

96.049

**Message
relatif à la loi fédérale sur la poste
(LPO)**

du 10 juin 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur la poste et vous proposons de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 juin 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Avec la libéralisation annoncée, l'évolution des marchés appelle une refonte en profondeur de la poste et des télécommunications. Une réforme de grande ampleur attend l'Entreprise des PTT. Pour que le mandat de prestations imposé par l'article 36 de la constitution puisse être rempli et pour que la Poste et Télécom PTT préservent leur compétitivité, il importe de redéfinir le cadre légal constitué par la loi sur le service des postes, la loi sur les télécommunications et la loi sur l'organisation des PTT.

Le projet de nouvelle loi sur la poste posera les bases d'une libéralisation progressive du marché postal suisse. Les services réservés seront réduits à l'essentiel et l'ouverture de nouveaux marchés aux opérateurs privés entraînera une dynamisation de la concurrence. Le nouvel instrument de réglementation est constitué d'une part du mandat d'entreprise de la Poste, qui consiste à garantir le maintien du service public, et d'autre part de la possibilité d'associer les opérateurs privés au financement du service universel. La nouvelle législation postale sera ainsi susceptible d'évoluer pour se transformer en une loi sur le marché postal.

Fondée sur l'article 36 de la constitution, la nouvelle loi a été conçue comme un acte normatif établissant des principes généraux. Se limitant à l'essentiel, elle devrait survivre aux bouleversements qui s'annoncent sur des marchés postaux suisse et européen en pleine mutation et échapper à toute révision pendant un certain nombre d'années.

En tant que loi-cadre, la loi sur la poste prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence de mettre en œuvre la libéralisation dont elle a fait l'un de ses principes fondamentaux. Pour sa part, la Poste pourra établir son offre de prestations et fixer ses prix elle-même. Elle disposera ainsi de la liberté décisionnelle et opérationnelle nécessaire pour s'adapter rapidement à l'évolution des marchés postaux national et international.

La nouvelle loi donne mandat à la Poste d'assurer un service universel suffisant (desserte de base) par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement dans tout le pays. Le service universel comprend des prestations que la Poste fournit en exclusivité (services réservés) et d'autres prestations qu'elle est tenue d'offrir sur tout le territoire en concurrence avec des opérateurs privés (services non réservés). La loi prévoit également des services dits «libres», que la Poste aura le droit, mais non l'obligation, d'assurer, en concurrence avec des opérateurs privés.

Dans un premier temps, le financement du service universel sera assuré principalement par les recettes des services réservés. La marge de couverture dégagée par les services non réservés et les services libres pourra également être utilisée à cette fin. Si, par la suite, l'évolution du marché postal appelle une libéralisation plus poussée et que le monopole doit être levé sur un plus grand nombre de services, le Conseil fédéral pourrait associer les opérateurs privés au financement du service universel.

La nouvelle loi sur la poste est harmonisée avec les projets de loi sur l'organisation de la Poste et de loi sur l'entreprise de télécommunications ainsi qu'avec la révision de la loi sur les télécommunications.

Message

1 Partie générale

11 Le régime actuel des services postaux en Suisse

111 La base constitutionnelle

Le régime des services postaux repose sur l'article 36 de la constitution (cst.; RS 101):

Art. 36

¹ Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

² Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale.

³ Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

⁴ L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

112 La loi et l'ordonnance à la lumière de l'article 36 de la constitution

112.1 La régle des postes

Selon l'article premier de la loi du 2 octobre 1924 sur le Service des postes (LSP; RS 783.0), l'Entreprise des PTT a le droit exclusif de transporter des lettres ouvertes ou fermées, des cartes portant des communications écrites et d'autres envois fermés de toute nature jusqu'à 5 kg.

La régle des postes ne s'applique pas aux envois que l'Entreprise des PTT n'accepte pas ou n'accepte que conditionnellement, au transport d'envois dans les relations locales par l'expéditeur lui-même ou par une personne qu'il a chargée de ce soin et qui n'en fait pas métier, ainsi qu'aux envois de service des Chemins de fer fédéraux et des entreprises de transport concessionnaires dans leurs relations internes ou réciproques (art. 2 LSP).

112.2 Les obligations envers le public

L'Entreprise des PTT est tenue, pour autant qu'elle dispose des installations nécessaires, de remplir envers chacun les obligations prévues par la législation (art. 4 LSP).

112.3 Les prestations de l'Entreprise des PTT

L'article 36 cst. ne donne aucune définition des services postaux. Le soin en est laissé au législateur qui, à l'article 9 LSP, attribue aux services postaux et aux services de paiement les fonctions suivantes:

- transporter des envois de la poste aux lettres et des colis, avec ou sans valeur déclarée;

- transporter des journaux et périodiques en abonnement;
- encaisser des sommes d'argent par le biais d'envois de la poste aux lettres et de colis grevés d'un remboursement;
- transmettre des sommes d'argent par mandats de poste;
- accepter, payer, assigner et virer des sommes d'argent dans le service des chèques postaux.

112.31 Les services postaux

La poste aux lettres

L'introduction du courrier A et du courrier B en 1991 a permis à l'Entreprise des PTT de passer d'un système de tarification fondé sur le contenu à un système axé sur la prestation. Ainsi, les envois de la catégorie A sont distribués plus rapidement, car ils sont traités de jour comme de nuit, y compris le samedi, alors que ceux de la catégorie B ne le sont que du lundi au vendredi et en service diurne uniquement. De plus, à la demande du client et contre paiement d'un supplément, les envois adressés de la poste aux lettres peuvent être expédiés comme objets de correspondance recommandés ou comme envois exprès.

Les colis

Sont considérés comme colis les envois dont le poids excède 500 g, les dimensions le format B4 (353 × 250 mm) et l'épaisseur 20 mm. Le poids maximal des colis est fixé à 30 kg et leur longueur ne doit pas dépasser 2,50 m.

Les colis sont distribués au domicile du destinataire ou déposés dans une case prévue à cet effet à l'office de poste. Le délai d'acheminement est normalement d'un jour, sauf si le lieu de destination se situe dans une région isolée, et la distribution est assurée du lundi au vendredi. De plus, contre paiement d'un supplément, les colis peuvent être expédiés comme envois inscrits, envois exprès, envois encombrants ou encore comme envois avec contenu délicat.

Les dérogations aux obligations envers le public

Par dérogation à ses obligations envers le public et conformément aux articles 25 et 26 LSP, l'Entreprise des PTT peut exclure du transport les envois suivants:

- les envois qui, durant le transport, pourraient mettre en danger des personnes ou causer des dommages matériels;
- les envois dont le contenu présente un caractère immoral ou injurieux, ou constitue une incitation au crime;
- les envois qui, en raison de leur nature, ne se prêtent pas au transport par la poste;
- les envois dont l'emballage est insuffisant ou qui, en raison de leur nature particulière, pourraient être facilement endommagés.

Le transport des journaux, un problème particulier

Afin de maintenir une presse diversifiée, le Conseil fédéral applique au transport des journaux et des périodiques en abonnement des tarifs préférentiels (art. 10, al. 1^{bis}). La Confédération indemnise chaque année l'Entreprise des PTT des

coûts non couverts qui en résultent (art. 10, al. 1^{er}). Les dispositions réglant cette matière sont commentées en détail dans le message du 20 avril 1994 concernant la modification de la loi sur le Service des postes (cf. FF 1994 II 853).

112.32 Les services de paiement

Le compte postal

Le compte postal est un compte destiné au trafic des paiements. Il est donc étroitement associé aux trois prestations de base caractérisant ce trafic, à savoir le versement en espèces, le paiement et le virement.

Les prestations assurées

L'Entreprise des PTT gère les comptes postaux gratuitement. L'avoir sur compte privé est productif d'un intérêt de 1½ pour cent jusqu'à concurrence de 10 000 francs, alors que pour les comptes commerciaux l'intérêt servi est de ¼ pour cent et aucune limite n'est fixée au montant productif d'intérêt. Un intérêt débiteur est perçu lorsque le compte présente un découvert, dont le montant et la durée ne peuvent excéder respectivement 1000 francs et 28 jours.

En outre, l'Entreprise des PTT met à la disposition de sa clientèle la Postcard. Celle-ci permet au titulaire d'un compte de payer des achats de marchandises et des services sans espèces et de prélever des sommes d'argent en Suisse et à l'étranger. Elle sert également de carte de garantie pour l'encaissement de postchèques dans toute la Suisse ainsi que dans les offices de poste de 29 autres pays.

Les services destinés en particulier à la clientèle commerciale

L'Entreprise des PTT fournit à sa clientèle commerciale les services ou systèmes informatisés suivants: les bulletins de versement ou de paiement avec numéro de référence, les ordres ou les prélèvements groupés et le Giro-direct.

La coopération avec des tiers

Depuis plusieurs années, l'Entreprise des PTT cherche à intensifier sa collaboration avec des tiers. C'est ainsi que depuis mai 1992 elle offre la carte de crédit «Postcard-Eurocard» avec le concours de la société Eurocard (Switzerland). La coopération avec les CFF a en outre débouché sur le lancement des cartes «Postcard-Railcard» et «Postcard-Railpass».

Le dépôt à terme auprès de la Confédération

Depuis la mi-octobre 1992, sur mandat et pour le compte de l'Administration fédérale des finances, l'Entreprise des PTT sert d'intermédiaire entre la Confédération et les particuliers qui désirent faire un dépôt à terme fixe auprès de cette dernière. Le montant minimal de souscription est de 10 000 francs et le terme du dépôt peut être de un, deux ou trois ans.

112.4 Les taxes

L'Entreprise des PTT perçoit des taxes en échange de ses prestations.

En 1976, le Parlement a décidé de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'établir les tarifs des services postaux (cf. RO 1977 2117 ss). Il lui a en particulier donné le pouvoir de fixer le montant du supplément dû pour les envois soumis à une taxe additionnelle (art. 27 LSP) ainsi que celui des droits spéciaux perçus pour les requêtes particulières de l'expéditeur ou du mandant (art. 28 et 36 LSP).

112.5 La responsabilité de l'Entreprise des PTT

Selon l'article 44 LSP, l'Entreprise des PTT n'est responsable que dans la mesure déterminée par ladite loi.

L'Entreprise des PTT n'encourt pas de responsabilité pour les envois non inscrits (art. 50, 1^{er} al., LSP). Elle répond toutefois de la perte, de l'avarie, de la spoliation ou du retard des envois inscrits jusqu'à concurrence des montants fixés par l'ordonnance (1) du 1^{er} septembre 1967 relative à la loi sur le Service des postes (OP; RS 783.01; art. 50, 1^{er} al., conjointement aux art. 51, 52 et 53 LSP).

Dans le domaine des services de paiement, l'Entreprise des PTT est responsable des versements, des assignations et des virements de fonds effectués dans les règles, jusqu'à ce que le paiement ou l'inscription au crédit ait eu lieu régulièrement. Elle répond en outre des montants dont l'avoir en compte a été diminué par suite d'une faute grave commise par ses fonctionnaires (art. 54, 4^e al., LSP). Si un dommage résulte de l'emploi abusif de formules de chèques postaux, sa responsabilité n'est engagée que dans la mesure où une faute grave a été commise par un de ses agents (art. 54, 5^e al., LSP).

112.6 Le secret postal

Les personnes auxquelles est confié un service postal ont l'obligation d'observer le secret: elles ne doivent faire aucune communication sur les relations postales de la clientèle. Par un arrêt non publié du 25 septembre 1970, le Tribunal fédéral a établi que tous les envois de messages, de marchandises et d'argent traités par l'Entreprise des PTT étaient protégés par le secret postal.

Celui-ci peut être levé si des intérêts supérieurs l'exigent. C'est notamment le cas lorsque les autorités de justice ou de police s'adressent à l'Entreprise des PTT pour obtenir des renseignements sur un client. L'Entreprise des PTT est également tenue de collaborer avec les autorités de poursuite; elle leur remet, le cas échéant, les envois postaux et les sommes d'argent saisis ou séquestrés, ou leur communique l'avoir en compte d'un client lorsqu'un inventaire officiel de ses biens est ordonné. Par ailleurs, elle est autorisée à ouvrir les envois tombés au rebut afin d'en déterminer les ayants droit et à remettre à l'autorité douanière les envois en provenance ou à destination de l'étranger (art. 6 LSP).

112.7 Les dispositions pénales

Selon la loi sur le Service des Postes, constituent une infraction:

- la violation du secret postal et l'inexécution de l'obligation de transporter;
- la falsification ou la contrefaçon de timbres d'oblitération, de cachets et de chèques postaux;
- l'imitation de timbres d'oblitération, de cachets, de serrures de sac, de boîtes à lettres, de cases à serrure et de clés y appartenant;
- l'usage abusif de l'uniforme des agents PTT;
- la mise en danger intentionnelle du service postal;
- la violation de la règle concernant le transport des envois et d'autres droits fiscaux;
- l'inobservation de prescriptions d'ordre.

Les trois dernières infractions sont poursuivies en application des dispositions de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0; cf. art. 66, 2^e al., LSP). D'après l'article premier de l'ordonnance du 26 février 1992 sur la délégation de la compétence de punir les infractions à la loi sur le Service des postes, à la loi sur les télécommunications et à la loi fédérale sur la radio et la télévision (RS 783.05), la poursuite et le jugement sur le plan administratif de ces infractions sont de la compétence de l'Entreprise des PTT.

Les autres infractions ressortissent à la juridiction fédérale et sont poursuivies par le juge pénal ordinaire.

113 Le service des cars postaux

Le transport de voyageurs est une activité qui s'inscrit dans la tradition de la Poste au même titre que l'acheminement de messages, de marchandises et de sommes d'argent. Outre sa fonction de transporteur d'envois postaux, le service des cars postaux remplit une tâche importante en assurant la desserte de base en matière de transport public régional.

La base légale

L'article 2 de la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (loi sur le transport de voyageurs; RS 744.10) confère à l'Entreprise des PTT le droit exclusif d'assurer le transport régulier de voyageurs en tant que ce droit n'est pas limité par d'autres actes normatifs. Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) peut toutefois accorder des concessions pour le transport régulier de voyageurs aux entreprises qui en font métier (art. 4, loi sur le transport de voyageurs).

L'article 9, 1^{er} alinéa, lettre a, LSP prévoit qu'il incombe au service postal de transporter des voyageurs, ainsi que des bagages et des colis-marchandises sur les lignes du service postal des voyageurs.

De plus, selon l'article 3 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public (LTP; RS 742.40), le service des cars postaux a l'obligation d'effectuer tout transport pouvant être assuré avec les moyens à disposition, à condition que les

voyageurs se conforment aux prescriptions en vigueur. L'article 9, conjointement à l'article 2, lettre f, LTP attribue par ailleurs à l'Entreprise des PTT la compétence de fixer les prix et les conditions du transport.

Les prestations

Le service des cars postaux offre en particulier les prestations mentionnées ci-après.

Le transport public régional

Aux termes de la nouvelle loi fédérale sur les chemins de fer, le service des cars postaux fournit, sur mandat de la Confédération et des cantons, des prestations en matière de transport public régional.

Le transport local

Sur mandat, le service des cars postaux assure dans un rayon local le transport d'élèves et de travailleurs. Il exploite en outre des lignes desservant des installations sportives.

Le transport à des fins touristiques

Dans le domaine du tourisme, le service des cars postaux propose une offre variée: voyages de groupe, courses spéciales, lignes à vocation touristique (Palm Express), etc.

114 Les organisations et instruments internationaux

La Suisse a signé divers accords et conventions réglant la collaboration entre Etats en matière de services postaux.

Ainsi, elle a ratifié la Convention postale universelle de Séoul du 14 décembre 1994 (RS 0.783.52), sur laquelle se fondent les activités de l'Union postale universelle (UPU; RS 0.783.51), institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette convention est complétée par plusieurs arrangements concernant les colis postaux, les mandats de poste, le service des chèques postaux et les envois contre remboursement (RS 0.783.522-525).

Notre pays participe aussi à la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT), qui rassemble les autorités nationales de réglementation.

La Poste suisse est en outre membre de l'Association des opérateurs postaux publics européens (PostEurop). Cette association a pour objectifs d'améliorer la qualité des prestations et d'augmenter la densité des réseaux postaux publics en Europe.

12 L'évolution et les tendances du marché postal

121 L'évolution générale à l'étranger

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la fourniture de services postaux en Europe était assurée principalement par les différentes administrations postales natio-

nales. L'UPU ou, sur le plan européen, la CEPT servaient de cadre institutionnel à la collaboration transfrontalière de ces organismes d'Etat. Ainsi, la CEPT contribuait à développer les services postaux internationaux et à en améliorer la qualité. Toutefois, des intérêts nationaux divergents faisaient obstacle à une véritable harmonisation ou normalisation des prestations, rendant impossible l'établissement d'un marché unique des services postaux en Europe. Il était en outre difficile d'établir un véritable régime de libre concurrence. La situation n'évolua de manière décisive que sous la pression de la clientèle et à la suite des progrès techniques réalisés dans le domaine de la communication. Il fallut alors adopter une approche fondée non plus sur l'offre mais sur la demande et adapter en conséquence toute la structure et l'organisation des services postaux.

122 L'évolution dans l'Union européenne

En septembre 1989 déjà, le Conseil des ministres de l'Union européenne (UE) a invité la Commission Européenne à jeter les bases du développement du secteur postal. Donnant suite à ce mandat, la Commission a présenté en juin 1992 un « Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux » (COM (91) 476). Ce document a été conçu pour servir de base à la discussion sur le renouvellement de la réglementation postale. Les options générales prises en considération par le Livre vert sont les suivantes:

- la libéralisation complète,
- l'harmonisation complète,
- le maintien du statu quo,
- une solution combinant libéralisation et harmonisation.

La Commission se prononce en faveur de cette dernière option et, par conséquent, d'une ouverture progressive du marché.

La solution proposée devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants:

- la fourniture d'un service postal universel à des prix abordables doit être assurée dans toute l'UE. Le prestataire de ce service universel doit bénéficier d'un droit de monopole qui lui permettra de remplir sa mission de service public. Les autres services postaux seront offerts en libre concurrence;
- la haute qualité des prestations doit être garantie;
- le financement du service universel sera assuré par les recettes provenant, d'une part, des services réservés et, d'autre part, des services libres. Les services réservés seront choisis compte tenu de la situation de chacun des pays concernés et des conditions particulières qui y règnent.

Les milieux intéressés ont eu jusqu'au début de 1993 pour prendre position sur le Livre vert. Les commentaires des autorités ont été très nombreux (voir la résolution du Parlement européen du 22 janv. 1994, JOCE n° C 42 du 15 fév. 1993, p. 240), de même que les réactions des opérateurs publics et privés du secteur postal ainsi que celles des utilisateurs. La Commission a résumé les résultats de la consultation et les a publiés dans une communication de juin 1993 intitulée « Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires ». Elle y fait notamment un certain nombre de propositions qui doivent servir de base à l'élaboration de directives. Ces propositions concernent les points suivants:

- définition du service universel, mesures visant à séparer les fonctions de réglementation des fonctions d'exploitation, description des obligations des fournisseurs du service universel (principes tarifaires, conditions d'accès aux réseaux, égalité de traitement des utilisateurs) et définition des services qui pourront être réservés;
- adoption de dispositions concernant la garantie de la qualité;
- résolution des problèmes techniques et commerciaux posés par l'harmonisation du marché postal communautaire.

Se fondant sur les lignes directrices de la Commission, le Conseil des ministres a adopté une résolution sur le développement des services postaux (cf. JOCE n° C 48 du 16 fév. 1994, p. 3). Il y approuve les recommandations de la Commission et invite celle-ci à proposer les mesures nécessaires à la réalisation de la réforme du secteur postal.

Le 22 novembre 1995, la Commission a présenté une proposition de directive concernant les règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service (cf. JOCE n° C 322 du 2 déc. 1995, p. 22). Cette proposition contient pour l'essentiel les règles suivantes:

Service universel

Un service universel de haute qualité et d'un prix abordable doit être garanti à tous les utilisateurs sur l'ensemble du territoire. Les mesures adéquates doivent en outre être prises pour que le service universel comprenne au minimum les prestations suivantes: collecte, transport et distribution des lettres adressées, des livres, des catalogues, des journaux et des périodiques jusqu'à 2 kg et des colis postaux adressés jusqu'à 20 kg, et ce tant pour les services nationaux que pour les services internationaux. La fourniture du service universel peut être confiée à un seul ou à plusieurs opérateurs postaux;

Services réservés

En tant que le maintien du service universel l'exige, la collecte, le transport, le tri et la distribution des objets de correspondance du service intérieur dont le poids n'excède pas 350 grammes, et dont le prix est inférieur au quintuple du tarif de base, peuvent être réservés au prestataire du service universel;

Participation de tiers au financement du service universel

Si l'on constate que la fourniture du service universel occasionne des charges financières trop importantes, l'obligation peut être faite aux opérateurs privés de contribuer financièrement à l'alimentation d'un fonds de financement constitué spécifiquement à cet effet.

A l'occasion de sa séance du 9 mai 1996, le Parlement européen a décidé à une large majorité de donner à la libéralisation du marché postal un rythme moins rapide et un cadre moins étendu que ne le prévoyait la proposition de directive de la Commission. Le Parlement reconnaît certes la nécessité d'une libéralisation plus large de ce marché, mais accorde également une importance particulière au maintien d'un service postal universel de bonne qualité.

La directive en question devrait en principe entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Il faut en outre relever que certaines décisions de la Commission et de la Cour de justice européenne, notamment en ce qui concerne le non-respect des règles de la concurrence, peuvent aujourd'hui déjà exercer leurs effets sur les opérateurs postaux de pays tiers. Ainsi, la Commission a entamé en 1993 une procédure dirigée contre le système de rémunération applicable aux envois de la poste aux lettres du régime international dont les administrations postales de Belgique, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Finlande, Suède et Suisse avaient convenu entre elles (cf. information à la presse de la Commission du 7 avril 1993, IP (93) 264).

123 L'évolution dans les pays européens

L'évolution générale dont il est question a donc eu pour effet de contraindre la plupart des pays industrialisés à redéfinir les limites de leur monopole, ainsi que le montrent les exemples cités ci-après. Il faut relever qu'en comparaison internationale, les prestations fournies au titre du service universel sont sensiblement plus nombreuses en Suisse qu'aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne, par exemple, ce qui témoigne de l'existence d'un monopole plus étendu dans notre pays.

Allemagne

Le droit en vigueur confère à la Deutsche Post AG le monopole postal sur les envois de la poste aux lettres et sur les envois de publipostage (Infopost) d'un poids maximal de 100 g dans le service national et le service international. Des licences sont octroyées à des opérateurs privés pour l'acheminement de publipostages d'un poids supérieur à 100 g. L'acheminement et la distribution des journaux, des périodiques et des envois de détail sont également ouverts aux autres opérateurs privés.

La Deutsche Post AG a l'obligation d'assurer les prestations relevant du monopole postal et les envois de marchandises jusqu'à 20 kg sur l'ensemble du territoire et pour tous les utilisateurs.

Si la prochaine étape de la libéralisation est annoncée pour le début de 1998, la Deutsche Post AG bénéficiera encore jusqu'au 31 décembre 2002 d'une licence exclusive, qui portera en principe sur l'acheminement des lettres jusqu'à 350 g, mais n'inclura pas l'Infopost. Le monopole de l'acheminement passera de 100 à 350 g. L'étendue des services qui devront obligatoirement être fournis par la Deutsche Post AG n'a pas encore été déterminée. L'accès au marché devrait être réglé par un système de déclaration, l'obtention des licences constituant un droit légitime des opérateurs privés.

Pays-Bas

L'entreprise PTT Nederland N.V. est au bénéfice d'une concession définissant le contenu et l'étendue des services réservés et des services obligatoires, concession dont elle a cédé les droits à sa filiale PTT Post B.V. Si le transport des lettres jusqu'à 500 g, l'installation de boîtes à lettres sur le domaine public et l'émission de timbres-poste font partie des services réservés, en sont notamment exclus le courrier rapide, le transport des journaux et périodiques, le publipostage et le transport des colis. En revanche, PTT Post B.V. a l'obligation de transporter les

lettres et autres objets de correspondance adressés d'un poids inférieur à 10 kg. dans tout le pays.

Selon le décret du 28 décembre 1988 sur les services postaux (General Regulations), toutes les prestations fournies par le concessionnaire doivent avoir des répercussions positives sur le résultat de l'entreprise. Ne font toutefois exception à cette règle que les cas où l'Etat exige de l'opérateur postal une prestation qui ne peut pas être fournie de façon rentable dans les délais fixés.

D'autres entreprises peuvent opérer dans le domaine réservé, à condition toutefois d'être enregistrées et d'offrir un service d'une qualité sensiblement supérieure à celui de la poste et à un prix qui ne peut être inférieur à un minimum imposé.

France

En France, le transport des lettres, des colis et autres objets de correspondance jusqu'à 1 kg est du ressort exclusif de la Poste (cf. article premier de la loi sur la poste et sur les télécommunications). L'article 2 de cette même loi prévoit plusieurs exceptions à ce monopole, notamment le transport des journaux et des périodiques ainsi que des imprimés expédiés sous bande ou non fermés.

Le décret du 29 décembre 1990 règle les tâches de la Poste dans son double rôle de service public et d'opérateur en situation de concurrence. Il établit une distinction entre les services de monopole mentionnés ci-dessus et les services que la Poste doit assurer sous la forme de prestations obligatoires en concurrence avec d'autres fournisseurs. Il crée en outre la base légale qui permettra à l'opérateur public de fournir des services libres, règle les relations contractuelles et financières entre l'Etat et la Poste et établit les bases du contrat de plan. La définition des différents services et leur indemnisation respective feront l'objet d'une directive ministérielle.

Grande-Bretagne

Les principales dispositions relatives au trafic postal en Grande-Bretagne figurent dans le «Post Office Act» de 1969, complété en 1981 par le «Postal Privilege Order». Ce dernier dispose que les opérateurs privés ne sont pas autorisés à transporter d'envois postaux à un prix inférieur à 1 livre sterling.

En tant que prestataire du service universel, le «Post Office» a l'obligation d'assurer la distribution des lettres et des colis adressés à tous les destinataires de Grande-Bretagne, une distinction étant faite entre «first class service» et «second class service» dans le service intérieur.

Les objectifs financiers du service universel, de même que diverses autres obligations, sont fixés pour une période de trois ans.

Suède

En 1993, le Gouvernement suédois a présenté au Parlement un projet de loi sur la poste dont l'objectif principal était d'assurer le service postal dans tout le pays. Si la nouvelle législation englobe dans le service universel la poste aux lettres et l'acheminement des colis sur tout le territoire, elle a aboli le monopole du transport des lettres et séparé clairement les tâches d'exploitation des activités de réglementation. Tous les fournisseurs de services postaux sont désormais soumis à une obligation de déclaration au moment de leur entrée en activité.

De par la structure même du marché postal intérieur, on constate que la Poste suédoise occupe actuellement une position largement dominante et bénéficie d'avantages liés à sa taille. Le législateur a donc décidé de placer le service universel sous la responsabilité de la Poste, tout en renonçant dans un premier temps à l'indemniser de cette prestation. On peut dès lors imaginer que dans quelques années, suivant l'évolution du marché, tous les opérateurs seront appelés à cofinancer le service universel.

124 L'évolution du marché postal international et ses conséquences pour la Suisse

Les services postaux sont en pleine mutation. La libéralisation globale des marchés visée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par l'UE est à l'origine des profondes transformations que connaît le marché postal international. Alors que les frontières s'ouvrent les unes après les autres, la Poste suisse doit désormais satisfaire à des exigences contradictoires: elle doit continuer à remplir sa mission de service public, mais en se soumettant aux lois du marché comme n'importe quelle autre entreprise. Il s'agit donc d'élaborer des solutions nouvelles, susceptibles de concilier ces deux exigences et d'assurer des services postaux efficaces et compétitifs. Par service public, il faut entendre ici l'obligation qui est faite à la Poste de transporter des objets de correspondance, des marchandises, des sommes d'argent et des voyageurs. Service public signifie également libre accès aux services universels, garantie de la continuité des prestations et fourniture de services efficaces et de bonne qualité. En d'autres termes, la Poste doit donc continuer à remplir ses fonctions traditionnelles tout en se muant en une entreprise publique moderne et efficace, au service de la population et de l'économie.

L'ouverture des frontières est à l'origine d'une demande de services de transport fiables entre les grands centres économiques, en Europe et ailleurs dans le monde. La plupart des opérateurs privés présents sur les marchés internationaux offrent aujourd'hui essentiellement des services dans les domaines les plus lucratifs, concentrant leurs activités sur les pôles économiques européens et extra-européens. Mais le bon fonctionnement d'une économie ne peut être assuré que si un certain nombre de prestations postales de base sont disponibles sur l'ensemble du territoire à des conditions avantageuses, d'où l'importance de confier un mandat de service universel aux entreprises postales.

Cette évolution favorisera l'implantation de nouvelles entreprises sur le marché suisse; elles viendront grossir les rangs de la concurrence, portant l'essentiel de leurs efforts sur les créneaux les plus rentables. Dans le même temps, les administrations postales étrangères développeront leurs propres réseaux internationaux, tablant sur un accroissement du trafic à l'extérieur de leurs frontières pour dégager de substantiels bénéfices, qui pourront alors servir au financement du service universel dans leur pays. La Poste suisse doit elle aussi tirer les conséquences de la mondialisation de l'économie et prendre les dispositions qui s'imposent pour offrir les meilleures conditions possibles à la place économique suisse.

L'économie suisse a tout intérêt à ce que la Poste reste compétitive. Si elle doit se replier sur les domaines les moins lucratifs et abandonner ses meilleures parts de marché aux entreprises et aux administrations postales étrangères, la Poste ne disposera plus d'une assise financière suffisante pour remplir son mandat de service public, ou alors ce sera au prix de lourds déficits. On aboutirait ainsi à une situation où les bénéfices seraient exportés alors que les déficits resteraient à la charge de l'économie suisse.

125 L'évolution du marché suisse des services postaux

La situation du marché suisse des services postaux s'est profondément modifiée au cours des dernières années, les opérateurs privés ayant jeté leur dévolu sur les segments les plus lucratifs de ce marché pour tenter d'en conquérir de nouvelles parts. Cette évolution a été favorisée par le fait que s'il s'applique à toutes les lettres, le monopole actuel ne concerne que les colis fermés. De plus, en dépit des dispositions pénales prévues par la LSP, il est difficile de faire respecter ce monopole.

L'ouverture du marché des services postaux à la concurrence est donc hautement souhaitable. Les opérateurs privés ne proposeront certes pas leurs prestations sur tout le territoire: ils délaisseront les régions à l'écart des grands centres économiques et ne disputeront pas à la Poste les services les moins rentables, en particulier dans le domaine de la poste aux lettres. En effet, les coûts de distribution y sont trop élevés et le positionnement sur ce créneau nécessiterait des investissements trop importants. Générateur de marges substantielles, le marché des colis d'un poids supérieur à 5 kg est pour sa part âprement disputé.

Pour les coursiers privés, le courrier rapide représente depuis toujours un marché intéressant. En Suisse, la Poste en détient encore une part importante. Mais, au contraire de ses concurrents, elle doit assurer la distribution des envois exprès dans toute la Suisse, et n'est donc pas en mesure de s'assurer une marge de couverture suffisante dans ce domaine.

Autant pour des raisons de politique régionale que pour des motifs purement économiques, il est nécessaire de maintenir un réseau dense de distribution des envois dans tout le pays: il y va de la compétitivité des petites et moyennes entreprises, nombreuses dans les zones rurales. Les grandes entreprises ont elles aussi intérêt à ce que leurs envois parviennent à destination dans des délais raisonnables. Si, dans une région donnée, elles ne disposent pas d'une desserte suffisante en services d'infrastructure, les entreprises sont amenées à s'installer ailleurs, accroissant d'autant le déséquilibre de l'emploi entre zones urbaines et zones rurales, générateur de coûts élevés pour l'économie (mobilité, chômage, politique régionale, etc.).

L'existence d'une Poste financièrement solide et compétitive est dans l'intérêt tant de la population que de l'économie. En bénéficiant d'une plus large autonomie, la Poste sera en mesure de fournir des prestations qui répondront toujours mieux aux besoins et aux attentes de sa clientèle, et disposera ainsi des fonds nécessaires pour assurer le financement du service universel. Efficace et rentable, elle ne sera pas à la charge du contribuable et, par son apport de valeur ajoutée, participera largement à la prospérité de l'économie suisse.

Le marché des services de paiement est placé sous le signe d'une concurrence acharnée entre la Poste et les opérateurs privés. Seul l'abandon généralisé des méthodes traditionnelles de paiement en espèces au profit des moyens de paiement électroniques peut encore le faire évoluer. Actuellement, il n'est possible d'accroître ses propres parts de marché qu'aux dépens de celles de la concurrence.

Une tendance se dessine chez les titulaires de comptes privés, dont la Poste peut également tirer profit: l'ouverture de plusieurs comptes par une seule et même personne. Il faut toutefois relever que le particulier qui a besoin d'un prêt s'adressera généralement à un établissement bancaire, auquel il préférera également confier la gestion de son trafic de paiements.

En ce qui concerne les titulaires de comptes commerciaux, la tendance est en revanche à la concentration des flux d'argent. De plus en plus, la clientèle commerciale souhaite n'avoir affaire qu'à un seul prestataire de services en mesure de lui fournir une solution globale à tous ses problèmes financiers et de paiements. Or, la Poste ne peut offrir que des solutions partielles, car elle n'a le droit d'intervenir sur le marché des crédits qu'à des conditions bien précises.

Pour surmonter ce handicap, une extension générale de l'offre de services s'impose. Les prestations de base du compte postal, destinées au seul trafic des paiements, doivent être complétées de manière à pouvoir offrir au client un service compétitif répondant à tous ses besoins.

Tant pour des raisons de politique régionale que pour des motifs purement économiques, les services de paiement doivent eux aussi fonctionner correctement et efficacement sur tout le territoire suisse. Des services financiers postaux compétitifs et rentables profiteront à l'ensemble de l'économie et permettront d'offrir à la clientèle des prestations répondant à ses attentes. Il importe donc que les services de paiement soient pour l'économie une source de valeur ajoutée et non pas une charge supplémentaire.

127 Le service des cars postaux

Le message du 17 novembre 1993 relatif à la révision de la loi sur les chemins de fer (FF 1994 I 485) précise que tous les opérateurs du secteur des transports publics régionaux – les entreprises de transport concessionnaires (ETC), les Chemins de fer fédéraux et le service des cars postaux – doivent être soumis aux mêmes règles en matière de financement.

Les opérateurs du secteur en question doivent soumettre leurs offres de prestations aux pouvoirs publics (Confédération et cantons), qui, après examen, mandent l'entreprise de leur choix. Le service à fournir et le prix sont fixés au préalable de manière contraignante sur la base de comptes prévisionnels. L'application de ces dispositions représente un véritable défi que le service des cars postaux se doit de relever. Sous le régime de cette nouvelle réglementation, il n'est en effet plus possible de couvrir le déficit après coup, et si les entreprises de transport régional peuvent réaliser un certain bénéfice, elles courent également le risque de subir des pertes.

13 La révision de la LSP

131 Pourquoi une révision?

La fourniture de services postaux avantageux et de qualité à l'ensemble de la population et des opérateurs économiques est une condition préalable indispensable au bon fonctionnement du système économique suisse. Or, seul le maintien d'une poste efficace est à même d'assurer de tels services dans tout le pays.

La libéralisation en cours en Europe et ailleurs dans le monde va créer une situation entièrement nouvelle, qui touchera également les services postaux: les barrières que représentent les frontières nationales seront levées et les prestataires de services postaux seront choisis avant tout en fonction de critères commerciaux. A brève échéance, cette intensification de la concurrence provoquera une redistribution des parts du marché postal; le seul moyen de ne pas figurer aux côtés des perdants est d'être compétitif, de disposer de l'autonomie et de la marge de manœuvre nécessaires pour pouvoir s'adapter rapidement aux besoins nouveaux. Si ces conditions ne sont pas réunies, il sera de plus en plus difficile d'assurer le financement de la desserte de base. Il se pourrait même que le service universel ne soit plus en mesure de s'autofinancer, constituant ainsi une charge supplémentaire pour l'Etat. Du point de vue économique, une telle évolution n'est pas souhaitable, ni même supportable.

Les efforts de libéralisation auront également pour conséquence qu'à l'avenir les éventuels déficits de la Poste ne pourront plus être compensés par les bénéfices de Télécom PTT. En effet, le renforcement de la concurrence sur le marché des télécommunications empêchera à l'avenir toute subvention croisée entre les deux entreprises.

132 L'élargissement de la marge de manœuvre de la Poste

Compte tenu de l'évolution des marchés des services postaux et des services de paiement, il est indispensable d'élargir la marge de manœuvre de la Poste dans plusieurs domaines:

- le régime qui prévalait jusqu'à présent doit être adapté à l'évolution des marchés nationaux et internationaux. Parallèlement, un service universel suffisant doit être assuré dans les domaines des services postaux et des services de paiement;
- pour que la Poste parvienne à s'imposer dans ce nouvel environnement, un certain nombre de conditions doivent être réunies, en particulier dans les domaines suivants:

Offre de prestations et fixation des prix

Pour satisfaire aux exigences du marché et de la clientèle, la Poste doit, autant que possible, avoir la liberté de modifier son offre de prestations et de fixer ses prix. Les décisions en la matière appartiennent actuellement au Conseil fédéral et ne peuvent être prises qu'au terme d'une longue procédure.

Autonomie financière

Les pertes subies par la Poste sont actuellement couvertes par Télécom PTT. Ces subventions croisées ne seront plus possibles à l'avenir. Or, la Poste ne pourra réussir dans son entreprise que si elle dispose d'une solide assise financière et en particulier si elle est indemnisée des prestations qu'elle fournit dans l'intérêt public (cf. ch. 142.2).

133 Les objectifs de la révision

La nouvelle loi doit permettre d'atteindre les objectifs suivants:

- aménager le cadre légal pour une libéralisation progressive du marché postal;
- garantir le maintien de services postaux et de services de paiement fiables et avantageux, desservant la population et l'économie dans toutes les parties du pays (service universel);
- assurer le financement du service universel;
- accorder à la Poste une plus grande autonomie de gestion afin qu'elle puisse réagir rapidement aux modifications survenant sur le marché postal national ou international;
- tenir compte des développements en cours dans l'UE.

14 La procédure préliminaire

141 La préparation du projet mis en consultation

Sur mandat de la Direction générale des PTT et en accord avec le chef du DFICE, la commission indépendante «Eurostratégie de la Poste» a examiné le contenu du Livre vert sur les services postaux publié par l'UE et étudié ses répercussions sur le marché suisse. Placée sous la présidence de M. Hans Schmid, professeur à l'Université de Saint-Gall, elle a formulé des recommandations en vue de la révision de la législation suisse sur le service postal. Forte de 25 membres, la commission réunissait des représentants des milieux de l'économie, des organisations de consommateurs, du personnel, de l'Assemblée fédérale, de l'administration fédérale et de l'Entreprise des PTT ainsi que des experts indépendants.

Les résultats des travaux de la commission ont servi de base à l'élaboration du projet mis en consultation. Voici en substance les propositions qu'elle a formulées dans son rapport final:

Le service universel

Le service universel doit satisfaire aux exigences suivantes:

- la Poste accepte les lettres et les colis avec adresse dans toutes les régions habitées;
- dans les régions de Suisse à forte densité de population, les lettres et les colis ainsi que les journaux et les périodiques sont distribués à n'importe quelle adresse privée ou commerciale;
- en règle générale, les envois de la poste aux lettres ainsi que les journaux et les périodiques sont distribués une fois par jour et six jours par semaine.

La majorité de la commission a en outre estimé que le réseau postal dans son entier doit rester sous le contrôle du prestataire du service universel.

Les conséquences financières d'une nouvelle limite du monopole

La commission propose d'abaisser à 2 kg la limite du monopole des colis, qui est actuellement de 5 kg. Les répercussions financières d'un tel abaissement ont été examinées dans le cadre d'une étude de simulation faite par l'Institut de recherches sur le travail et le droit du travail de l'Université de Saint-Gall et fondée sur les hypothèses suivantes:

- le nombre de colis traités annuellement croît au même rythme que le produit intérieur brut (indication par la Poste). Les prévisions concernant l'évolution du PIB jusqu'en l'an 2000 prises en considération par l'étude ont été établies par le Centre d'études prospectives de Saint-Gall;
- l'abaissement de la limite du monopole libéralisera un segment de marché qui sera investi par les coursiers privés. Ceux-ci limiteront leurs activités aux régions les plus intéressantes d'un point de vue économique, où ils pourront offrir leurs prestations à des prix moins élevés;
- les coûts de distribution sont plus élevés de 20 pour cent en région rurale qu'en région urbaine (indication par la Poste);
- la clientèle commerciale réagit à une hausse ou une baisse des tarifs de 1 pour cent respectivement par une diminution ou une augmentation de la demande, qui se traduit par une variation de 0,9 pour cent du volume du trafic (indication par la Poste);
- la marge de couverture correspond aux recettes, moins les frais de personnel, la moitié de ces frais étant considérée comme variable (en fonction du volume du trafic);
- le monopole est maintenu pour les catalogues et les lettres triées d'après le fichier des circonscriptions (tri préalable par l'expéditeur).

Calculée sur la base de ces hypothèses et compte tenu de l'abaissement à 2 kg de la limite du monopole, la marge de couverture est légèrement inférieure à 600 millions de francs. Elle est comparable au montant de 605,6 millions de francs obtenu en 1992. Un relèvement de la limite du monopole de 2 à 3 kg entraînerait une augmentation d'environ 4 millions de francs de la marge de couverture, alors qu'un abaissement de cette limite de 2 à 1 kg la ferait diminuer d'autant. Il faut toutefois relever que la diminution de la marge de couverture est plus que proportionnelle à l'abaissement de la limite du monopole. Les lettres triées d'après le fichier des circonscriptions jouent un rôle plus important: soumises au monopole, elles assurent à elles seules une marge de couverture de 200 millions de francs.

Proposition d'aménagement des services

Compte tenu des résultats de l'étude de simulation et de l'examen du Livre vert, la commission propose la réglementation suivante:

- les services réservés (soumis au monopole) englobent les envois de la poste aux lettres, y compris les lettres en nombre, et les colis fermés ou ouverts jusqu'à 2 kg;

- les services non réservés (autres services obligatoires fournis en concurrence) incluent les colis dont le poids est compris entre 2 et 5 kg, ainsi que les journaux et les périodiques en abonnement;
- le secteur libre regroupe les autres services, tels que le transport des colis de plus de 5 kg, des catalogues, des envois du courrier rapide, des lettres recommandées et des envois sans adresse.

Le DFTCE a pris connaissance du rapport final de la commission «Eurostratégie de la Poste» au mois de janvier 1994. Il a alors donné mandat à la Direction générale des PTT d'élaborer un projet de nouvelle loi sur la poste en se fondant sur les principes fixés dans le Livre vert de l'UE et sur les recommandations de la commission.

142 Le projet mis en consultation

142.1 Le projet dans ses grandes lignes

Libéralisation progressive du marché postal

La nouvelle loi sur la poste restreint autant que possible le nombre des services réservés et tend à stimuler la concurrence en ouvrant de nouveaux marchés aux opérateurs privés. Il s'agit en fait de créer un instrument de réglementation dont les dispositions ne concerneront que le mandat d'entreprise de la Poste, qui est d'assurer le maintien du service public, et les moyens de garantir le financement du service universel. Pour le reste, le marché postal obéira aux règles de la libre concurrence. L'Etat disposant déjà des organes nécessaires pour garantir le respect de ces règles, il est superflu de prévoir un système particulier de surveillance du marché postal.

Les opérateurs privés de la branche ne seront soumis à aucune obligation relevant du service universel; le Conseil fédéral pourra cependant les appeler à contribuer à son financement. La nouvelle législation postale sera ainsi susceptible d'évoluer pour se transformer en une loi sur le marché postal.

Le mandat de la Poste

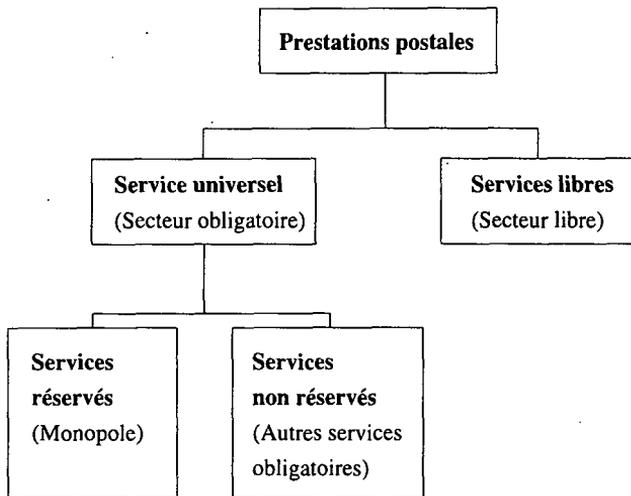
Le mandat d'entreprise de la Poste lui donne mission d'assurer le service universel.

Une loi-cadre

La nouvelle loi sur la poste étant conçue comme un acte normatif instituant des principes généraux, de nombreuses attributions seront déléguées au Conseil fédéral, au DFTCE et à la Poste elle-même. Cette délégation de compétences permettra à la Poste de disposer de la marge de manœuvre nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de gestion efficace. Par ailleurs, en se limitant à l'essentiel, la nouvelle loi devrait survivre aux bouleversements qui s'annoncent sur un marché postal européen en pleine mutation et échapper à toute révision pendant plusieurs années.

Fondements du projet

Le projet s'inspire de la subdivision suivante des prestations postales:



Le service universel

Le service universel comprend des prestations que la Poste fournit en exclusivité (services réservés) et d'autres prestations qu'elle offre en concurrence avec des opérateurs privés (services non réservés) dans tout le pays.

Les services libres

En phase avec les tendances se dessinant dans l'UE, le projet prévoit également l'existence de services «libres», autrement dit ouverts à la concurrence, et que la Poste aura le droit, mais non l'obligation, d'assurer.

Les prestations de la Poste

La Poste établit son offre de prestations et fixe ses prix elle-même. Elle doit cependant soumettre les prix des services réservés à l'approbation du DFTCE. La Poste définit les conditions générales d'utilisation de ses services. Les rapports juridiques qui la lient à sa clientèle sont réglés par les dispositions du droit privé. Dans tous les domaines où la Poste et ses succursales offriront des services en concurrence avec des opérateurs privés, elles seront soumises aux mêmes conditions économiques et politiques que leurs concurrents.

La séparation des fonctions de réglementation et des fonctions d'exploitation

Les fonctions de réglementation que la Poste assume actuellement seront attribuées au DFTCE.

142.2 Le financement du service universel

La nouvelle loi prévoit que, dans un premier temps, le financement d'une infrastructure postale couvrant l'ensemble du pays sera assuré essentiellement par les recettes des services réservés. Les bénéficiés des services non réservés et des services libres contribueront également au financement du service universel. De plus, si la limite du monopole fixée par la législation est abaissée de manière sensible, les fournisseurs privés de services non réservés pourront aussi être mis à contribution.

Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour assurer le bon fonctionnement de ces modèles financiers. Grâce aux mesures qu'elle applique depuis 1991, la Poste a d'ores et déjà considérablement amélioré ses résultats. Dans ce contexte, on mentionnera en particulier le programme «Maîtrise des coûts» et l'automatisation des services de paiement. Ces deux projets, alliant optimisation des prestations et rationalisation des processus, ont permis de notables diminutions des coûts. Toutefois, la Poste ne pourra dégager des bénéfices que si elle est indemnisée des prestations qu'elle fournit en faveur de l'économie générale et si les lourdes charges financières héritées de sa structure antérieure sont amorties, notamment par la correction de la valeur des immobilisations et la constitution de réserves dans l'optique de la restructuration. Pour assurer ses résultats à long terme, la Poste devra prendre les mesures suivantes:

- renforcement et développement des services de paiement par l'introduction de nouvelles prestations financières;
- restructuration du service des colis;
- optimisation du réseau des offices de poste;
- garantie des bénéfices et de la position sur le marché grâce à la conclusion d'accords de coopération.

143 Le résultat de la procédure de consultation

143.1 Récapitulation

Le 23 août 1995, le Conseil fédéral a autorisé le DFTCE à mettre le projet de loi sur la poste en consultation auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations intéressées. La procédure de consultation a pris fin le 31 décembre 1995.

Compte tenu de la libéralisation et de la mondialisation accélérées que subit le marché de la poste, les milieux consultés admettent qu'une réforme du système postal suisse est indispensable. Les grands objectifs de la réforme, tels qu'ils sont définis dans le projet, ont suscité leur entière approbation. Il ressort de toutes les prises de position que l'essentiel est de garantir à la population et aux opérateurs économiques le maintien de services postaux fiables et avantageux (service universel), et aussi d'en assurer le financement. Nul ne conteste en outre que la fourniture du service universel doit être confiée à la Poste, ni que cette dernière doit disposer d'une plus grande liberté de gestion si elle veut être en mesure de réagir avec rapidité aux changements survenant sur les marchés nationaux et internationaux.

Les cantons en particulier soulignent que le maintien d'une infrastructure postale performante couvrant l'ensemble du territoire est un facteur essentiel du développement économique des régions périphériques et de montagne. Ils estiment donc que la Poste devrait, à l'avenir également, fournir certaines de ses prestations sous le régime du monopole, afin précisément d'assurer le financement du service universel dans toutes les régions du pays. La grande majorité des cantons donne son accord de principe au projet.

Celui-ci jouit également de la faveur des partis politiques, des organisations de salariés et des organismes de protection des consommateurs. Tous approuvent les mesures proposées pour garantir le service universel. Le Parti radical-démocratique suisse salue pour sa part la libéralisation du secteur postal, mais préférerait voir s'instaurer une législation qui réglerait le marché postal à l'image de celui des télécommunications.

De leur côté, les grandes associations économiques et la Commission des cartels proposent un autre modèle de réglementation du marché postal. Elles demandent la libéralisation complète et immédiate du secteur postal, entendent assurer le service universel dans le respect des règles de la libre concurrence et appellent enfin de leurs vœux l'élaboration d'une loi régissant le marché postal.

143.2 Les principales exigences

Les prises de position portaient pour l'essentiel sur les points suivants:

Service universel

Certains cantons, les organismes de protection des consommateurs, les associations d'éditeurs de journaux et plusieurs représentants des associations économiques demandent que toutes les prestations relevant du service universel soient définies dans la loi elle-même. Ces mêmes cantons et les associations de personnel souhaitent en outre que le transport des colis jusqu'à 20 kg soit obligatoirement assuré par la Poste dans l'ensemble du pays.

Services réservés et services non réservés

Il ressort de diverses prises de position que la limite du monopole fixée à 2 kg représente le minimum absolu. Les milieux économiques, s'appuyant sur la proposition de directive de l'UE, exigent en revanche l'abaissement de cette limite à 500 g, voire à 350 g.

Participation de tiers au financement du service universel

La participation des opérateurs privés au financement du service universel a recueilli des avis très divers, qui vont de l'approbation sans réserve au refus total. Plusieurs cantons soutiennent expressément une telle solution, tandis que les milieux économiques s'opposent à la constitution d'un fonds de financement.

Services libres de la Poste

Les représentants des syndicats et des organismes de protection des consommateurs consultés saluent l'élargissement de la marge de manœuvre de la Poste dans

le domaine des services libres et considèrent la fourniture de nouvelles prestations comme particulièrement opportune. Cette nouveauté suscite en revanche l'opposition des milieux économiques, qui craignent que la liberté laissée par la loi n'entraîne une distorsion inacceptable de la concurrence au détriment de l'économie privée.

Séparation des fonctions opérationnelles et des fonctions réglementaires

Plusieurs participants à la procédure de consultation demandent la création d'un organe indépendant qui ferait autorité en matière de surveillance du marché et de réglementation.

143.3 Une loi sur la poste ou une loi sur le marché postal?

Certains participants à la consultation, et en particulier des représentants des milieux économiques, exigent que l'on élabore non pas une loi sur la poste, mais bien une loi sur le marché postal. Ils proposent en particulier de restreindre autant que possible le secteur du monopole et de renoncer purement et simplement à créer une catégorie de services non réservés. Tous les services exclus du monopole et contribuant à la desserte de base devraient être assurés sous le régime de la libre concurrence; il suffirait alors d'aménager des conditions-cadres appropriées pour assurer le service universel.

Avant de décider de l'opportunité de l'adoption d'une loi sur la poste ou sur le marché postal, des réponses doivent être apportées à un certain nombre de questions:

- à quelles contraintes le prestataire du service universel serait-il soumis par rapport aux autres opérateurs?
- le mandat de prestation du service universel doit-il être prévu dans la loi ou attribué sous le régime de la concession?
- le service universel doit-il être assuré par un seul ou par plusieurs opérateurs?
- de quelle manière le service universel doit-il être financé? (cf. ch. 142.2 et 221.5)

Le modèle proposé par les milieux économiques ne tient pas compte du fait que le prestataire du service universel est soumis à certaines contraintes, énumérées ci-après:

Obligation envers le public

L'accès au service universel doit être garanti à tous les utilisateurs;

Obligation de contracter

De l'obligation envers le public découle pour le prestataire du service universel l'obligation de contracter. Contrairement au principe de la liberté contractuelle qui prévaut en régime de libre concurrence, le prestataire du service universel peut être contraint de passer des contrats;

Egalité de traitement

Tous les bénéficiaires du service universel doivent être traités sur un pied d'égalité.

Tandis que le prestataire du service universel a l'obligation de respecter ces principes, l'opérateur agissant sur les marchés ouverts à la concurrence est libre de fournir ou non ses prestations. Dès lors que la notion de service universel implique toutes les contraintes précitées, sa fourniture ne peut pas être ouverte à la libre concurrence.

On peut également se demander si la fourniture du service universel doit être assurée par un seul opérateur, ou au contraire par plusieurs. En l'occurrence, la nouvelle loi sur les télécommunications prévoit que la fourniture du service universel sera confiée à Télécom PTT pour une période de cinq ans dès son entrée en vigueur, à titre transitoire. Au terme de cette période, on pourrait envisager de donner aux autres fournisseurs de services de télécommunications la possibilité d'acquérir une concession pour assurer le service universel.

La loi sur la poste a choisi une autre voie en attribuant directement à la Poste le mandat de fournir le service universel. Pour la clientèle, cette solution présente l'avantage que la collecte, le traitement, le transport et la distribution du courrier sont confiés à un seul et même opérateur. De plus, ce modèle permet d'assurer plus facilement que les conditions d'accès au service public soient les mêmes sur l'ensemble du territoire et que les exigences de qualité soient remplies pour chaque service fourni.

Au vu des conditions particulières qui prévalent en Suisse, il est judicieux que le service universel soit assuré par un seul opérateur sur l'ensemble du territoire. Confier cette mission à plusieurs opérateurs ne se justifierait pas du point de vue économique. Le cas échéant, les concurrents de la Poste ne pourraient assurer le service universel qu'à l'échelon régional, voire suprarégional. Etant donné que, au contraire des opérateurs du secteur des télécommunications, les entreprises privées opérant sur le marché postal libéralisé auraient le droit de constituer comme elles l'entendent leur propre réseau et de collaborer avec n'importe quel autre opérateur, il ne serait plus possible pour le prestataire du service universel d'assurer dans des conditions acceptables la planification, la mise à disposition et le financement de son réseau national. Se poserait aussi la question de savoir quelles prestations les prestataires du service universel opérant au niveau régional ou suprarégional devraient fournir, et à qui ils devraient les fournir. Si, comme c'est déjà le cas, les opérateurs privés n'assuraient que le transport des envois entre clients commerciaux ou la collecte des envois auprès de leurs gros clients pour les distribuer aux ménages, une offre aussi restreinte ne correspondrait plus guère à la notion de service universel telle que décrite dans la proposition de directive de l'UE.

Confier le service universel à un seul opérateur et en fixer le mandat sur le plan législatif implique l'adoption non pas d'une loi sur le marché postal, mais bien d'une loi qui décrive le mandat et les obligations du prestataire de ce service. Une loi sur le marché postal ne peut être édictée que si le ou les prestataires du service universel n'y sont pas expressément désignés comme tels.

Dès lors, le degré de libéralisation du marché postal dépend uniquement de la question du financement du service universel. Ce financement ne peut être assuré que par l'un des deux modèles présentés dans le projet de loi, car la Confédération n'entend y participer ni directement par une aide financière ni indirectement par la couverture des déficits de la Poste.

144 Modifications apportées au projet mis en consultation

Eu égard aux avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation, les modifications suivantes ont été apportées au projet de loi:

Concrétisation du service universel

Pour tenir compte du vœu exprimé par divers milieux consultés, la définition du service universel a été précisée dans le projet de loi. Il y est mentionné en particulier que la distribution du courrier doit être assurée en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine;

Services non réservés

La définition des services non réservés reste certes du ressort du Conseil fédéral, mais la limite de poids supérieure pour les services non réservés devrait être fixée à 20 kg;

Participation des opérateurs privés au financement du service universel

Les bases légales nécessaires à l'instauration d'un système de concessions seront créées pour permettre d'associer les opérateurs privés au financement du service universel. Le régime de la concession ne sera toutefois introduit que lorsque la limite du monopole aura été abaissée à un niveau tel que le financement du service universel ne pourra plus être assuré sans la constitution d'un fonds de financement;

Technique législative

Conformément aux règles de la technique législative, l'article 6 (collaboration avec des tiers) et l'article 18 (contrats avec des opérateurs étrangers) du projet de loi sur la poste ont été transférés dans le projet de loi sur l'organisation de la Poste.

145 Interventions parlementaires

Aucune intervention parlementaire en relation avec le présent projet de loi n'est actuellement en suspens.

15 Comparaison

151 Comparaison entre la réforme postale en Suisse et les réformes à l'étranger

Le tableau ci-après compare le projet suisse, les principes énoncés dans la proposition de directive de l'UE et les solutions retenues dans d'autres pays.

	CH	UE	D	NL	F	GB	S
Services réservés	Lettres et colis jusqu'à 2 kg	Lettres jusqu'à 350 g ou jusqu'à concurrence de 5 fois le tarif de base	Lettres jusqu'à 100 g (à titre transitoire)	Lettres jusqu'à 500 g	Lettres et colis jusqu'à 1 kg	Lettres d'un tarif n'excédant pas 1 £	-
Système de licences	-	-	Infopost (publipostage)	-	-		-
Services non réservés	Les services non réservés sont définis dans l'ordonnance du CF (colis jusqu'à 20 kg, journaux)	Lettres adressées, livres, catalogues et journaux jusqu'à 2 kg, colis postaux adressés jusqu'à 20 kg	Envois de détail jusqu'à 20 kg	Envois jusqu'à 10 kg	Les services obligatoires sont définis dans une directive ministérielle	Distribution des lettres adressées et des colis à toutes les adresses en Grande-Bretagne	Poste aux lettres et acheminement des colis
Prestataires du service universel	La Poste	Un ou plusieurs opérateurs	Deutsche Post AG	Post BV	La Poste	Post Office	Sweden Post
Financement du service universel	Monopole et contribution des opérateurs privés (fonds de financement)	Les détenteurs d'une licence peuvent être appelés à participer au financement du service universel (fonds de financement)	Licences	Indemnisation si la prestation ne peut pas être fournie de façon rentable dans les délais fixés	Indemnisation des services obligatoires		Coûts pris en charge par Sweden Post dans un premier temps, puis, si nécessaire, mise en place d'un fonds de financement
(Remarque: les différentes réglementations nationales devront être harmonisées une fois la directive de l'UE entrée en vigueur.)							

Le tableau ci-dessous met en évidence les points communs et les divergences entre les deux textes de lois précités.

Loi sur la poste

Prestataire du service universel

La loi établit la Poste comme seul et unique prestataire du service universel.

La Poste a l'obligation d'assurer ce service.

Elle est soumise à certaines contraintes: obligation envers le public, obligation de contracter, respect du principe de l'égalité de traitement.

Service universel

Le service universel comprend les services réservés et les services non réservés. Les services réservés sont définis dans la loi. Le Conseil fédéral peut soustraire d'autres services du monopole. Les services non réservés sont définis par le Conseil fédéral.

Les services réservés sont fournis exclusivement par le prestataire du service universel.

Financement du service universel

Dans un premier temps, le financement du service universel sera assuré par les bénéfices des services réservés. Si, par la suite, l'évolution du marché postal appelle une libéralisation plus poussée et que le monopole doit être levé sur un plus grand nombre de services, les opérateurs privés pourront être associés au financement du service universel.

Réseaux

Le fournisseur de services doit en principe être également exploitant de réseaux. Chaque fournisseur peut exploiter sa propre infrastructure (centres de traitement, lignes, véhicules). Il le fera aussi

Loi sur les télécommunications

Prestataire du service universel

Télécom PTT reçoit mandat d'assurer le service universel pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Passé ce délai, les opérateurs privés pourront demander une concession pour participer à la fourniture du service universel.

Si, dans une région donnée, aucun candidat valable ne répond à l'appel d'offres public, la commission peut désigner un concessionnaire chargé de fournir le service universel dans cette région. Ce concessionnaire a droit à une contribution d'investissements pour les coûts non couverts.

Le concessionnaire du service universel est soumis aux mêmes contraintes que la Poste.

Service universel

La loi prévoit une offre minimale de prestations relevant du service universel. Le Conseil fédéral peut compléter cette offre par d'autres prestations. A l'instar des services postaux non réservés, les prestations relevant du service universel sont fournies en concurrence avec d'autres opérateurs.

Financement du service universel

Durant une période transitoire de cinq ans, Télécom PTT assure le service universel sans en être indemnisé. Passé ce délai, les opérateurs privés pourront être appelés à participer au financement du service universel par le versement de redevances.

Réseaux

Le fournisseur de services et l'exploitant de réseau peuvent être deux entités différentes, du fait que tout fournisseur ne dispose pas forcément de sa propre infrastructure (réseau de lignes, réseau de ra-

longtemps que l'utilisation de l'infrastructure d'un tiers n'est pas plus avantageuse pour lui.

Les frais variables, en particulier les charges de personnel, constituent le principal bloc de coûts dans le domaine des réseaux.

diocommunications). Les nouveaux fournisseurs ne mettront donc pas en place leur propre réseau pour exploiter leurs services, mais se serviront des réseaux de tiers.

Les frais fixes constituent le principal bloc de coûts dans le domaine des réseaux.

Avec ses nombreux offices de poste, centres de tri et offices de réexpédition, la Poste dispose d'une infrastructure complexe qu'il s'agit d'exploiter le mieux possible. A la différence des entreprises de télécommunications, la Poste doit opérer sur des marchés peu évolutifs, ce qui rend d'autant plus difficile l'utilisation optimale de l'infrastructure postale, et les surcapacités qui apparaissent dans le secteur de la logistique réduisent d'autant les marges. La demande suit ainsi une courbe inverse à celle des télécommunications, en constante progression. L'évolution des besoins de la clientèle et les progrès techniques amplifient encore cette tendance. Aujourd'hui, les lettres doivent de plus en plus céder la place au courrier électronique et à la télécopie.

Les projets de lois doivent tenir compte de ces évolutions divergentes, si ce n'est contradictoires. Il faudra donc avant tout que la Poste puisse disposer d'un monopole suffisant pour assurer le financement du service universel. L'infrastructure postale suisse est d'une complexité telle que les coûts de son exploitation ne peuvent être couverts que si le volume de trafic est suffisant. Il est dès lors indispensable que l'ensemble de la poste aux lettres et une partie du transport des colis restent dans un premier temps placés sous la responsabilité générale de la Poste, faute de quoi l'utilisation de ses installations n'atteindra pas le seuil critique, ce qui serait pour elle synonyme de pertes et, à terme, de nouvelles charges pour le contribuable.

2 Partie spéciale: Commentaire détaillé du projet

21 Section 1: But et objet

(Art. 1^{er})

La nouvelle loi a pour but d'assurer la fourniture de services postaux et de services de paiement dans tout le pays. Elle règle en outre l'offre de prestations de la Poste. Celle-ci fournira des prestations dans les domaines des services postaux, des services de paiement et du transport de voyageurs.

Le 2^e alinéa précise que le service des cars postaux sera régi par les dispositions non pas de la loi sur la poste, mais de la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (RS 744.10), de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public (RS 742.40) et de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101).

22 Section 2: Service universel

221 Mandat de la Poste (Art. 2)

221.1 La Poste, prestataire du service universel

Pour garantir la fourniture du service universel dans tout le pays aux mêmes conditions, il importe de le confier à un seul et même opérateur, responsable à la fois de la collecte, du traitement, du transport et de la distribution des envois postaux.

221.2 Objet du service universel

Le service universel comprendra les services réservés et les services non réservés. La fourniture des services réservés, définis de manière exhaustive à l'article 3, 1^{er} alinéa, sera un droit exclusif de la Poste. Les services non réservés seront en revanche fournis en concurrence avec des opérateurs privés et, selon l'article 4, il appartiendra au Conseil fédéral de les définir.

221.3 Principes du service universel

L'article 2, 2^e alinéa, oblige la Poste à garantir aux utilisateurs le libre accès au service universel dans toutes les parties du pays et selon les mêmes principes. L'obligation qui lui est faite également d'offrir un service universel de bonne qualité et à des prix accessibles est garantie, d'une part, que les prestations de ce service satisfieront aux exigences de qualité de la clientèle et, d'autre part, que les prix seront fixés aussi avantageusement que possible, ainsi que l'exige la constitution. La Poste devra donc s'efforcer de fournir des prestations présentant un rapport équilibré entre le prix exigé et la qualité offerte.

L'article 2, 1^{er} alinéa, seconde phrase, fixe en outre le principe selon lequel les prestations relevant du service universel devront être assurées en règle générale tous les jours ouvrables, soit du lundi au samedi, mais au moins cinq jours par semaine.

L'ensemble de la population et de l'économie disposera ainsi de services postaux et de services de paiement avantageux et de qualité. Le développement économique équilibré des différentes régions du pays s'en trouvera dès lors favorisé et l'attrait de la place économique et financière suisse renforcé.

221.4 Conditions-cadres du service universel

Le service universel repose sur l'existence d'une infrastructure postale performante destinée à la collecte, au transport et à la distribution des envois postaux.

Le réseau de transport comprend les équipements requis pour l'acheminement par le rail et par la route. Le transport entre les centres de traitement est normalement assuré par le chemin de fer, alors que l'acheminement des envois

entre les offices de dépôt, les centres de traitement et les offices de distribution a lieu la plupart du temps par la route.

Enfin, la distribution peut être effectuée à domicile ou dans une case postale. A cet égard, le principe appliqué jusqu'ici restera valable: tout envoi sera distribué à son destinataire au lieu indiqué dans l'adresse qui figure sur l'envoi. Il ne pourra être dérogé à ce principe que lorsque des circonstances particulières ou une situation géographique inhabituelle l'exigent, ainsi que le prévoit également la proposition de directive de l'UE.

Si les différentes composantes du réseau postal sont placées sous la responsabilité d'un seul opérateur, ce dernier peut superviser l'ensemble des prestations, du dépôt à la distribution. Il est alors plus facile d'améliorer les conditions d'exploitation du réseau et d'en augmenter la rentabilité, l'efficacité et la qualité. Une telle situation n'exclut toutefois pas que, dans des cas particuliers, la collecte, le transport ou la distribution des envois soient confiés à des tiers.

221.5 Financement du service universel

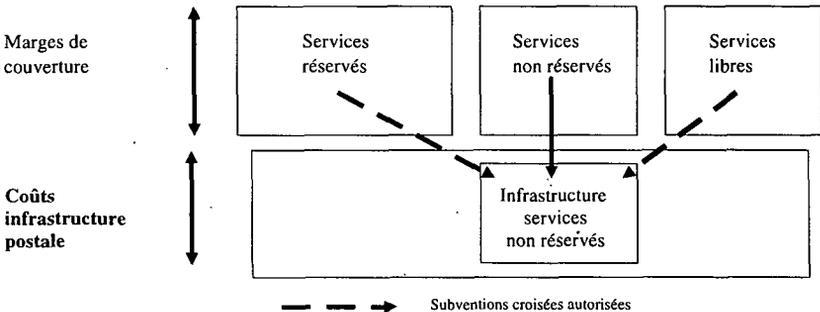
Le projet prévoit plusieurs instruments qui permettront d'assurer le financement du service universel en toutes circonstances. Il appartiendra au Conseil fédéral de choisir la solution la mieux adaptée en fonction de l'évolution de la situation. En mettant à disposition différents modèles de financement, on s'assure qu'en cas de libéralisation plus importante du marché postal, le financement du service universel restera garanti sans que le législateur ait à remettre l'ouvrage sur le métier. Tout comme la nouvelle loi sur les télécommunications, la loi sur la poste part du principe que le financement du service universel sera assuré uniquement par les recettes obtenues sur le marché postal, étant donné que la Confédération n'entend y contribuer ni directement par une aide financière ni indirectement par la couverture des déficits de la Poste.

Les modèles de financement proposés sont au nombre de deux:

Financement de l'infrastructure des services non réservés par le produit des services réservés

(financement par le monopole)

Modèle



La base du financement du service universel sera assurée par le produit des services réservés. Les effets d'une limitation du monopole sur les marges de couverture servant à financer le service universel ont été examinés dans le cadre d'une étude de simulation, demandée par la commission «Eurostratégie de la Poste» (cf. ch. 141).

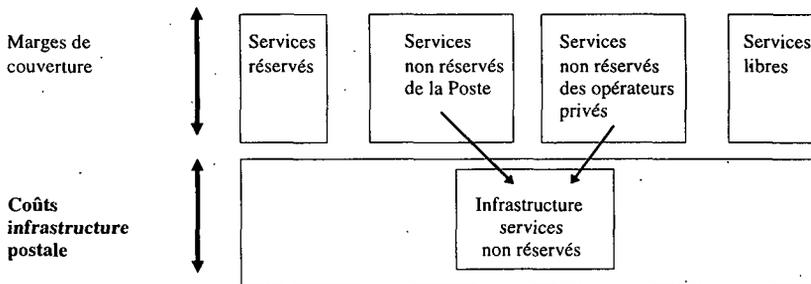
Le produit des services non réservés pourra également contribuer au financement du service universel, à condition toutefois que la Poste dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour aménager son offre et fixer ses prix dans ce domaine. Elle aura ainsi les moyens d'offrir à sa clientèle des produits compétitifs qu'elle vendra en quantité suffisante pour assurer l'exploitation des centres de traitement et réaliser l'objectif de financement du service universel.

La même infrastructure servira à la fourniture des services réservés et des services non réservés. Les avantages qui en découlent permettront de mieux exploiter les capacités disponibles et de fournir les prestations à des conditions plus avantageuses.

La Poste pourra également, au titre des services postaux et des services de paiement, offrir des prestations non obligatoires en concurrence avec les opérateurs privés ainsi que des prestations sur mandat de tiers, afin de mieux rentabiliser son infrastructure. L'excédent qui en résultera sera, le cas échéant, affecté au financement du service universel. Toutefois, des bénéfices ne pourront être réalisés dans le secteur libre que si la Poste dispose d'une autonomie de gestion suffisante.

Participation des fournisseurs privés de services non réservés au financement des services non réservés fournis par la Poste (fonds de financement)

Modèle



Selon ce modèle, les fournisseurs privés de services non réservés seront appelés à participer au financement du service universel. Les principes d'évaluation de leur contribution sont exposés au chiffre 23.

221.6 Relation entre les deux modèles de financement

Le projet part du principe que, dans un premier temps, le financement de l'infrastructure nécessaire pour la fourniture du service universel sera garanti par le maintien d'un monopole et par les recettes qui en résulteront. Si l'évolution de la situation en Suisse ou en Europe l'exige, le Conseil fédéral pourra ensuite réduire la portée du monopole, compte tenu toutefois des dispositions de l'article 3, 3^e alinéa.

Le financement de la desserte de base – autrement dit la compensation du découvert des services non réservés – ne sera assuré par le fonds que lorsque le monopole aura été réduit à un point tel que les recettes des services réservés ne suffiront plus à combler le déficit des services non réservés fournis par la Poste, et à condition que celle-ci ne dispose d'aucun autre moyen pour le faire.

221.7 Contributions de la Poste à la réduction des coûts du service universel

Les comptes de la Poste présentaient, il y a peu de temps encore, un déficit d'environ 800 millions de francs, entièrement compensé par les recettes de Télécom. Même si l'on déduit de ce montant les 450 millions de francs que les prestations en faveur de l'économie générale ont coûté à la Poste, la perte nette n'en reste pas moins considérable.

Pour devenir une entreprise compétitive capable de s'affirmer sur le marché, la Poste doit adopter les mesures qui lui permettront d'accéder à l'indépendance financière. Elle veut notamment équilibrer ses comptes d'ici à la fin de 1997 et elle n'y parviendra que si elle est indemnisée des prestations qu'elle fournit en faveur de l'économie générale. Certaines mesures ont déjà été adoptées pour améliorer sa situation financière:

Le programme «Maîtrise des coûts»

- Ce programme prévoit de réduire les coûts annuels de la Poste de 350 millions de francs. A eux seuls, les projets «Colis 2000» et «Poste aux lettres 2000» permettront de réaliser des économies de quelque 200 millions de francs, grâce à une meilleure conception des prestations et à un traitement plus rationnel des envois. Pour le reste, les mesures d'économie touchent au domaine de la distribution et à l'infrastructure. A la fin de 1994, près de la moitié des économies escomptées étaient déjà réalisées;
- les mesures de rationalisation introduites précédemment, telles que l'automatisation des services de paiement, continueront en outre de contribuer à un meilleur équilibre financier de l'entreprise.

La Poste a certes conservé la première place sur le marché suisse des services de paiement, mais il est toujours plus difficile de réaliser des bénéfices dans ce domaine. La forte pression exercée par les coûts et le fait que les produits reposent essentiellement sur les revenus d'intérêts des avoirs en compte laissent présager une détérioration des résultats. L'automatisation des services de paiement, si elle a permis de rationaliser les opérations et de freiner le développement des coûts, a également conduit à un traitement plus rapide des ordres. Les avoirs

des clients restent donc moins longtemps sur les comptes et les produits s'en ressentent inévitablement. Dans ces conditions, il est impératif non seulement que la Poste offre des prestations concurrentielles, mais aussi qu'elle mette sur le marché des produits nouveaux, dans la mesure où la constitution l'autorise.

222 Services réservés (Art. 3)

Le droit exclusif de transporter des envois postaux s'applique à la collecte, au tri, au transport proprement dit et à la distribution des catégories d'envois mentionnées à l'article 3.

Critères de délimitation

La limite du monopole est actuellement fixée à 5 kg; le projet de loi prévoit de l'abaisser à 2 kg.

Une autre innovation importante est également proposée en ce qui concerne les critères de délimitation des services réservés: les envois seront soumis au monopole non plus selon qu'ils sont «fermés» ou «ouverts», mais selon qu'ils sont «adressés» ou «non adressés». Ce nouveau critère a l'avantage d'être beaucoup plus facile à appliquer que l'ancien. Seront considérés comme «adressés», et par conséquent soumis au monopole, les envois sur lesquels figurera l'adresse du destinataire, ainsi que ceux sur lesquels auront été apposés des signes ou des chiffres permettant d'identifier ce dernier.

Conséquences financières de la nouvelle limite du monopole pour le service des colis

Pour les répercussions financières de l'abaissement de la limite du monopole à 2 kg, nous renvoyons le lecteur au chiffre 141 du présent message.

Transfert du droit de transporter des envois à des tiers

La disposition du 1^{er} alinéa, seconde phrase, accorde à la Poste le droit de faire appel à des tiers pour assurer la fourniture de prestations relevant des services réservés. Elle crée en outre la base légale qui permettra à la Poste de transférer les services réservés à des tiers par contrat de franchise.

Exceptions

Le projet de loi prévoit au 2^e alinéa un certain nombre d'exceptions à l'application du monopole.

Les envois du courrier accéléré

Les envois du courrier accéléré seront dorénavant exclus du monopole. La notion d'«envois du courrier accéléré» recouvre à la fois les envois exprès au sens de l'article 91 OP et le service de courrier postal visé à l'article 139a OP.

Cette exception tient compte du fait que de nombreux coursiers privés offrent déjà des prestations du même type dans les régions urbaines. Elle a donc le mérite de clarifier la situation juridique de tous les opérateurs du secteur.

Afin de pouvoir distinguer le courrier accéléré de celui qui ne l'est pas, le Conseil fédéral sera appelé à définir la notion d'«envois du courrier accéléré» par voie d'ordonnance. Le critère déterminant sera non pas le délai de distribution moyen, mais la différence de prix entre les envois dont l'acheminement est accéléré et les autres. Le prix minimal d'un envoi du courrier accéléré sera fixé de manière à être un multiple du prix demandé pour l'acheminement du courrier non accéléré.

Cette réglementation correspond aux solutions adoptées par la plupart des pays de l'UE.

Les envois postaux internationaux

Actuellement, en Suisse, les opérateurs privés peuvent transporter tous les envois postaux du service international, à condition d'être au bénéfice d'une concession (cf. art. 5 OP). Dans les pays de l'UE, par contre, seuls les envois internationaux sortants sont admis au transport par des sociétés privées. Le projet de loi propose une solution de compromis: le système des concessions est aboli, mais les opérateurs privés ne pourront plus transporter indifféremment tous les envois du service international; seul le transport des colis leur sera autorisé, auquel s'ajoutera celui des envois sortants de la poste aux lettres.

Cette libéralisation du trafic international sortant est d'autant plus souhaitable que l'UE a pour objectif de permettre à l'avenir aux opérateurs postaux de collecter des envois à l'étranger; ces envois seraient ensuite soit distribués dans le pays d'origine de l'opérateur concerné, soit acheminés vers un pays tiers (repostage).

Quant aux envois de la poste aux lettres en provenance de l'étranger, les conditions de la libéralisation de ce segment de marché ne sont pas réunies. Les conséquences financières qu'elle entraînerait ont fait l'objet d'une étude de simulation, selon laquelle il faudrait s'attendre à un manque à gagner de 10 à 30 millions de francs par année. Il n'est pas judicieux de courir ainsi le risque de voir s'évaporer une part déterminante des marges de couverture destinées au financement du service universel.

Autres exceptions éventuelles

Selon le 3^e alinéa, le Conseil fédéral peut exclure d'autres prestations du monopole, à condition toutefois que le financement du service universel reste assuré. Cette disposition, en relation avec les dispositions des articles 5 à 7, donne au pouvoir exécutif les moyens de libéraliser progressivement le marché postal, sans que le législateur ne doive intervenir à chaque fois. Ainsi, s'il paraissait opportun d'adapter le monopole en vigueur dans notre pays à l'évolution du marché, tant national qu'européen, le Conseil fédéral pourrait le faire en excluant certaines catégories d'envois des services réservés, ou en réduisant la limite de poids fixée au 1^{er} alinéa. Au préalable, il devrait néanmoins s'assurer que ses décisions ne compromettent pas le financement du service universel.

Etant admis que les exceptions mineures ne remettent pas ce financement en question, le Conseil fédéral pourra toujours décider des exceptions énumérées actuellement aux articles 2 LSP et 10 OP.

Comme c'était le cas jusqu'à présent, la nouvelle législation autorise toute personne ou entreprise, par l'intermédiaire du personnel qu'elle emploie (courriers, etc.), à distribuer son propre courrier aux destinataires.

223 Services non réservés (Art. 4)

Les services non réservés font partie intégrante du service universel. La Poste, contrairement à ses concurrents, se trouve donc dans l'obligation de les fournir dans toutes les parties du pays aux mêmes conditions (cf. art. 2, 2^e al.).

La Poste est donc soumise à une «obligation subsidiaire», dans la mesure où elle doit garantir la fourniture des services non réservés que les opérateurs privés ne peuvent ou ne veulent pas fournir. Ces services doivent être assurés dans l'intérêt public et sont ouverts à la concurrence, mais les opérateurs renoncent à les fournir parce qu'ils ne sont pas rentables ou alors ne les assurent qu'en partie, délaissant leurs composantes non lucratives telles que la desserte des régions périphériques de montagne (cf. l'avis de droit du professeur B. Knapp de 1993 concernant les conséquences juridiques de la transformation des PTT en société anonyme de droit privé entièrement contrôlée par la Confédération ou en société d'économie mixte, en particulier les ch. 83 ss).

Détermination des services non réservés

Les prestations que la Poste doit fournir à l'heure actuelle ont été fixées par le législateur et figurent à l'article 9 LSP. A l'avenir, il incombera au Conseil fédéral de déterminer les prestations qu'elle aura l'obligation d'offrir au titre des services non réservés. Le Conseil fédéral se limitera toutefois à désigner chacune de ces prestations, laissant à la Poste le soin d'en fixer elle-même le détail en application de l'article 10 du projet de loi. Cette solution permettra d'adapter rapidement les services non réservés aux besoins sans cesse changeants de la population et de l'économie.

Critères de détermination des services non réservés

Le Conseil fédéral n'a pas toute latitude pour déterminer les services non réservés. Il examinera d'abord, à la lumière des besoins de la clientèle de la Poste, les prestations qu'il faut fournir dans tout le pays. Ce faisant, il mettra l'accent sur les prestations postales indispensables au développement des régions périphériques.

Il vérifiera ensuite qu'un marché existe pour chacun des services retenus et que ceux-ci ne sont pas déjà fournis par la concurrence. S'il apparaît qu'un service donné est effectivement déjà offert par plusieurs opérateurs, que le rapport entre le prix et la qualité de ce service est supérieur à celui que la Poste pourrait garantir et que la desserte de tout le pays est déjà assurée, le Conseil fédéral n'est plus tenu de faire figurer ce service au nombre des services non réservés.

Futurs services non réservés de la Poste

Le Conseil fédéral attribuera à la catégorie des services non réservés les prestations suivantes:

Secteur postal:

- transport des colis jusqu'à 20 kg;
- transport des journaux et des périodiques en abonnement;

Secteur des paiements:

- les versements (versements comptants au guichet, mandats);
- les paiements (paiements comptants au guichet, mandats);
- les virements (virements de compte à compte).

Services non réservés du secteur postal

Il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer par voie d'ordonnance la limite supérieure du poids des colis dont le transport relèvera des services non réservés; compte tenu des avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation, cette limite sera fixée, comme mentionné plus haut, à 20 kg.

Quant au transport des journaux et des périodiques en abonnement, son intégration aux services non réservés est destinée à garantir la distribution de la presse, notamment des quotidiens, dans l'ensemble du pays, et à contribuer ainsi au maintien de la pluralité des opinions.

Services non réservés du secteur des paiements

La Suisse est un pays dont la population est assez conservatrice en matière de paiements et où le virement jouit d'une grande faveur. Contrairement à des pays comme les Etats-Unis et la France, où les chèques et les cartes de crédit occupent une place prépondérante, les espèces sonnantes et trébuchantes comptent encore pour beaucoup dans la vie quotidienne des Suisses. Les prestations de base introduites au moment de la création du service des chèques postaux (versements comptants, paiements comptants et virements), offertes dans tout le pays, ont acquis une grande popularité et jouissent de l'entière confiance de la clientèle. Leur intégration aux services non réservés permettra d'assurer une desserte de base suffisante en matière de trafic des paiements en Suisse.

23 Section 3: Fournisseurs privés de services postaux, non réservés

231 Régime de la concession (Art. 5)

L'article 5 crée la base légale qui permettra au Conseil fédéral d'obliger les opérateurs privés à être au bénéfice d'une concession pour fournir certains services postaux non réservés (*1^{er} al.*). Un contrôle minimal du marché postal est ainsi garanti. De plus, la mise en place d'un tel régime de concession permet la perception de redevances (cf. art. 6).

Néanmoins, pour ne pas restreindre la concurrence dans le domaine des services non réservés, l'obtention d'une concession constituera un droit (*2^e al.*).

Il appartiendra au DFTCE d'octroyer les concessions et de veiller à la bonne application du régime de la concession.

232 Redevances (Art. 6)

Pour concrétiser la possibilité qui lui est donnée par l'*article 3, 3^e alinéa*, d'exclure d'autres prestations des services réservés, le Conseil fédéral pourra, en vertu du *1^{er} alinéa*, associer les opérateurs privés au financement du service universel.

Le fonds de financement sera alimenté en fonction des coûts non couverts dans le domaine des services non réservés. La contribution de chaque opérateur postal sera fixée proportionnellement au chiffre d'affaires soumis à la taxe sur la valeur ajoutée qu'il dégagera de la fourniture des services non réservés.

Le *2^e alinéa* précise à quelle fin le produit des redevances sera utilisé: il servira avant tout au financement des services non réservés fournis par la Poste.

Selon le *3^e alinéa* enfin, il revient au Conseil fédéral de régler les modalités de la perception des redevances.

233 Emoluments (Art. 7)

Des émoluments seront perçus par le DFTCE pour l'octroi, la modification et le retrait des concessions. Il appartiendra au Conseil fédéral d'en fixer le montant.

234 Révocation et retrait de la concession (Art. 8)

Le DFTCE pourra révoquer ou retirer la concession si les droits dus ne sont pas acquittés ou si les échéances de paiement ne sont pas respectées, ou encore si les dispositions régissant la concession ne sont pas observées. Les recours contre les décisions de révocation ou de retrait de la concession seront traités par la commission de recours du DFTCE.

24 Section 4: Services libres de la Poste (Art. 9)

En accord avec la politique de l'UE, la loi prévoit d'instituer des services libres, que la Poste aura le droit mais non l'obligation de fournir.

Intervenant dans le secteur libre au même titre que n'importe quel opérateur privé, la Poste devra aussi en adopter les méthodes de gestion. Si, par exemple, le produit de la vente d'un service libre ne suffit pas à couvrir les coûts occasionnés, ce service devra être retiré de l'offre, à moins qu'une amélioration de la marge de couverture ne puisse être escomptée dans un délai raisonnable.

En relation avec la fourniture de services libres, il s'agira en outre de veiller à ce que la Poste et ses filiales soient soumises dans ce domaine aux mêmes dispositions légales que leurs concurrents du secteur privé.

Etendue du secteur libre

Sont réputés libres tous les services qui ne font pas partie du domaine réservé défini par la loi et qui n'auront pas été inclus dans le secteur non réservé par le Conseil fédéral.

Délimitation du secteur libre par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral déterminera, par voie d'ordonnance, les services libres qui seront offerts par la Poste. Il aura ainsi toute latitude pour adapter les tâches de la Poste au gré de l'évolution de la situation, tout en veillant à ce que les conditions imposées par la constitution soient toujours remplies lors de l'introduction de nouveaux produits ou services, prévue au 1^{er} alinéa, lettre a.

Services libres et services de paiement

La constitution permet à la Confédération de prendre des dispositions en matière d'activités bancaires, mais elle ne l'autorise pas expressément à exercer elle-même de telles activités. A l'heure actuelle, les conditions pour la création d'une banque postale ne seraient donc pas réunies. Une extension ciblée de l'offre de prestations des services de paiement en harmonie avec les contraintes constitutionnelles en la matière pourrait contribuer de façon déterminante à surmonter les difficultés dont il est fait état au chiffre 221.7.

Prestations fournies sur mandat de tiers

La Poste offre déjà à ses guichets diverses prestations sur mandat de tiers. C'est le cas par exemple de la souscription de dépôts à terme auprès de la Confédération pour le compte de l'Administration fédérale des finances, de la collecte des bulletins de participation de la société du Sport-Toto ou de l'exécution de certaines opérations bancaires par les buralistes postaux.

La disposition du 1^{er} alinéa, lettre b, donne une base légale à toutes les activités que la Poste exercera à l'avenir en qualité d'intermédiaire. La fourniture de prestations sur mandat de tiers permettra à la Poste d'optimiser l'utilisation de ses guichets.

La seule limite fixée aux activités d'intermédiaire de la Poste est qu'elles devront être assurées dans le cadre de l'utilisation ordinaire de l'infrastructure. La commercialisation, sur mandat de tiers, de services financiers et d'assurances ainsi que celle d'autres produits adaptés à la vente aux guichets de poste relèvent sans aucun doute d'une telle utilisation de l'infrastructure.

Interdiction des subventions croisées

Les services libres doivent s'autofinancer; autrement dit, la Poste n'a pas le droit d'utiliser le produit de la vente des services réservés pour en réduire le prix. On entend éviter ainsi qu'elle ne se procure un avantage concurrentiel injustifié.

L'interdiction des subventions croisées oblige la Poste à tenir une comptabilité analytique distincte pour chacune des trois catégories de services. Ce faisant, elle appliquera les principes d'établissement des comptes mentionnés à l'article 11 de la loi sur l'organisation de la Poste.

25 Section 5: Prestations de la Poste

251 Offre de prestations

(Art. 10)

Etablissement de l'offre de prestations

Les services réservés que la Poste doit assurer sont fixés par le législateur (art. 3), alors qu'il appartient au Conseil fédéral de définir les services non réservés (art. 4, 2^e al.) et les services libres que l'entreprise peut fournir (art. 9, 2^e al.).

C'est en revanche à la Poste elle-même qu'incombera la responsabilité d'aménager les prestations. Elle réglera en particulier le détail de l'offre de prestations de chacun de ses services ainsi que la fréquence et les heures des tournées de distribution. Elle bénéficiera ainsi de la marge de manœuvre requise pour réagir aussi vite que ses concurrents, et sans procédure complexe, à l'évolution des marchés et des besoins de la clientèle.

Afin d'être moins coûteuse, la distribution des envois doit dès lors être organisée de la manière la plus rationnelle possible; il est en particulier indispensable que l'emplacement des boîtes à lettres puisse être imposé à la clientèle. Les normes en vigueur en la matière seront donc maintenues (cf. art. 156b ss OP).

Un autre exemple est celui des batteries de cases postales centralisées que la Poste peut installer dans les quartiers constitués essentiellement de résidences secondaires ainsi que dans les grands ensembles résidentiels des régions urbaines. Cette possibilité doit également être maintenue.

La Poste peut en outre décider d'exclure certains envois du transport ou de ne les y admettre que conditionnellement. Cette question est actuellement réglée par les articles 25 et 26 LSP. Est notamment concerné le traitement d'envois contenant des matières toxiques ou ne se prêtant pas au transport postal.

Enfin, la *seconde phrase* oblige la Poste à aménager son offre en tenant compte, dans la limite de ses possibilités, des besoins de la population et de l'économie ainsi que des progrès de la technique.

252 Conditions générales

(Art. 11)

La Poste définira les conditions générales d'utilisation de ses services.

Conditions générales applicables aux services postaux

Pour le service intérieur, la Poste établira ses conditions générales en se conformant aux dispositions du code des obligations relatives au contrat de transport. De plus, afin que les services destinés au grand public soient fournis efficacement, elle devra être à même de définir de manière unilatérale les conditions générales qui leur sont applicables, alors que pour les services destinés à la clientèle commerciale, les conditions de la fourniture des prestations devront être fixées d'un commun accord avec les clients concernés.

Selon le 2^e alinéa, lettre a, la Poste sera autorisée à se dégager en tout ou en partie de la responsabilité découlant du transport d'envois postaux non inscrits. Cette

disposition spéciale est fondée sur la réserve dont fait état l'article 455, 3^e alinéa, du code des obligations (CO; RS 220) et se justifie par les problèmes particuliers que posent les envois non inscrits en matière de preuve.

L'article 100, 2^e alinéa, CO dispose en outre que le juge peut, en vertu de son pouvoir d'appréciation, tenir pour nulle une clause qui libérerait d'avance le débiteur de toute responsabilité en cas de faute légère, si cette responsabilité résulte de l'exercice d'une industrie concédée par l'autorité. Afin de la mettre sur le même pied que les opérateurs privés en ce qui concerne la limitation de la responsabilité, le 2^e alinéa, lettre a, prévoit expressément que la Poste peut aussi se soustraire à la responsabilité qu'elle encourrait en cas de faute légère. Cette disposition se fonde sur l'article 101, 3^e alinéa 3, CO.

Quant aux conditions générales applicables au service international, la Poste les définira en tenant compte des dispositions de la Convention postale universelle et des actes qui en découlent.

Conditions générales applicables aux services de paiement

D'une manière générale, les remarques ci-dessus s'appliquent également aux conditions générales des services de paiement. Il est prévu que la clientèle privée sera avertie par écrit de toute modification apportée à ces conditions générales. Selon le 2^e alinéa, lettre b, la Poste sera en outre autorisée à édicter des dispositions particulières en matière de chèques postaux.

253 Garantie de l'Etat (Art. 12)

Ainsi que le précise le message relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunications au chiffre 311.35, la Poste jouira en sa qualité d'établissement de droit public d'une garantie de l'Etat pour les fonds déposés sur les comptes postaux. L'article 12 inscrit cette garantie dans la loi. Les prestations financières fournies au titre des services libres seront toutefois exclues de la garantie de l'Etat.

La fourniture de services non réservés au titre de l'«obligation subsidiaire» à laquelle sera soumise la Poste entraînera pour les services de paiement des coûts supplémentaires. Or, la garantie de remboursement accordée par la Confédération favorisera le maintien des fonds déposés sur les comptes postaux et en attirera de nouveaux. Elle contribuera ainsi indirectement à limiter le coût des prestations et permettra aux services de paiement de continuer à participer au financement du réseau des offices de poste.

254 Assurance de la qualité (Art. 13)

L'article 10 lui donnant la compétence de préciser elle-même le détail de son offre de prestations, la Poste devra en profiter pour établir aussi les normes de qualité auxquelles elle entend soumettre la fourniture des services réservés. Elle s'inspirera des standards de qualité généralement appliqués à l'heure actuelle.

L'article 13 oblige la Poste à faire contrôler périodiquement la qualité de ses services réservés par un organe indépendant et à rendre public le résultat de ces contrôles.

255 Traitement de données

(Art. 14)

Les rapports juridiques de la Poste avec sa clientèle sont régis par le droit privé. Ainsi le traitement des données personnelles par la Poste devra se référer aux dispositions applicables aux personnes privées, en l'occurrence l'article 23, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

L'article 14, 1^{er} alinéa, indique sans ambiguïté qu'en matière de traitement des données, ces dispositions sont valables tant pour le service universel que pour les services libres. L'application de dispositions différentes à des situations analogues ou ne se distinguant que difficilement les unes des autres n'aurait en effet trouvé aucune justification, ni du point de vue pratique, ni du point de vue économique.

En tant qu'établissement autonome de droit public, la Poste reste un organe fédéral au sens de l'article 3, lettre h, LPD, et elle est soumise à la surveillance prévue à l'article 23, 2^e alinéa, de la même loi.

Les dispositions réglant le traitement des données personnelles par des personnes privées s'appliquent en principe également à la remise de données à des tiers par la Poste. Le 2^e alinéa établit en outre la base légale permettant au Conseil fédéral de réagir rapidement et de façon appropriée à un éventuel danger qui pourrait résulter de l'application de nouvelles techniques de traitement et de transmission des données de la clientèle.

26 Section 6: Prix des prestations de la Poste

261 Fixation des prix par la Poste

(Art. 15)

La loi prévoit que la Poste fixera elle-même le prix de ses services. S'ajoutant à celle qui lui donne la liberté d'aménager son offre de prestations, cette disposition permettra à la Poste de bénéficier d'une marge de manœuvre suffisante dans des domaines qui sont essentiels pour la bonne marche de toute entreprise.

La Poste ne pourra toutefois fixer ses prix à sa guise. Elle sera tenue, comme n'importe quelle autre entreprise, d'observer certains principes commerciaux, dont le plus important veut que les prix soient établis de manière à couvrir au moins les coûts. Des exceptions à cette règle ne pourront être admises que pour favoriser le lancement de nouveaux produits ou services, ou encore lorsqu'un produit devra absolument être maintenu dans l'assortiment pour une question de prestige ou d'image auprès du public.

Prix des services réservés

Les prix des services réservés seront fixés conformément aux conditions énoncées au 2^e alinéa. Ils devront donc être établis selon les mêmes principes et de manière

à couvrir au moins les frais, mais rester indépendants de la distance. L'obligation de couvrir les frais détermine la limite inférieure des prix, mais elle ne signifie en aucun cas qu'il soit interdit de réaliser un bénéfice. Quant à l'indépendance par rapport à la distance, elle garantit que le transport des envois soumis au monopole ne sera pas plus onéreux dans les régions éloignées que dans les agglomérations. La Poste contribuera ainsi au développement économique des régions périphériques.

Les prix des services réservés devront être approuvés par le DFTCE.

Prix pour les clients importants

Si un client important a de multiples exigences en matière de services postaux ou s'il souhaite bénéficier d'une solution répondant exactement à ses besoins, la Poste pourra lui fournir les prestations souhaitées à un prix qu'elle fixera dans chaque cas particulier, compte tenu des coûts. Elle devra cependant veiller à ce que les prix appliqués à des prestations du service universel comparables entre elles soient toujours calculés selon les mêmes principes.

La Poste aura donc la possibilité, pour les clients importants, d'établir ses tarifs directement en fonction des coûts. Elle le fera en outre dans chaque cas particulier comme le font habituellement tous ses concurrents. Il ne s'agit là en fait que d'appliquer des prix sur mesure à des solutions sur mesure. Les clients seront ainsi traités équitablement, puisque le calcul du prix sera fondé uniquement sur le coût de la prestation fournie ou sur l'économie qu'elle permettra de réaliser par rapport à la prestation de base ordinaire. On tiendra compte, par exemple, des prestations préliminaires fournies par le client, de l'expédition régulière d'envois en nombre ou encore du dépôt des envois au centre de traitement par le client lui-même. Seule l'adoption d'une telle politique permettra à la Poste d'exploiter pleinement son infrastructure en traitant une quantité suffisante de lettres et de colis.

Quelques chiffres suffisent à démontrer que la Poste ne peut se passer de ses gros clients, particulièrement dans le secteur des colis. En 1993, elle a traité 210 millions de colis, dont la moitié environ provenait de ses 1850 grands clients, autrement dit des clients qui lui en confient plus de 10 000 par année. Cette clientèle a ainsi assuré 40 pour cent environ des recettes du secteur, contre 15 pour cent pour le reste de la clientèle commerciale.

Seront également considérés comme clients importants les partenaires contractuels que la législation en vigueur autorise à faire usage de l'affranchissement à forfait (art. 40 LSP) ainsi que la Confédération pour ses prestations en faveur des militaires en service (art. 38 LSP).

Surveillance des prix

Avant d'approuver les prix des services réservés, le DFTCE devra, selon l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSP; RS 942.20), prendre l'avis du Surveillant des prix.

Les prix des services non réservés et des services libres, fixés par la Poste, ne seront pas soumis aux dispositions de l'article 14, 1^{er} alinéa, LSP. Ils pourront donc être établis sans l'avis préalable du Surveillant des prix. Celui-ci restera

néanmoins compétent, comme dans tous les autres secteurs de l'économie, pour juger des cas relevant de l'abus de position dominante.

262 Prix préférentiels pour le transport de journaux et de périodiques
(Art. 16)

L'article 161, 1^{er} et 2^e alinéas, s'inspire directement du nouvel article 10, alinéas 1 et 1^{bis}, LSP, approuvé par le Parlement, à la différence près que ce n'est plus au Conseil fédéral mais à la Poste qu'il appartiendra de fixer les prix, conformément aux dispositions de l'article 15 ci-dessus. De même que les prix des services réservés, les prix préférentiels pour le transport des journaux et des périodiques devront être approuvés par le DFTCE.

Pour le reste, nous renvoyons le lecteur au message du 20 avril 1994 concernant la modification de la loi sur le service des postes (FF 1994 II 853).

27 Section 7: Utilisation de terrains faisant partie du domaine public
(Art. 17)

Les dispositions de l'article 17 correspondent à celles de l'article 6 de la loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT (LO-PTT; RS 781.0) en vigueur. Elles autorisent la Poste à disposer gratuitement du domaine public afin d'y installer les équipements nécessaires pour assurer le service universel. Ces dispositions libèrent en principe la Poste de l'obligation d'observer les règlements cantonaux et communaux en vigueur en matière de construction lorsqu'elle installe les équipements visés par cet article.

28 Section 8: Voies de droit

Les nouvelles dispositions empêcheront que la Poste soit à la fois juge et partie. Elle ne sera dorénavant plus que partie au litige et le rôle du juge sera assumé par les tribunaux soit civils, soit administratifs, selon la nature de la contestation.

281 Principe
(Art. 18)

En vertu du principe de la séparation des fonctions de réglementation et des fonctions d'exploitation, les différends survenant entre la Poste et sa clientèle ne peuvent plus être jugés par la Poste elle-même. La nouvelle loi prévoit donc qu'en règle générale les contestations seront portées devant les tribunaux civils.

De même que pour le secteur privé, les différends entre la Poste et sa clientèle portant sur des questions d'organisation de l'exploitation, telles que l'horaire d'ouverture des guichets ou la fréquence et les horaires des tournées de distribution, ne pourront être portés devant les tribunaux.

En complément à la désignation du for selon les dispositions de l'article 3 LO-PTT, les actions contre la Poste pourront à l'avenir être ouvertes aussi au siège de la succursale concernée. Les clients auront donc également la possibilité d'engager contre la Poste des actions motivées par la fourniture de prestations dans le canton où ils sont domiciliés.

Pour les autres contestations, le for est désigné conformément à l'article 17 de la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste.

282 Exceptions (Art. 19)

Pour des raisons d'ordre juridique, les contestations visées à l'article 19 ne seront pas jugées par les tribunaux civils; elles devront faire l'objet d'une décision qui pourra être attaquée par voie de recours conformément aux dispositions du droit administratif fédéral.

Afin d'être moins coûteuse, la distribution des envois relevant du service universel devra être organisée de manière rationnelle et il faudra qu'on puisse à l'avenir également imposer à la clientèle l'emplacement des boîtes à lettres. Pour régler les contestations qui peuvent surgir dans ce domaine, la procédure administrative paraît plus appropriée que l'ouverture d'une action devant les tribunaux civils. Cette réglementation tient compte en outre de l'intérêt des fournisseurs privés de services postaux, dans la mesure où ils utiliseront les mêmes boîtes à lettres pour la distribution de leurs envois.

La Confédération entend promouvoir la diversité de la presse en lui garantissant certains avantages, parmi lesquels figure l'application de prix préférentiels au transport des journaux et des périodiques; les contestations dans ce domaine seront réglées non pas par les tribunaux civils, mais conformément aux dispositions de la procédure administrative.

Le service compétent pour prendre les décisions sera désigné par la Poste. Les recours contre ces décisions devront être adressés à la commission de recours du DFTCE, qui statuera définitivement.

29 Section 9: Dispositions pénales (Art. 20)

Les dispositions pénales prévues par la loi sur la poste ne concernent que les infractions contre lesquelles la protection du code pénal est insuffisante, à savoir la violation du droit exclusif de la Poste de fournir les services réservés et la non-observation des dispositions relatives aux concessions par les fournisseurs privés de services postaux non réservés. Pour le reste, la loi sur la poste ne contiendra plus de mesures de protection pénale particulières. Toute autre approche irait à l'encontre du principe qui inspire l'ensemble de ce projet de loi, selon lequel tous les prestataires de services postaux doivent être mis sur pied d'égalité.

Le champ d'application de cette norme dépend de la définition des services réservés donnée à l'article 3. En l'absence d'une disposition pénale en la matière,

le droit exclusif qu'a la Poste d'opérer dans le domaine réservé risquerait d'être violé et le maintien d'un service universel suffisant serait alors compromis. La seconde partie du 1^{er} alinéa rend punissable toute personne qui transporterait sans concession des envois relevant des services non réservés. Il ne pourra y avoir infraction que lorsque le Conseil fédéral aura instauré le régime de la concession prévu à l'article 5, 1^{er} alinéa. La sanction prévue est l'amende.

Le 2^e alinéa attribue au DFTCE la compétence de poursuivre et de juger les infractions constituant une violation du droit exclusif de la Poste de fournir les services réservés. Les dispositions applicables en la matière sont celles de la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

210 Section 10: Fourniture des services postaux dans des situations extraordinaires (Art. 21)

Selon l'article 21, 1^{er} alinéa, il revient au Conseil fédéral de définir les prestations que la Poste doit assurer dans des situations extraordinaires. La Poste devra être indemnisée des coûts qui pourraient résulter de cette obligation.

Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral pourra, si une situation extraordinaire l'exige, astreindre au service le personnel nécessaire. La Poste ne pourra s'acquitter de cette obligation que si elle dispose de sa propre organisation de défense d'entreprise. En règle générale, les services d'intervention locaux et régionaux ne sont en effet pas en mesure de couvrir les besoins de la Poste en pareilles situations.

211 Section 11: Dispositions finales (Art. 22 à 24)

Reprise et adaptation des relations juridiques (Art. 23)

En ce qui concerne les dispositions de l'article 23, nous renvoyons le lecteur aux commentaires de l'article 24 du projet de loi sur l'entreprise de télécommunications.

212 Modification du droit en vigueur

1. Loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route

Art. 2 Régale du transport de voyageurs

Actuellement, l'Entreprise des PTT dispose d'un monopole sur le transport de voyageurs. Etant donné toutefois que l'Office fédéral des transports accorde, depuis longtemps déjà, des concessions aux entreprises privées, le maintien du monopole en faveur de la Poste n'aurait que peu de sens. L'article 2 est donc modifié en ce sens qu'il attribue désormais le droit exclusif d'assurer le transport régulier de voyageurs non plus aux PTT, mais à la Confédération.

Art. 2^{bis} Mandat de la Poste

Du point de vue juridique, l'existence d'un service de transport de voyageurs exploité par la Poste repose sur l'article 2^{bis}. En confiant à la Poste un véritable mandat d'entreprise, le législateur exprime clairement l'idée qu'elle doit rester à la disposition de la collectivité afin de garantir une desserte de base suffisante en matière de transport public régional.

Le 2^e alinéa indique quelles sont les dispositions applicables au financement des prestations de transport. La nouvelle loi sur les chemins de fer prévoit en effet qu'en ce qui concerne le financement et les relations avec la Confédération et les cantons, le service des cars postaux est soumis aux mêmes conditions que les entreprises de transport concessionnaires de droit privé ou que la régie des Chemins de fer fédéraux. Cette égalité de traitement est par ailleurs déjà ancrée dans la loi sur le transport public.

Art. 2^{ter} Services libres

La Poste, en sa qualité d'entreprise publique opérant à l'échelle nationale, contribuera au développement du réseau de transport touristique du pays. Elle ne sera toutefois pas indemnisée par les pouvoirs publics des prestations qu'elle fournira dans ce secteur, prestations qui devront au demeurant être offertes selon des principes commerciaux.

Toujours dans le domaine touristique, la Poste pourra également compléter son offre par des prestations complémentaires destinées à améliorer la couverture des frais et l'utilisation de son infrastructure.

Art. 2^{quater} Coopération avec des tiers

La nouvelle loi sur les chemins de fer prévoit que le déficit d'exploitation des entreprises de transport ne peut plus être couvert après coup. Les entreprises doivent fournir les prestations souhaitées par les mandants à des prix négociés préalablement.

Dans ces conditions, il est indispensable que le service des cars postaux puisse collaborer avec des entreprises de droit privé, ou y prendre des participations majoritaires ou minoritaires, chaque fois que cela paraîtra utile ou nécessaire.

2. Loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité

La modification consiste uniquement en une adaptation rédactionnelle à la terminologie utilisée dans le projet de loi.

3. Code pénal suisse

Art. 321^{ter} Violation du secret postal et du secret des télécommunications

Le secret postal et le secret des télécommunications sont garantis par l'article 36, 4^e alinéa, cst. Ils protègent la sphère privée des utilisateurs de services postaux et de télécommunications et portent sur toutes les informations dont les fournisseurs de ces services prennent connaissance en transmettant des messages et en transportant des marchandises ou des sommes d'argent.

Contrairement au droit en vigueur, la nouvelle législation prévoit que tous les fournisseurs de services postaux et de services de télécommunications seront soumis aux dispositions de l'article 321^{er} du code pénal. Tous les opérateurs du secteur seront ainsi mis sur un pied d'égalité du point de vue pénal également.

Par analogie avec l'article 320, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, le 3^e alinéa garantit que le détenteur du secret reste lié par l'obligation de le maintenir même après la cessation de ses rapports de service.

En vertu du 4^e alinéa, le secret pourra être levé au profit du fournisseur de services postaux ou de services de télécommunications lui-même, notamment lorsqu'il se révélera indispensable d'ouvrir un envoi pour en connaître le destinataire.

Quant au 5^e alinéa, il reprend les dispositions de l'article 321, 3^e alinéa, et règle la transmission d'informations à des tiers. Contrairement aux dispositions en vigueur, il n'énumère pas dans le détail les exceptions autorisant la levée du secret. La reprise des dispositions de l'article 321, 3^e alinéa, permet en outre d'élargir le cercle des autorités auxquelles des informations peuvent être transmises.

3 Conséquences

31 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

Le financement du service universel sera assuré par les deux instruments financiers énoncés dans la nouvelle loi. Aucune contribution de la Confédération n'est prévue.

La Confédération devra mettre à disposition les outils nécessaires pour promouvoir la diversité de la presse. Les charges qu'elle devra supporter se maintiendront dans le cadre actuel.

Le Conseil fédéral pourra obliger la Poste à fournir certains services en situation extraordinaire. La Poste devra être indemnisée des coûts qui en résulteront.

Les pertes subies par la Poste devront être comblées, le cas échéant, par ses fonds propres ou des mesures de redressement de l'entreprise. L'objectif prioritaire du législateur, comme de la Poste elle-même, doit néanmoins être d'assurer la rentabilité de l'entreprise dans les meilleurs délais. Depuis 1991, les résultats de la Poste se sont sans cesse améliorés et le budget 1996 prévoit même de clore l'exercice sur un léger bénéfice. Il n'en reste pas moins que le marché postal est touché par la libéralisation en cours de l'économie, de sorte que la Poste sera de plus en plus fréquemment appelée à offrir ses prestations en concurrence avec d'autres opérateurs. Compte tenu également des changements qui caractérisent le comportement de la clientèle, ainsi que des progrès de la technique, cette évolution exige de la Poste qu'elle adopte de nouvelles stratégies et de nouvelles structures aptes à garantir des résultats positifs à long terme, et qu'elle prenne à cet effet toutes les mesures nécessaires. Les projets de restructuration du service des colis, de renforcement et de développement des services de paiement, d'amélioration du réseau des offices de poste, de coopération avec des tiers ou d'internationalisation des activités s'inscrivent dans cet effort visant à assurer la

rentabilité à long terme de l'entreprise. Selon de précédentes données de planification, la Poste devait parvenir à l'équilibre financier dès 1998, mais les dernières prévisions à moyen terme font état, pour la période transitoire de 1999 à 2001, d'un recul du cash-flow et laissent apparaître un risque de pertes de l'ordre de 300 à 400 millions de francs au total. Cette évolution de la situation s'explique par le retard pris par l'introduction de nouvelles prestations financières, mais aussi par le fait que l'adaptation des capacités de l'entreprise à un trafic et à un chiffre d'affaires en pleine stagnation – et la réduction des coûts qui doit en résulter – n'est que progressivement réalisable. Ce ne sera donc que lorsque les nouvelles stratégies évoquées ci-dessus seront devenues réalité que, selon les données actuellement disponibles, les résultats pourront s'améliorer de quelque 250 millions de francs par année et que la Poste sera de nouveau en mesure d'assurer sa propre rentabilité. D'ici là, il s'agit de lui donner les moyens de compenser d'éventuelles pertes et de couvrir les risques qu'elle encourt en tant qu'entreprise. Il convient enfin de relever que l'avenir de la Poste dépend également d'autres facteurs décisifs, à savoir les possibilités de développement des services financiers, ainsi que la marge de manœuvre en matière de politique des prix et des taux d'intérêt, que la nouvelle loi garantit à l'entreprise. Ces possibilités constitueront en quelque sorte l'ossature autour de laquelle la Poste pourra se développer.

Pour toutes ces raisons, la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste prévoit de pourvoir l'entreprise d'un capital de dotation. Ce capital servira d'abord de réserve de compensation, mais pourra également être utilisé pour couvrir les pertes que la Poste risque de subir durant la période de transition. En contrepartie, la Poste aura l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer sa propre rentabilité aussi rapidement que possible.

Les projets de loi sur la poste et de nouvelle loi sur les télécommunications prévoient que certaines contestations seront soumises à la décision de la commission de recours du DFTCE. Cette commission n'existant pas encore, elle devra être créée au moment de l'entrée en vigueur des deux lois. On peut imaginer que, dans un premier temps, ses membres n'exerceront leur fonction qu'à titre accessoire. Les charges qui en résulteront pour la Confédération seront comparables à celles occasionnées par la mise sur pied de n'importe quelle autre commission de ce type.

Enfin, la nouvelle loi n'aura aucune répercussion financière pour les cantons et les communes.

32 Effets sur l'état du personnel

Le transfert de certaines tâches au DFTCE, en particulier l'octroi des concessions aux fournisseurs privés et la perception des redevances, nécessiteront la création de cinq à six postes supplémentaires.

En outre, la mise sur pied de la commission de recours mentionnée au chiffre 31 demandera la création de trois postes environ.

Tous ces postes seront mis à la disposition du DFTCE par la Poste. Le transfert définitif des postes sera décidé par voie d'arrêté fédéral et soumis à l'approbation du Parlement.

Pour ce qui est des conséquences de la réorganisation de la Poste, nous renvoyons le lecteur au chiffre 32 du message relatif à la loi sur l'organisation de la Poste.

4 Programme de la législature

Dans son Programme de la législature 1991–1995, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif d'ouvrir le marché de la communication tout en assurant la fourniture des services de base en matière de communication (objectif 45). Dans le rapport du 18 mars 1996 sur le Programme de la législature 1995–1999 (FF 1996 II 289), au chapitre «Economie et compétitivité», il est expressément question du secteur postal, qui doit être réaménagé en priorité dans le cadre de la révision totale de la loi sur le Service des postes.

5 Relation avec le droit européen

Les similitudes et les différences entre la nouvelle loi et le droit européen sont exposées de façon détaillée au chiffre 151.

Les dispositions de la nouvelle loi correspondent pour l'essentiel à celles de la proposition de directive de l'UE:

Participation des fournisseurs privés au financement du service universel

Les procédures d'octroi des concessions et de perception des redevances doivent être transparentes, non discriminatoires et basées sur des critères objectifs (cf. art. 10 de la proposition de directive). Pour tenir compte de ces exigences, il est prévu que tout fournisseur privé pourra prétendre à l'obtention d'une concession et que le montant de la redevance sera proportionnel au chiffre d'affaires soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, réalisé dans le secteur des services postaux non réservés;

Qualité des services

Selon l'article 16 de la proposition de directive, les prestations relevant du service universel doivent satisfaire à certaines exigences en matière de qualité. Le secteur des services non réservés étant ouvert à la libre concurrence, le projet de loi sur la poste part du principe que l'instauration du régime de la concurrence est un moyen de contrôle préférable à la création d'un organe indépendant. C'est pourquoi seuls les services réservés seront soumis à un contrôle de qualité;

Principes tarifaires

Selon l'article 13 de la proposition de directive, les tarifs du service universel doivent être abordables et permettre de fournir des services accessibles à l'ensemble des utilisateurs. Il s'agit, pour chaque prestation relevant du service universel, de les fixer en relation avec les coûts et de veiller à ce qu'ils soient transparents et non discriminatoires. En droit suisse, les prix du service universel doivent être fixés en respectant les principes constitutionnels que sont l'égalité de

traitement, la prohibition de l'arbitraire et la proportionnalité. On peut dès lors renoncer à mentionner ces principes dans la loi;

Voies de droit

Aux termes de la proposition de directive, une procédure transparente, simple et peu onéreuse doit être établie pour le traitement des réclamations des utilisateurs, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration des envois ou de non-respect des normes de qualité. La loi sur la poste dispose que les différends en matière d'utilisation des services ressortissent aux tribunaux civils. Leur valeur litigieuse étant normalement peu élevée, ces différends seront en règle générale traités par un juge unique dans le cadre d'une procédure orale simple.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

Fondée sur l'article 36 cst., la nouvelle loi concrétise le mandat constitutionnel devant assurer la fourniture de services postaux et de services de paiement dans tout le pays. De plus, elle établit, eu égard aux règles constitutionnelles, les bases juridiques des activités futures de la Poste.

La constitutionnalité des activités d'intermédiaire de la Poste mentionnées à l'article 9 est garantie par le fait que la Poste ne pourra offrir des prestations de tiers que dans le cadre de l'utilisation ordinaire de son infrastructure.

62 Délégation du droit de légiférer

La nouvelle loi délègue à la Confédération et à la Poste les compétences suivantes:

Article 3, 3^e alinéa (Exclusion d'autres prestations des services réservés)

Cette disposition autorise le Conseil fédéral à exclure d'autres prestations des services réservés, ou à réduire la limite de poids fixée à l'article 3, 1^{er} alinéa, et à libéraliser ainsi progressivement le marché postal. Le Conseil fédéral ne pourra cependant le faire que si le financement du service universel reste assuré.

Article 4, 2^e alinéa (Services non réservés)

Afin que l'étendue du service universel puisse être rapidement adaptée aux besoins de la population et de l'économie, le Conseil fédéral est habilité à définir les différentes prestations relevant des services non réservés.

Article 6, 3^e alinéa (Redevances)

En vertu de l'article 6, 3^e alinéa, le Conseil fédéral fixe les modalités de la perception de la redevance.

Article 7 (Emoluments)

Aux termes de l'article 7, 1^{er} alinéa, le DFTCE perçoit des émoluments pour l'octroi, la modification et le retrait des concessions. Il appartient au Conseil fédéral d'en fixer le montant.

Article 9, 2^e alinéa (Services libres de la Poste)

L'énumération des services libres dans la loi ne serait pas compatible avec le caractère temporaire d'une telle liste. La compétence est donc donnée au Conseil fédéral de déterminer les services libres. Ce faisant, il devra veiller à ce que les activités de la Poste ne débordent pas du cadre fixé par l'article 36 cst. Le Conseil fédéral pourra en outre autoriser la Poste à développer ses activités économiques dans de nouveaux secteurs.

Article 10 (Offre de prestations de la Poste)

Si elle entend s'imposer dans un environnement libéralisé, la Poste doit pouvoir préciser elle-même le détail de son offre de prestations. Elle se voit donc attribuer ce pouvoir.

Article 11, 1^{er} alinéa (Conditions générales)

A l'instar de toute autre entreprise, la Poste doit pouvoir définir les conditions générales d'utilisation de ses services.

Article 14, 2^e alinéa (Transmission de données à des tiers)

Les dispositions réglant le traitement des données personnelles par des personnes privées s'appliquent en principe également à la remise de données à des tiers par la Poste. Le Conseil fédéral a le pouvoir d'édicter des dispositions particulières en matière de remise de données à des tiers pour réagir rapidement et de façon appropriée à un éventuel danger qui pourrait résulter de l'application de nouvelles techniques de traitement et de transmission des données de la clientèle.

Articles 15 et 16 (Fixation des prix par la Poste)

La liberté d'aménager son offre de prestations est l'un des deux principaux pouvoirs qui permettront à la Poste de s'affirmer face à ses concurrents, l'autre étant l'autonomie en matière de fixation des prix.

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 36 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 10 juin 1996¹⁾,
arrête:

Section 1: But et objet

Article premier

¹ La présente loi a pour but de garantir la fourniture de services postaux et de services de paiement dans tout le pays.

² Elle règle l'offre de prestations de l'entreprise «La Poste Suisse» (Poste) dans les domaines des services postaux et des services de paiement. Les prestations fournies par la Poste dans le domaine du transport de voyageurs sont soumises à la législation sur les transports publics.

Section 2: Service universel

Art. 2 Mandat de la Poste

¹ La Poste assure un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. En matière de services postaux, les prestations comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois et sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine.

² La Poste garantit le libre accès aux prestations du service universel. Celui-ci doit être de bonne qualité et être offert dans toutes les parties du pays selon les mêmes principes et à des prix équitables.

Art. 3 Services réservés

¹ La Poste a le droit exclusif de transporter des envois de la poste aux lettres et des colis adressés jusqu'à 2 kg. Elle peut transférer ce droit à des tiers.

² Sont exclus des services réservés:

- a. le transport des envois du courrier accéléré;

¹⁾ FF 1996 III 1201

b. le transport des colis du service international et des envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger.

³ Le Conseil fédéral peut exclure d'autres prestations des services réservés ou réduire la limite de poids fixée au 1^{er} alinéa, à condition que le financement du service universel reste assuré.

Art. 4 Services non réservés

¹ La Poste fournit les services non réservés en concurrence avec les opérateurs privés.

² Le Conseil fédéral définit les services non réservés de manière qu'un service universel suffisant soit garanti. Ce faisant, il tient compte de l'offre des opérateurs privés et des conséquences financières que la fourniture desdits services aura pour la Poste.

Section 3: Fournisseurs privés de services postaux non réservés

Art. 5 Régime de la concession

¹ Le Conseil fédéral peut disposer que les opérateurs privés ne sont autorisés à fournir certains services postaux non réservés qu'en vertu d'une concession.

² Quiconque est en mesure de garantir qu'il respectera le droit en vigueur ainsi que les dispositions qui la régissent peut obtenir une concession.

³ L'autorité concédante est le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (département).

Art. 6 Redevances

¹ En tant que le financement du service universel fourni par la Poste l'exige, le Conseil fédéral peut disposer que le département perçoit des redevances sur les services postaux concédés.

² Les redevances sont fixées en fonction du chiffre d'affaires soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, réalisé au moyen des services concédés.

³ Le produit des redevances est affecté essentiellement au financement des services non réservés fournis par la Poste.

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités de la perception des redevances.

Art. 7 Emoluments

¹ Le département perçoit des émoluments pour l'octroi, la modification et le retrait des concessions.

² Le Conseil fédéral fixe le montant des émoluments.

Art. 8 Révocation et retrait de la concession

¹ Le département peut révoquer ou retirer la concession si l'entreprise concessionnaire:

- a. n'acquiesce pas les droits dus en vertu des articles 6 et 7 de la présente loi ou ne respecte pas les échéances de paiement;
- b. n'observe pas les dispositions régissant la concession.

² Les recours doivent être déposés devant la commission de recours du département. La procédure est soumise aux règles du droit administratif fédéral.

Section 4: Services libres de la Poste

Art. 9

¹ En sus du service universel et en concurrence avec les opérateurs privés, la Poste peut offrir en Suisse et à l'étranger:

- a. d'autres produits et prestations relevant des services postaux ou des services de paiement ainsi que des produits et des prestations connexes;
- b. des produits et des prestations sur mandat de tiers, à condition de pouvoir le faire dans le cadre de l'utilisation ordinaire de l'infrastructure.

² Le Conseil fédéral détermine les services libres offerts par la Poste.

³ Les produits de la vente des services réservés ne peuvent être utilisés pour réduire le prix des services libres.

Section 5: Prestations de la Poste

Art. 10 Offre de prestations

La Poste précise le détail de son offre de prestations. Ce faisant, elle tient compte des besoins de la population et de l'économie ainsi que des progrès de la technique.

Art. 11 Conditions générales

¹ La Poste définit les conditions générales d'utilisation de ses services.

² Elle peut en particulier:

- a. se soustraire, en tout ou en partie, à la responsabilité découlant du transport d'envois postaux non inscrits ainsi qu'à celle qu'elle encourrait en cas de faute légère;
- b. édicter des dispositions particulières relatives aux chèques postaux.

³ Pour le surplus, les dispositions du droit privé sont applicables.

Art. 12 Garantie de l'Etat

En cas d'insolvabilité de la Poste, la Confédération garantit à la clientèle des services de paiement le remboursement de ses avoirs.

Art. 13 Assurance de la qualité

La Poste fait contrôler régulièrement par un organe indépendant la qualité des services réservés; elle publie les résultats de ces contrôles.

Art. 14 Traitement de données

¹ Le traitement de données personnelles par la Poste est soumis aux dispositions des articles 12 à 15 de la loi fédérale du 19 juin 1992¹⁾ sur la protection des données (LPD). La surveillance s'exerce conformément aux règles applicables aux organes fédéraux (art. 23, 2^e al., LPD).

² Le Conseil fédéral est autorisé à régler les conditions auxquelles la Poste peut transmettre des données à des tiers.

Section 6: Prix des prestations de la Poste

Art. 15 Fixation des prix par la Poste

¹ La Poste fixe le prix de ses prestations selon des principes commerciaux.

² Le prix des services réservés doit être fixé selon les mêmes principes, indépendamment de la distance et de manière à couvrir les frais. Ces prix sont soumis à l'approbation du département.

³ La Poste peut, dans des cas d'espèce, convenir avec des clients importants de prix fondés essentiellement sur les coûts.

Art. 16 Prix préférentiels pour le transport de journaux et de périodiques

¹ Afin de maintenir une presse diversifiée, la Poste applique des prix préférentiels aux journaux, en particulier à ceux de la presse régionale et locale, et périodiques en abonnement. Elle fixe ces prix en fonction notamment de la fréquence de parution, du poids, du tirage, du format et de l'importance de la partie rédactionnelle. Elle tient compte en outre de la proportion du tirage dont le transport lui est confié. Les prix préférentiels sont soumis à l'approbation du département.

² La Confédération indemne chaque année la Poste des coûts non couverts du transport des journaux et des périodiques. Le montant de l'indemnité est fixé annuellement en fonction des coûts non couverts.

Section 7: Utilisation des terrains faisant partie du domaine public

Art. 17

La Poste peut disposer gratuitement des terrains faisant partie du domaine public afin d'y installer des boîtes à lettres, des distributeurs automatiques de timbres-poste ou tout autre équipement nécessaire pour assurer le service universel.

¹⁾ RS 235.1

Section 8: Voies de droit

Art. 18 Principe

¹ Les différends opposant la Poste à sa clientèle ressortissent aux tribunaux civils.

² Les actions contre la Poste doivent être ouvertes à son siège ou, le cas échéant, à celui de la succursale concernée, ou encore au chef-lieu du canton dans lequel le demandeur est domicilié.

Art. 19 Exceptions

¹ Les décisions de la Poste relatives à l'emplacement des boîtes à lettres de la clientèle ou à l'application de prix préférentiels au transport des journaux et des périodiques peuvent être attaquées par un recours porté devant la commission de recours du département.

² La commission de recours du département statue définitivement. La procédure est soumise aux règles du droit administratif fédéral.

Section 9: Dispositions pénales

Art. 20

¹ Quiconque aura transporté intentionnellement ou par négligence des envois relevant des services réservés sans y être autorisé, ou aura transporté des envois ressortissant aux services non réservés sans être au bénéfice de la concession requise, sera puni de l'amende.

² Les infractions visées au 1^{er} alinéa sont poursuivies et jugées par le département selon les dispositions de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

Section 10:

Fourniture des services postaux dans des situations extraordinaires

Art. 21

¹ Le Conseil fédéral définit les prestations que la Poste doit assurer dans des situations extraordinaires. Il en règle l'indemnisation.

² Si une situation extraordinaire l'exige, le Conseil fédéral peut astreindre au service le personnel nécessaire.

³ Sont réservées les dispositions de l'article 91 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire²⁾ relatives au pouvoir de disposition du général.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 510.10; RO 1995 4093

Section 11: Dispositions finales

Art. 22 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

Art. 23 Reprise et adaptation des relations juridiques

¹ Les droits et les obligations de l'Entreprise des PTT découlant des rapports de droit public établis en vertu de la loi du 2 octobre 1924¹⁾ sur le Service des postes sont repris par la Poste dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Avant que la présente loi n'entre en vigueur, la Poste porte les conditions générales d'utilisation de ses services à la connaissance des clients auxquels la lie un contrat de durée indéterminée et leur accorde un délai de résiliation approprié. Si un client refuse la nouvelle réglementation et qu'il le communique par écrit dans le délai imparti, la relation juridique qui le lie à la Poste prend fin à l'expiration de ce délai.

³ L'ancien droit demeure applicable aux décisions déjà rendues et aux recours encore pendants au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 24 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38671

Abrogation et modification du droit en vigueur

1. La loi du 2 octobre 1924¹⁾ sur le Service des postes est abrogée.
2. La loi fédérale du 18 juin 1993²⁾ sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route est modifiée comme suit:

Art. 2 Principe

Sous réserve des articles 3 et 6, la Confédération a le droit exclusif d'assurer le transport régulier de voyageurs en tant que ce droit n'est pas limité par d'autres actes normatifs.

Art. 2^{bis} Mandat de la Poste

¹ La Poste assure le transport régulier de voyageurs conformément à la législation sur les transports publics.

² La Poste est indemnisée des coûts non couverts du transport de voyageurs selon les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1957³⁾ sur les chemins de fer et de la loi fédérale du 4 octobre 1985⁴⁾ sur le transport public.

Art. 2^{ter} Services libres

La Poste peut assurer le transport de voyageurs à des fins touristiques et fournir des prestations complémentaires.

Art. 2^{quater} Coopération avec des tiers

Pour assurer la fourniture de ses prestations, la Poste peut créer ses propres sociétés, prendre des participations dans d'autres sociétés ou coopérer d'une autre manière avec des tiers.

3. La loi sur la responsabilité⁵⁾ est modifiée comme suit:

Art. 14^{bis}, 1^{er} al., première phrase

¹ Une autorisation est en particulier nécessaire pour lever le secret postal ou le secret des télécommunications au sens de l'article 321^{er} du code pénal suisse⁶⁾, à l'égard de l'une des personnes mentionnées à l'article 14, lorsqu'il s'agit de poursuivre ou de prévenir une infraction. . . .

¹⁾ RS 7 752; RO 1949 849, 1967 1533, 1969 1137, 1972 2720, 1974 1857, 1975 2027, 1977 2117, 1979 1170, 1986 1974, 1993 901 3128, 1995 5489

²⁾ RS 744.10

³⁾ RS 742.101; RO 1995 3680

⁴⁾ RS 742.40

⁵⁾ RS 170.32

⁶⁾ RS 311.0; RO . . .

4. Le code pénal suisse¹⁾ est modifié comme suit:

Art. 321^{er} Violation du secret postal et du secret des télécommunications

¹ Celui qui en sa qualité de fonctionnaire, d'employé ou d'auxiliaire d'une organisation fournissant des services postaux ou de télécommunications aura transmis à un tiers des renseignements sur les relations postales, le trafic des paiements ou les télécommunications de la clientèle, ouvert un envoi fermé ou cherché à prendre connaissance de son contenu ou encore fourni à un tiers l'occasion de se livrer à un tel acte sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

² De même, celui qui aura déterminé par la tromperie une personne astreinte au secret en vertu du 1^{er} alinéa à violer ce secret sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

³ La violation du secret postal ou du secret des télécommunications demeure punissable même après que l'emploi ou la charge ont pris fin.

⁴ La violation du secret postal ou du secret des télécommunications n'est pas punissable en tant qu'elle est requise pour déterminer l'ayant droit ou pour prévenir la survenance de dommages.

⁵ Les dispositions de l'article 179^{octies} ainsi que celles des législations fédérale et cantonales statuant une obligation de renseigner une autorité ou de témoigner en justice sont réservées.

N38671

Message relatif à la loi fédérale sur la poste (LPO) du 10 juin 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.049
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1996
Date	
Data	
Seite	1201-1259
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 749

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.