais émis de position favorable quant aux CGV intervenues en octobre 2007. Ces dernières n'ont

d'ailleurs pas à faire l'objet d'un tel avis en application du CPCE, dès lors qu'elles n'ont ni pour objet, ni pour effet de modifier le périmètre du catalogue de service universel mentionné à l'article R 1-1-10. Pour faire reste de droit, on rappellera que la principale prise de position publique de l'Autorité sur cette question, exprimée dans « la Lettre de l'Autorité » des mois de septembre/octobre 2007, indiquait que « *Concrètement, si le client estime que la prestation « Lettre » satisfait ses besoins, et s'il respecte ses conditions de format, de poids et de tarifs, ainsi que ses obligations en matière de conditionnement, La Poste ne peut lui interdire d'expédier son envoi au tarif "Lettre" »* » .

Par ailleurs, l'Autorité a effectivement émis un avis favorable à la modification du catalogue du service universel concernant la création de la nouvelle offre « Mini Max » le 18 septembre 2008. Toutefois, elle a également indiqué, à cette occasion, qu'elle « *sera attentive à l'évolution de ce nouveau produit relevant du service universel afin de s'assurer qu'il présente les caractéristiques souhaitables (tarifs, conditions de dépôt et d'accessibilité) d'une offre adaptée à l'envoi de petits objets »* .

Il existe ainsi, incontestablement, un besoin d'une offre de service universel pour l'envoi, à un tarif abordable, de petits objets, dans des conditions plus larges que celles permises, à ce jour, par l'offre « Mini Max » .

Certes, La Poste a proposé, dans son courrier en date du 23 décembre 2010, une évolution de l'offre « Mini Max » afin de permettre l'envoi d'objets pesant au plus 2 kilogrammes et mesurant au plus 2,5 centimètres. Mais cette nouvelle offre, d'une part, est envisagée à des tarifs plus élevés que ceux de l'offre « Mini Max » actuelle (jusqu'à 500 grammes), d'autre part, est trop restrictive en ce qui concerne le format. Cette proposition d'évolution ne modifie donc pas le constat d'une insuffisance de l'offre pour répondre aux exigences du service universel et au besoin du public.

3.2.2 Sur la précision du grief

La Poste fait valoir que le grief est imprécis, en ce que les rapporteurs se seraient bornés à constater que son offre ne permettait pas l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de plus d'un kilogramme de poids, sans limite maximale.

S'agissant du poids, il est clair que l'Autorité s'est toujours référée au poids maximal des envois postaux relevant du service universel tel qu'il est défini dans le CPCE, soit 2 kilogrammes. S'agissant de la taille, si aucun texte ne prévoit une limite maximale de taille à une offre abordable d'envoi de petits objets, l'Autorité se borne à constater que la limite actuelle de 2 centimètres, ainsi que l'extension proposée à 2,5 centimètres, s'avèrent insuffisantes pour répondre aux obligations de La Poste. Il appartient à cette société, et non à l'Autorité, de proposer une offre, dans le respect de ses obligations de service universel.

En tout état de cause, il a toujours été indiqué à La Poste, de façon parfaitement claire, que le manquement qui lui était reproché consistait à ne pas respecter l'obligation qui lui est faite, dans la loi, de proposer une prestation abordable « *d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes (...)* » .

En outre, les échanges entre La Poste et les rapporteurs, dans le cadre de la procédure, ont démontré qu'il était cohérent avec les principes tarifaires de la Poste, que l'offre qu'elle propose pour l'envoi des petits objets permette, *a minima*, d'envoyer des objets de mêmes

dimensions que celles permises par l'offre « Lettre » ($L+l+h \leq 100$ centimètres). En effet, les conditions prévues pour la « Lettre » visent à répondre aux exigences de la loi concernant les « envois postaux de moins de 2 kilogrammes » et sont également adaptées à l'envoi de petits objets de faible valeur.

Ainsi, La Poste a parfaitement compris le grief formulé à son encontre, comme en atteste l'hypothèse qu'elle formule dans sa réponse à la notification des griefs.

3.3 Sur la prétendue impossibilité de proposer une offre répondant aux exigences de la mise en demeure

3.3.1 Sur les offres devant être disponibles pour les utilisateurs au regard du service universel et des conditions contractuelles de La Poste

L'Autorité rappelle que des conditions de format large sont prévues par les conditions générales de vente courrier-colis, ainsi que par le catalogue du service universel pour les envois de correspondances dans le cadre de l'offre « Lettre ». Toutefois, les conditions de contenu limitant l'usage de cette offre à la seule communication écrite empêchent les utilisateurs de bénéficier des conditions de format et des tarifs prévus par le service universel postal. Cette interdiction est, de plus, difficilement conciliable avec le principe de confidentialité des correspondances prévu par les articles 226-15 et 432-9 du code pénal. La Poste n'ayant, en effet, pas à connaître le contenu d'un envoi postal, elle ne devrait pas refuser l'accessibilité à une offre en fonction du contenu. Une telle discrimination est, comme rappelé ci-dessus, récente.

3.3.2 Sur les offres disponibles pour l'envoi de petits objets dans d'autres pays européens

L'Autorité constate par ailleurs que les consommateurs de nombreux autres pays européens peuvent utiliser le tarif des correspondances sans restriction de contenu et sans que cela n'apparaisse comme un problème pour l'équilibre économique des opérateurs postaux concernés. Les consommateurs allemands, en particulier, peuvent utiliser l'offre « *Maxibrief* » qui permet l'envoi, par courrier, d'objets d'un poids inférieur à un kilogramme et d'une épaisseur inférieure à 5 centimètres, à un tarif abordable (2,20 €) et, en tout état de cause, très inférieur à celui que doivent acquitter les consommateurs français.

Exemples de tarifs en Europe pour l'envoi d'un objet pesant 400 g et de plus de 2 centimètres d'épaisseur

Pays	Allemagne	France	Royaume-Uni
Produit	Maxibrief	Colissimo	Packet
Epaisseur maximum	5 centimètres	Non précisé	46 centimètres
Tarif	2,20 €	5,60 €	2,97 €

Interrogée à ce sujet, La Poste n'est pas en mesure d'expliquer les différences qui justifient un tel écart tarifaire entre ses tarifs et ceux de ses homologues comparables. Elle indique que l'écart provient probablement de différences de processus. Toutefois, l'Autorité, ne disposant d'une vision détaillée ni des processus de La Poste, ni de ceux des sociétés en charge du service universel postal dans d'autres pays européens, ne peut que relever l'existence de ces écarts tarifaires très importants qui se font au détriment des consommateurs français.

3.3.3 Sur les coûts qui seraient engendrés par l'extension des conditions de poids et de format de l'offre Mini Max

L'Autorité comprend l'argumentation de La Poste, selon laquelle ses propres processus lui permettent de traiter avec une plus grande efficacité, et donc à des coûts moindres, les objets postaux de moins de 2,5 centimètres d'épaisseur. Toutefois, l'Autorité souligne que La Poste dispose d'ores et déjà, comme elle l'indique elle-même, de processus appropriés pour le traitement des objets encombrants et non mécanisables. De tels processus s'appliquent notamment aux envois de correspondance, faisant partie du service universel, dont l'épaisseur dépasse fréquemment 2,5 centimètres dès lors que leur poids excède 1 kilogramme, ou à des objets postaux de taille et de poids moindres mais dont le traitement n'est pas mécanisable du fait de leur nature.

L'Autorité souligne aussi que l'amélioration de l'accessibilité de l'offre Mini Max, qui a été apportée à la suite de la décision de mise en demeure du directeur général de l'Autorité, a pour effet de limiter les coûts de commercialisation de l'offre Mini Max en limitant le recours au guichet, grâce à une diversification des modalités de commercialisation de l'offre (automates et internet) et à leur simplification (suppression du sticker).

L'Autorité souligne également que La Poste a écarté, à ce stade, la solution consistant à installer dans les principaux bureaux de poste des boîtes de collecte à fente large pour le dépôt de « Mini Max » d'une épaisseur supérieure à 2,5 centimètres.

Or, La Poste ne peut invoquer le fait que l'obligation de déposer systématiquement les envois de plus de 2,5 centimètres au guichet génère des coûts importants et écarter, sans justification sérieuse, les solutions permettant précisément d'éviter le passage au guichet.

En effet, au-delà de l'investissement initial de mise en place, qui serait d'ailleurs limité, de telles boîtes permettraient de réduire considérablement et durablement les coûts de collecte en évitant aux consommateurs de déposer systématiquement leurs envois au guichet, lorsque ces envois mesurent plus de 2,5 centimètres d'épaisseur.

Les interdictions liées au plan Vigipirate avancées par La Poste, pour justifier sa position, ne peuvent être retenues car elles résultent de notes internes élaborées par La Poste elle-même, laquelle n'établit pas que de telles installations, surtout si elles se trouvent dans les principaux bureaux de poste à la vue des agents de La Poste, seraient contraires aux règles édictées par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. L'ARCEP estime ainsi raisonnable la mise à disposition des utilisateurs d'une boîte aux lettres à fente large dans les 3 000 bureaux de poste les plus importants. On rappelle qu'il existe actuellement près de 150 000 boîtes aux lettres sur la voie publique.

Par ailleurs, La Poste avance que le déploiement de boîtes de collecte à large fente serait inutile car les clients « ont depuis longtemps pris l'habitude de demander conseil au guichet des bureaux de poste pour connaître l'offre adaptée à leur envoi ». S'il semble naturel que les clients sollicitent des informations pour leur première utilisation d'un produit, il est douteux que le besoin de conseil perdure lors des utilisations suivantes, surtout pour une offre aussi simple, compte tenu des améliorations réalisées par La Poste pour faciliter son accessibilité.

Ensuite, l'Autorité partage la préoccupation de La Poste en ce qui concerne la sécurité des envois qui lui sont confiés, notamment en ce qui concerne le risque de vol. Elle observe,

toutefois, que les fentes des boîtes aux lettres de rue en Allemagne sont d'une épaisseur de 5 centimètres et que cela ne semble se traduire ni par une dégradation de la sécurité des personnes, ni par le vol des envois déposés. Ces risques seraient, *a fortiori*, très limités s'agissant de boîtes aux lettres installées au sein même des principaux bureaux de poste à la vue des agents.

La Poste indique, enfin, que les capacités des machines de tri ne permettent la mécanisation que pour les objets mesurant moins de 2,5 centimètres d'épaisseur environ. Les envois d'un format supérieur seraient triés de façon manuelle avec un coût supérieur. Mais, lors de l'audience, La Poste a indiqué qu'une grande partie des envois sur lesquels était apposée la mention « Mini Max » étaient déjà triés manuellement, rendant ainsi l'argument inopérant.

3.3.4 Sur le volume des flux concernés et leur impact sur l'équilibre économique de la gamme courrier

Sur la base des éléments de coûts fournis par La Poste, l'Autorité comprend que les envois de plus de 2,5 centimètres d'épaisseur constituent une frange de l'activité « courrier » pour laquelle les coûts de traitement sont les plus importants de cette gamme. La Poste a indiqué, dans sa réponse à la décision de mise en demeure, que seules [...] auraient actuellement une épaisseur supérieure à 3 centimètres. Du fait du caractère marginal de ces envois au regard des volumes traités par le courrier (environ 16 milliards d'objets), et donc de leur impact économique limité, il n'a pas semblé utile à La Poste de modifier les conditions de format très larges de la lettre, qui seraient héritées de l'histoire.

Si les conditions de poids et de format de l'offre égrenée « Mini Max » venaient à être élargies, les volumes d'envois « Mini Max » bénéficiant de ces conditions étendues seraient, de toute évidence, d'une ampleur limitée au regard de l'ensemble des flux traités par le courrier. Pour illustrer ce propos, il convient de noter que les flux de « Colissimo guichet » égrené sont d'environ [...] par an. En posant l'hypothèse, très ambitieuse, que 30 % des « Colissimo guichet » égrenés se reporteraient vers l'offre Mini Max dans le cas où les conditions de poids et de format étaient élargies, ce sont environ [...] « Mini Max » de plus de 2,5 centimètres d'épaisseur qui seraient traités par La Poste. En retenant le trafic annuel existant de lettres de plus de 3 centimètres, le total des envois non mécanisables, du fait de leur taille, serait ainsi porté à [...] environ, ce qui représenterait approximativement 0,1 % des flux du courrier.

Il en ressort qu'un élargissement des conditions de poids et de format de l'offre « Mini Max » ne serait pas de nature à modifier le caractère marginal des flux d'envois postaux de plus de 2,5 centimètres d'épaisseur dans la gamme « courrier ». Ainsi, outre que la densité des envois de marchandises est globalement plus faible que celle des envois comportant uniquement du papier, la commercialisation d'une offre « Mini Max » avec des conditions de poids et de format élargies aurait un impact très limité sur l'équilibre économique du « courrier » dans son ensemble.

L'Autorité rappelle, de surcroît, que si, comme l'affirme La Poste, il n'existe pas de demande des consommateurs visant à un élargissement de l'offre « Mini Max », cette circonstance impliquerait que La Poste, en commercialisant une offre « Mini Max » élargie, ne serait amenée qu'à traiter des quantités très faibles d'objets supérieurs à 2 centimètres. En conséquence, le raisonnement suivi par La Poste conduirait à estimer que les coûts additionnels supportés par elle seraient nécessairement très réduits.

3.3.5 Sur la distinction des envois selon leur épaisseur faite par La Poste

L'une des caractéristiques de l'activité postale est de procéder à la concentration d'une grande variété d'objets par leur poids et par leur format, ce qui procure à l'opérateur des économies d'échelle, et conduit à une segmentation en catégories pour évaluer l'orientation des tarifs vers les coûts sur la base des coûts moyens par catégorie. Plus cette segmentation est fine, plus elle est susceptible d'isoler les éléments les plus coûteux et ceux les moins coûteux.

De nombreux opérateurs postaux européens ont établi cette segmentation pour la plus grande partie de leurs envois, et donc de leurs offres, selon à la fois le poids et le format (l'encombrement) des objets. Or La Poste a, pour sa part, retenu une segmentation selon le seul critère du poids.

Ainsi, en ce qui concerne la « Lettre », un même tarif, à tranche de poids égale, s'applique à tous les envois, indépendamment du format, alors que celui-ci peut être très varié compte-tenu des conditions générales de vente de La Poste ($L + l + h \leq 100$ centimètres). Ce modèle de tarification répond à la fois à la condition d'abordabilité et à celle d'orientation vers les coûts.

Dès lors, en fixant pour l'envoi des seuls petits objets, un critère d'épaisseur maximale de 2 centimètres, La Poste établit une sous-segmentation isolant les éléments les plus coûteux de son processus industriel, et traite ces envois différemment de ceux de l'offre « Lettre », ce qui n'est ni cohérent ni justifié.

3.3.6 Sur l'émergence d'offres alternatives pour l'envoi d'objets

Enfin, si l'Autorité note le développement, par les concurrents de La Poste, d'offres alternatives d'expédition et de réception de colis en points relais, elle souligne que ces offres récentes sont en phase de lancement et ne permettent qu'une couverture limitée de la population. Elles ne peuvent donc pas, à ce stade, être considérées comme un substitut efficace au service universel postal.

4. Conclusion

Il résulte de tout ce qui précède que La Poste ne propose pas d'offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur de plus de deux centimètres d'épaisseur et de moins de 2 kilogrammes, en méconnaissance de l'article L. 1 du CPCE.

4.1 Il y a lieu de sanctionner La Poste au vu des faits et des motifs exposés ci-dessus

L'Autorité constate que La Poste n'a pas pris, à la suite de sa mise en demeure, les mesures de nature à lui permettre de respecter les dispositions de l'article L. 1 du CPCE relatives à la fourniture d'une offre abordable pour des envois postaux de plus de 2 centimètres d'épaisseur et de moins de 2 kilogrammes.

Au vu des faits et des motifs exposés ci-dessus, l'Autorité estime qu'il y a lieu de sanctionner La Poste sur le fondement de l'article L. 5-3 du CPCE pour manquement aux obligations résultant de l'article L. 1 du même code.

4.2 Sur le montant de la sanction

Aux termes du 2° de l'article L. 5-3 du CPCE, « *b) Pour le prestataire du service universel (...), si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale, une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, ce plafond étant porté à 10 % en cas de nouvelle infraction. (...)* ».

L'Autorité constate que la méconnaissance, par La Poste, des obligations auxquelles elle est assujettie en application de l'article L. 1 du CPCE, a des conséquences dommageables pour les utilisateurs. En particulier, les consommateurs désirant envoyer des petits objets de faible valeur de plus de 2 centimètres d'épaisseur doivent s'acquitter du tarif « Colissimo » au lieu de bénéficier d'une offre abordable, telle qu'imposée par la loi, et telle d'ailleurs qu'elle est proposée par plusieurs postes européennes.

L'Autorité estime, par ailleurs, que La Poste a tiré avantage du manquement reproché, qui a conduit à un report sur l'offre « Colissimo ».

Dans les circonstances de l'espèce, et eu égard au fait que La Poste a amélioré, à la suite de sa mise en demeure, l'accessibilité de l'offre « Mini Max » et l'information des utilisateurs sur cette offre, l'Autorité estime qu'une sanction d'un million d'euros est proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages qui en ont été tirés par La Poste.

Décide :

Article 1 : Une sanction pécuniaire de 1 million d'euros est prononcée à l'encontre de la société La Poste.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société La Poste et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 20 décembre 2011

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

[...] passages relevant du secret des affaires