
Comité de l'Inspection

Le régime de responsabilité applicable aux envois postaux

Rapport présenté par

**Claudine Duchesne,
Inspectrice générale**

Avec la collaboration de Ségolène RIETSCH, stagiaire

RAPPORT N° I-1.8-2003 - MARS 2004

Comité de l'Inspection

Le régime de responsabilité applicable aux envois postaux

Rapport présenté par

**Claudine Duchesne,
Inspectrice générale**

Avec la collaboration de Ségolène RIETSCH, stagiaire

**Rapport N° I-1.8 - 2003
MARS 2004**

Le régime de responsabilité applicable aux envois postaux

S Y N T H E S E

La Poste est actuellement soumise à un régime de responsabilité spécifique fixé par le code des postes et télécommunications. L'article L. 7 de ce code précise, en effet, que « *La Poste n'est tenue à aucune indemnité pour perte d'objet de correspondance ordinaire sans préjudice des dispositions de l'article L. 2¹* ». Pour l'application de ce régime d'irresponsabilité, La Poste a assimilé les colis à des objets de correspondance ordinaire. S'agissant de la responsabilité du fait des retards, le code des postes et télécommunications ne contient pas de disposition générale. Toutefois, sur ce point, La Poste a considéré que le régime d'irresponsabilité applicable, en cas de retard, aux envois par exprès² en vertu de l'article L. 13, s'étendait à l'ensemble des objets de correspondance.

Ce régime spécifique trouve, selon les informations communiquées par les services de La Poste, sa justification dans l'absence de délivrance d'une preuve de dépôt et/ou de distribution ainsi que dans la nature particulière de l'économie postale, caractérisée par le grand nombre des correspondances acheminées et la modicité des prix.

L'interprétation par les juridictions des dispositions du code des postes et télécommunications tend à écarter l'irresponsabilité de La Poste en cas de faute lourde voire, plus récemment, à considérer l'obligation de distribution du courrier par La Poste comme une obligation de résultat³.

Les autres opérateurs de courrier relèvent, pour cette activité, du droit commun tandis que les opérateurs de messagerie, y compris les filiales de messagerie de La Poste, appliquent le droit des transports. Le régime de responsabilité en matière d'envois postaux est ainsi défini en fonction des opérateurs et non des types des prestations. Cette situation introduit, au sein du secteur postal, une première distorsion de concurrence entre La Poste et ses concurrents sur les marchés du courrier et une seconde distorsion de concurrence

¹ En vertu de l'article L. 2, La Poste, désignée comme prestataire du service universel postal, est soumise « *au titre des prestations de ce service... à des obligations en matière de qualité de service, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement, en cas de perte, de vol et de non-respect des engagements de qualité de service* ».

² L'envoi par exprès est défini par le vocabulaire polyglotte de l'Union postale universelle comme un « envoi distribué par porteur spécial ».

³ Cour d'Appel d'Aix, 1^{ière} chambre civile, 12 décembre 2000, *La Poste c/ Charles ABECASSIS et autres* (Annexe 15).

entre La Poste, opérateur interne de transport de colis, et les autres opérateurs de messagerie.

Le régime actuel de responsabilité applicable aux envois postaux apparaît fragile sur le plan juridique et peu adapté au contexte économique du secteur.

Deux éléments de contexte propres au secteur postal rendent indispensable une modification du dispositif actuel.

D'une part, le régime de responsabilité applicable aux envois postaux doit être mis en conformité avec le cadre de réglementation et de régulation sectorielles défini par les deux directives postales de 1997⁴ et 2002⁵, afin de tenir compte de l'ouverture à la concurrence du marché du courrier adressé.

Les textes adoptés devront, à cet égard, séparer clairement le régime de responsabilité applicable à l'ensemble des opérateurs et les obligations spécifiques du prestataire du service universel postal.

D'autre part, ce régime, désormais défini selon les types de prestations, doit mettre en œuvre un principe de responsabilisation des opérateurs, sous réserve des limites rendues nécessaires en cas d'absence de preuve.

Ce constat a conduit La Poste à engager une réflexion sur l'évolution de son régime de responsabilité et à préparer une proposition d'amendement au projet de loi relatif à la régulation des activités postales en cours de discussion. Cet amendement, adopté par le Sénat le 28 janvier 2004⁶, modifie l'article L. 7 du code des postes et télécommunications.

Le nouvel article 11 ainsi inséré dans le projet de loi soumet les entreprises fournissant des services postaux, sauf stipulation contractuelle spécifique, au régime de responsabilité défini par « les dispositions législatives et réglementaires applicables au transport routier, aérien et maritime » et fonde la responsabilité des opérateurs sur l'existence d'une « preuve suffisante ». Il suscite des interrogations de la part des administrations, des opérateurs, des associations de consommateurs et des acteurs de la vente à distance.

Ces derniers s'interrogent notamment sur la compatibilité de ce nouvel article avec les dispositions du projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique et plus particulièrement de son nouvel article 6 bis, adopté en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale le 8 janvier 2004 et, sans modification majeure sur ce point, par le Sénat le 8 avril 2004. Ce dernier article élargit à l'ensemble de l'activité de vente à distance le régime de responsabilité de plein droit défini pour le commerce par internet.

D'une manière générale, l'analyse du cadre de régulation du secteur postal mis en œuvre dans les autres Etats membres de l'Union européenne atteste du retard pris par la

⁴ Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service.

⁵ Directive 2002/39/CE du Parlement et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

⁶ Article 11 ajouté au projet de loi (Cf point 1.1.6. du rapport).

France dans ce domaine. La plupart des Etats membres ont déjà défini le cadre de régulation du secteur postal et instauré des systèmes de responsabilité en cas de perte ou d'avarie, voire de retard, même si des limitations sont apportées afin de tenir compte des spécificités de cette activité.

Les propositions formulées sont les suivantes :

Propositions de méthode

- 1) Organiser immédiatement et à l'initiative des services du ministère de l'industrie, une consultation publique des acteurs sur le futur régime de responsabilité applicable en matière d'envois postaux.
- 2) Analyser, en liaison avec les services du ministère chargé des transports, les conséquences juridiques et économiques de la soumission de La Poste, opérateur interne de transport de colis, au droit des transports. Les questions relatives au statut de commissionnaire de transport et à la spécificité du lien contractuel avec le client devront être notamment abordées dans le cadre de cette analyse.

Propositions portant sur les dispositions du code des postes et télécommunications, du projet de loi relatif à la régulation des activités postales et de ses textes d'application

- 3) Définir le périmètre du régime spécifique de responsabilité par référence aux prestations et non plus à l'exploitant public.
- 4) Soumettre, sous réserve des conclusions de l'analyse mentionnée au point 2), et à l'issue d'une période transitoire, l'activité de transport de colis de La Poste, opérateur interne, au droit des transports, à l'exception du colis sans signature pouvant conserver un régime spécifique, afin de supprimer la distorsion de concurrence existant actuellement entre La Poste, opérateur interne, et les autres opérateurs de messagerie.
- 5) Faire référence aux règles applicables en matière de transport de marchandises et non au « transport routier, aérien et maritime », mentionné à l'article 11 nouveau du projet de loi postale, qui inclut le transport des personnes.
- 6) Envisager la mise en œuvre d'un régime de responsabilité propre aux envois de correspondance, plutôt que la soumission de cette prestation aux règles et contrat type applicables en matière de transports de marchandises.
- 7) Maintenir un régime d'irresponsabilité, sauf faute lourde, pour les envois de correspondance ordinaire pour lesquels il n'existe pas d'élément de preuve.

- 8) Adopter une définition des différents types de preuves admises intégrant les systèmes de suivi dont les informations sont contractuellement accessibles aux clients.
- 9) Faire référence, chaque fois que possible, à des textes et à des dispositions existants (code de commerce notamment).
- 10) Modifier les articles L. 8, L. 9, L. 10, L. 11, L. 12, L. 13 du code qui doivent désormais s'appliquer aux opérateurs fournissant des services postaux et non plus seulement à La Poste.

S'agissant de l'article L. 8, il est proposé de retenir, sous réserve du maintien d'un montant minimum garanti qui pourrait figurer dans le décret définissant les caractéristiques du service universel postal, la proposition adressée par le médiateur du service universel postal à la ministre déléguée à l'industrie et consistant en la suppression de la fixation par décret des montants des garanties offertes.

- 11) Abroger les dispositions du code devenues obsolètes et codifier les décrets d'application.
- 12) Réviser les différents taux et plafonds et notamment, comme l'a suggéré le médiateur du service universel postal, le taux maximum de recommandation actuellement fixé à 458 euros.
- 13) Inscrire, dans le décret d'application prévu à l'article 1^{er} du projet de loi de régulation postale, à l'instar de la pratique des autres Etats membres de l'Union européenne, la transmission au régulateur, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, pour avis avant publication, de conditions générales de vente détaillées, comprenant notamment une présentation de l'offre de prestations du service universel postal, des modalités d'accès à ces prestations, des tarifs, des engagements d'information des consommateurs et des procédures de recours et de traitement des réclamations.
- 14) Désigner, dans le même décret, voire par amendement à la loi, l'organisme compétent pour traiter les cas de dommage ou perte d'objets, en cas d'échec de la procédure de réclamation auprès des opérateurs du secteur postal (régulateur, médiateur du service universel postal, médiateur sectoriel à l'instar du médiateur mis en place par les opérateurs de télécommunications) et actualiser en conséquence les articles R.1 à R. 1-11 du code.
- 15) Prévoir, dans ce même décret, la préparation par le prestataire du service universel postal d'une « charte des consommateurs » complétant les conditions générales de vente s'agissant des engagements de concertation avec les associations nationales, d'information des consommateurs (affichage, site internet, remise de brochures...) et de qualité de service.

- 16) Insérer une disposition relative à l'application des normes publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Propositions dont la mise en œuvre relève de La Poste, prestataire du service universel postal

- 17) Sans attendre le vote de la loi, revoir le dispositif d'information des clients en généralisant la diffusion de plaquettes et d'informations sur le site internet de La Poste donnant une vision claire et complète des prestations offertes.
- 18) Généraliser la mise en place du système de traitement des réclamations en cours d'expérimentation et en informer les clients.
- 19) Envisager l'élargissement de la gamme courrier à des prestations à délai garanti, avec mécanisme d'indemnisation, spécialement pour les envois recommandés.
- 20) Rendre la prestation de valeur déclarée accessible, en pratique, aux consommateurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. LA SITUATION ACTUELLE.....	4
1.1. Le cadre et les textes applicables.....	4
1.1.1. La Convention et les règlements de l'UPU.....	4
1.1.2. Le cadre communautaire	8
1.1.3. Le droit de la consommation	13
1.1.4. Les règles spécifiques applicables aux services postaux en France.....	15
1.1.5. Le régime de responsabilité des autres opérateurs n'étant pas soumis au droit des transports.....	23
1.1.6. Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales	25
1.1.7. Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique	26
1.2. La jurisprudence	27
1.3. Les normes européennes	29
1.4. La pratique du prestataire du service universel.....	30
1.4.1. Les prestations du service universel postal	30
1.4.2. La responsabilité contractuelle	32
1.5. La position des acteurs.....	35
1.5.1. Le médiateur du service universel postal	35
1.5.2. L'Autorité de régulation des télécommunications.....	35
1.5.3. La Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes	36
1.5.4. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.....	37
1.5.5. La Poste	37
1.5.6. Les autres opérateurs.....	39
1.5.7. Les organisations représentant les consommateurs	39
1.5.8. Les grands clients	41
2. LE REGIME APPLICABLE DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE.....	42
2.1. Le régime de responsabilité des opérateurs postaux en cas de perte ou d'avarie	42
2.2. Le régime de responsabilité du prestataire du service universel postal en cas de retard au Royaume-Uni	47

2.3. Le régime de responsabilité du prestataire du service universel postal en cas de retard dans les autres Etats membres de l'Union européenne	48
3. LA RESPONSABILITE DU TRANSPORTEUR	48
3.1. Les règles de base	48
3.2. La situation des transporteurs terrestres de marchandise dans un cadre national	49
3.2.1. La responsabilité en cas de perte ou avarie de marchandise.....	49
3.2.2. La responsabilité du fait d'un retard de livraison.....	51
3.2.3. Le régime de prescription	51
3.3. La situation des transporteurs terrestres de marchandises dans un cadre international	52
3.3.1. Principes de responsabilité pour perte ou avarie	52
3.3.2. Principes de responsabilité pour retard	53
3.3.3. Présomption de perte de la marchandise	54
3.3.4. Régime de prescription	54
3.4. Questions soulevées par l'application du droit des transports aux services postaux	54
4. LES PROPOSITIONS.....	55
4.1. Les propositions de méthode	56
4.2. Les propositions portant sur les dispositions du code des postes et télécommunications, du projet de loi relatif à la régulation des activités postales et de ses textes d'application	57
4.3. Les propositions dont la mise en œuvre relève de La Poste, prestataire du service universel postal.....	59

Le régime de responsabilité applicable aux envois postaux

INTRODUCTION

Le régime de responsabilité de La Poste, tel que fixé par le code des postes et télécommunications est dérogatoire au droit commun car fondé sur l'absence de preuve et la nature particulière de l'économie postale⁷. C'est un régime d'irresponsabilité en cas de perte d'envois de correspondance ordinaire⁸.

Les autres opérateurs intervenant dans le secteur postal sont, selon les cas, soumis au droit commun ou au droit des transports. Dans le domaine des colis, d'ores et déjà totalement ouvert à la concurrence, les mêmes prestations peuvent donner lieu à mise en œuvre de régimes de responsabilité différents fondés sur le statut des prestataires et non sur le type de prestation offerte.

Deux éléments de contexte rendent inévitable une évolution de ce régime.

Il s'agit, d'une part de l'ouverture progressive à la concurrence des marchés du courrier, accompagnée de la mise en place d'un cadre de régulation du secteur postal et, d'autre part de la prise en compte croissante par le droit communautaire et par le droit national des droits du consommateur.

A titre d'illustration, les objectifs communautaires en matière de services postaux, rappelés dans le dernier rapport de la Commission sur l'application de la directive postale présenté le 25 novembre 2002⁹, sont l'amélioration de la qualité du service et la réalisation du marché intérieur des services postaux. Les relations avec les clients sont, par ailleurs, largement abordées dans les deux directives postales de 1997¹⁰ et 2002¹¹.

Ainsi, le considérant 35 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 énonce que « *l'amélioration nécessaire de la qualité de service exige que les litiges éventuels soient réglés rapidement et efficacement ; que, en complément des voies de recours ouvertes par le droit national et par le droit communautaire, il y a lieu de prévoir une procédure traitant les réclamations ; que cette procédure doit être transparente, simple et peu onéreuse et faire intervenir toutes les parties intéressées* ».

De même, le considérant 28 de la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 fait référence à des procédures « *transparentes, simples et peu onéreuses* » et devant « *englober des procédures visant à définir les responsabilités en cas de perte ou de détérioration des envois postaux* ».

⁷ Volume de trafic et modicité des tarifs.

⁸ Article L. 7 du code des postes et télécommunications.

⁹ Com 632 du 25 novembre 2002.

¹⁰ Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service.

¹¹ Directive 2002/39/CE du Parlement et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

Dans le respect des règles de concurrence, il convient de définir le régime de responsabilité applicable aux envois postaux, en conformité avec le cadre de régulation sectoriel défini par les deux directives postales, par référence aux services rendus et non plus à un seul opérateur, en l'occurrence La Poste. Le même régime doit s'appliquer effectivement à tous les opérateurs offrant les mêmes prestations.

Ces éléments de contexte sont analysés dans le rapport présenté au nom de la Commission des affaires économiques et du plan par le sénateur Pierre Hérisson sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales en cours de discussion au Parlement. D'après ce rapport, « le régime de responsabilité de La Poste au titre des envois de correspondance ordinaire est obsolète puisqu'il institue une irresponsabilité totale de l'opérateur postal historique ». Alors que le projet initial déposé par le gouvernement ne traitait pas de l'évolution du régime de responsabilité des opérateurs de services postaux, un amendement voté en première lecture le 28 janvier 2004 a modifié les dispositions du code des postes et télécommunications. Le nouvel article 11¹² du projet de loi ainsi voté a rendu applicables les dispositions du code des postes et télécommunications en matière de responsabilité à l'ensemble des opérateurs de services postaux et a conditionné l'engagement de la responsabilité de ces opérateurs à l'existence d'une « preuve suffisante de dépôt et/ou de distribution ».

Les enjeux industriels, financiers et commerciaux d'un élargissement éventuel du régime de responsabilité en matière d'envois postaux sont importants. Sur le plan industriel, il apparaît indispensable de prendre en considération la spécificité du trafic des envois ordinaires, à savoir l'absence de contrat écrit et de preuve de dépôt et/ou de distribution. Les conséquences financières pour les opérateurs des évolutions envisagées devront également être pesées. Enfin, par-delà les modifications du cadre légal, la question de l'évolution du régime de responsabilité des opérateurs peut également trouver des éléments de réponse dans l'offre commerciale de ces derniers.

Dans ce contexte l'objet du présent rapport est d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- quelles sont les modifications à apporter au cadre légal et réglementaire actuel de responsabilité en matière de services postaux pour le mettre en conformité avec le droit communautaire et national ?
- faut-il modifier l'amendement voté le 28 janvier 2004 ?
- faut-il maintenir un régime spécifique de responsabilité en matière d'envois postaux ?
- dans quelle mesure le droit des transports peut-il s'appliquer ?
- comment doit être traitée la question de la responsabilité du fait des retards ?
- quelles sont les réponses commerciales qui pourraient compléter le dispositif légal de responsabilité afin de mieux répondre aux besoins des clients ?

¹² Point 1.1.6. du rapport.

1. LA SITUATION ACTUELLE

1.1. Le cadre et les textes applicables

1.1.1. La Convention et les règlements de l'UPU

La Constitution de l'Union postale universelle¹³ est l'acte fondamental qui contient les règles organiques de l'Union. C'est un acte diplomatique ratifié par l'autorité compétente de chaque Etat membre. Les règles communes applicables au service postal international et aux dispositions concernant les services de la poste aux lettres et des colis postaux sont insérées dans la Convention postale universelle, à valeur de traité, ainsi que ses deux règlements, le règlement de la poste aux lettres et le règlement des colis postaux.

Ces règlements, adoptés par les deux Conseils¹⁴ qui ne comportent pas l'ensemble des membres de l'Union, n'ont pas la valeur juridique de traités. Le congrès de Séoul de 1994 a transféré au Conseil d'exploitation postale la compétence d'arrêter et de modifier les règlements.

L'analyse des actes de l'UPU appelle deux remarques préalables relatives à leur champ d'application.

Ces actes concernent exclusivement le service postal international.

Par ailleurs, ils s'appliquent aux administrations postales, c'est-à-dire, en pratique, aux opérateurs historiques, et non aux opérateurs privés. Dans de nombreux pays, l'opérateur postal a conservé un statut d'administration. Dans le contexte d'ouverture à la concurrence des marchés du courrier, la définition de la notion d' « administration postale » et celle des modalités de participation des autres opérateurs est un enjeu essentiel sur lequel les positions divergent fortement. Une étude, engagée depuis longtemps, sur la définition des « administrations postales » sera commentée au prochain congrès de l'UPU à Bucarest, fin 2004. Aucun accord n'a pu, toutefois, être constaté sur ce point lors du dernier Conseil d'administration de l'Union, en février 2004.

L'existence de règlements d'exploitation applicables uniquement aux opérateurs historiques et non à d'autres opérateurs agissant sur le même marché et offrant les mêmes types de prestations introduit, dans le contexte d'ouverture à la concurrence des marchés du courrier que connaît l'Union européenne, une distorsion de concurrence entre les opérateurs de services postaux. Cette situation devrait conduire à un élargissement de l'Union à d'autres opérateurs et à une séparation plus claire entre les fonctions de régulation et celles d'opérateurs. Ce sujet est toutefois très sensible. Il suppose une véritable révolution des modes de fonctionnement de l'Union, difficile à mener compte tenu du nombre de membres et du poids des membres cumulant le statut d'opérateur et celui d'administration.

¹³ L'UPU compte 189 membres.

¹⁴ Le Conseil d'administration supervise les activités de l'Union et étudie les questions de politique gouvernementale. Le Conseil d'exploitation postale traite des problèmes techniques et d'exploitation.

Il convient maintenant, sous ces réserves, d'analyser les dispositions relatives à la responsabilité des opérateurs figurant dans les deux manuels rassemblant les articles de la Convention, les dispositions des Règlements et les commentaires du Bureau international de l'Union.

Le manuel de la poste aux lettres

S'agissant des règles applicables dans le cadre de l'Union Postale Universelle, le « manuel de la poste aux lettres¹⁵ » comprend les dispositions de la Convention postale universelle révisée par le congrès de Beijing (1999) applicables à la poste aux lettres, celles du Règlement de la poste aux lettres révisé par le Conseil d'exploitation postale en 1999 et 2000 et les commentaires apportés par le bureau international de l'Union Postale Universelle.

Le titre F de ce manuel¹⁶ traite de la responsabilité des administrations postales¹⁷. Il reprend les articles 34 à 41 de la Convention postale universelle.

L'article 34 de la Convention pose le principe de la responsabilité des administrations postales en cas de perte, de spoliation ou d'avarie des envois recommandés, des colis ordinaires, des envois avec valeur déclarée ainsi qu'en cas de perte d'envois à « livraison attestée ». Dans ces différents cas, une indemnité est due, sauf si la perte résulte d'un cas de force majeure. Dans ce dernier cas, en effet, l'expéditeur n'a droit qu'à la restitution des taxes acquittées, à l'exception de la taxe d'assurance. Le Règlement de la poste aux lettres fixe les montants maxima d'indemnités dus dans les différents cas.

A contrario, la responsabilité des administrations postales ne peut être engagée en cas de perte, de spoliation ou d'avarie d'un envoi de correspondance ordinaire dont la livraison n'est pas attestée.

S'agissant des envois recommandés, l'indemnité due en cas de perte, spoliation ou avarie totale est fixée par le Règlement de l'UPU. Cette indemnité correspond, en cas de spoliation ou d'avarie partielle, au montant réel de la spoliation ou de l'avarie, sans pouvoir dépasser le montant fixé par le Règlement de l'UPU. Les dommages indirects et les bénéfices non réalisés ne sont pas pris en compte.

En application du point 4 de l'article RE 701 du Règlement, le montant de l'indemnité prévue en cas de perte, de spoliation totale ou d'avarie totale d'un envoi recommandé s'élève à 30 DTS. L'indemnité en cas de perte, de spoliation totale ou d'avarie totale d'un sac M¹⁸ recommandé s'élève à 150 DTS.

¹⁵ La poste aux lettres n'est pas définie par le vocabulaire polyglotte de l'UPU (version 2003) qui renvoie aux « envois de la poste aux lettres », classifiés dans la Convention selon la vitesse du traitement ou selon le contenu.

¹⁶ Annexe 5.

¹⁷ L'administration postale est définie dans le vocabulaire polyglotte de l'UPU (version 2003) comme « le service public chargé de fournir des prestations postales, voire administratives, conformément aux lois, règlements, etc... ».

¹⁸ Sac M : sac formé par un expéditeur et contenant des imprimés à l'adresse d'un même destinataire et pour la même destination (source vocabulaire polyglotte UPU, version 2003).

Pour les envois à valeur déclarée, l'indemnité due en cas de perte, spoliation ou avarie totale, correspond, en principe, au montant, en DTS, de la valeur déclarée. Celle due en cas de perte, spoliation ou avarie partielle correspond au montant réel de la spoliation ou de l'avarie, sans pouvoir dépasser le montant déclaré. La France a formulé, sur ce point, une réserve, adoptée en février 2004.

En cas de perte, de spoliation ou d'avarie totale d'un envoi à livraison attestée, l'expéditeur a droit à la restitution des taxes acquittées. Le commentaire exclut le cas de force majeure et précise qu'il n'est pas envisagé d' autre compensation.

Lorsqu'une indemnité est due pour la perte, la spoliation totale ou l'avarie totale d'un envoi recommandé, d'un colis ordinaire ou d'un envoi avec valeur déclarée, l'expéditeur, ou, selon le cas, le destinataire, a droit, en outre, à la restitution des taxes et droits acquittés, à l'exception de la taxe de recommandation ou d'assurance. La même règle s'applique aux envois de même nature refusés par le destinataire à cause de leur mauvais état, si celui-ci est imputable au service postal et engage sa responsabilité.

D'après les commentaires du Bureau international, la livraison à une personne autre que le destinataire est assimilée à une perte. Ces commentaires précisent également que l'opérateur postal ne répond pas du retard survenu dans l'expédition, le transport ou la remise d'un envoi.

Le protocole additionnel à cet article liste les administrations postales ayant la faculté de ne pas payer d'indemnité de dédommagement pour les colis sans valeur déclarée perdus, spoliés ou avariés.

L'article 35 de la Convention postale universelle définit ensuite les conditions dans lesquelles les administrations postales cessent d'être responsables des envois.

Sauf exception, ces administrations « *cessent d'être responsables des envois recommandés, des envois à livraison attestée, des colis et des envois à valeur déclarée dont elles ont effectué la remise dans les conditions prescrites par leur réglementation pour les envois de même nature* ».

La responsabilité est toutefois maintenue dans les cas suivants :

- spoliation ou avarie constatée soit avant la livraison, soit lors de la livraison,
- formulation de réserves par le destinataire ou, en cas de retour, par l'expéditeur, lorsque la réglementation intérieure le permet,
- destinataire déclarant ne pas avoir reçu un envoi recommandé,
- déclaration sans délai de dommage causé à un envoi à valeur déclarée.

Dans ce dernier cas, le réclamant doit prouver que la spoliation ou l'avarie ne s'est pas produite après la livraison.

En revanche, les administrations postales ne sont pas responsables dans les cas suivants :

- force majeure¹⁹, sauf exception,
- dommage causé par la négligence de l'expéditeur ou par la nature du contenu,
- contenu interdit, confisqué ou détruit,
- en cas de saisie,
- en cas de déclaration frauduleuse de valeur supérieure à la valeur réelle,
- en l'absence de réclamation dans le délai de six mois²⁰ à compter du lendemain du jour de dépôt de l'envoi,
- pour les colis de prisonniers de guerre et d'internés civils,
- du fait des décisions du service des douanes.

Pour mémoire, les articles 36 à 41 traitent ensuite des points suivants :

- Article 36 : responsabilité de l'expéditeur,
- Article 37 : paiement de l'indemnité,
- Article 38 : récupération éventuelle de l'indemnité,
- Articles 39 et 40 : pour ordre,
- Article 41 : détermination de la responsabilité entre les administrations postales.

Le manuel des colis postaux

Le manuel des colis postaux comprend les dispositions de la Convention postale universelle, concernant les colis postaux, adoptées par le congrès de Beijing (1999), celles du Règlement révisé par le Conseil d'exploitation postale de novembre 1999 et de mai 2000 et les commentaires apportés par le Bureau international de l'Union Postale Universelle.

La notion de colis postal au sens de l'UPU correspond à un produit spécifique et non à celle d'un colis acheminé par La Poste. Le titre B du manuel des colis postaux définit le service de base par référence aux conditions d'admission, de transport et de livraison. A titre d'exemple, l'échange des colis dont le poids unitaire dépasse 20 kilogrammes est facultatif, avec un maximum de poids unitaire ne dépassant pas 50 kilogrammes²¹.

Le titre F, relatif à la responsabilité des administrations postales, reprend largement, s'agissant des règles générales, les dispositions du manuel de la poste aux lettres.

Le point 4 de l'article 34 de la Convention postale universelle pose le principe de l'indemnisation de l'expéditeur en cas de perte, de spoliation totale ou d'avarie totale d'un colis ordinaire. L'indemnité correspondante est fixée par le règlement concernant les colis postaux.

¹⁹ Commentaire : « est généralement considéré comme force majeure, au sens juridique, un événement n'émanant pas des dangers inhérents à l'exploitation même et non imputable à faute d'homme, événement contre lequel, en outre, toutes les prévisions et précautions sont inopérantes ou auquel on ne peut pas résister quand il se produit ».

²⁰ Ce délai a été ramené de un an à six mois. Le délai prévu par le droit des transports est de un an.

²¹ Article 10, titre B du manuel.

En cas de spoliation partielle ou d'avarie partielle, l'expéditeur a droit à une indemnité qui correspond, en principe, au montant réel de la spoliation ou de l'avarie, sans que ce montant puisse dépasser le montant fixé par le règlement concernant les colis postaux évoqué ci-dessus.

Les dommages indirects ou les bénéfices non réalisés ne sont pas pris en considération.

En application du point 2 de l'article RE 501 du Règlement, l'indemnité ne peut en aucun cas dépasser, pour les colis ordinaires, « des montants calculés en combinant le taux de 40 DTS par colis et le taux de 4,50 DTS par kilogramme ». Le même article dispose que « les administrations peuvent convenir d'appliquer dans leurs relations réciproques le montant de 130 DTS par colis, sans égard à son poids ».

Un commentaire précise que l'application du droit des transports peut conduire à faire céder les limitations d'indemnités stipulées dans un contrat privé, en cas de faute grave du transporteur. En revanche, les limites établies par une loi spéciale ne peuvent être dépassées, à moins que cette loi ne contienne une réserve. Ce principe s'applique également à la valeur déclarée. Le montant de l'indemnisation ne peut être supérieur à celui de la valeur déclarée, même si le dommage causé est supérieur à cette valeur. Pour être couvert du risque total, l'expéditeur doit déclarer la valeur totale ou prendre une assurance complémentaire.

Ceci illustre à nouveau la différence de traitement des opérateurs de services postaux selon qu'ils sont soumis aux règles de l'UPU ou relèvent du droit des transports.

1.1.2. Le cadre communautaire

a) Les orientations de la politique communautaire

Le but de l'Union européenne est la réalisation d'un grand marché intérieur, dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre. L'article 86 du Traité énonce que « *Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent Traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.* » Parallèlement au mouvement de libéralisation des services publics engagé depuis la fin des années 80, le droit communautaire a commencé à prendre en compte la notion d'intérêt économique européen. Ainsi, la Cour de justice des communautés européennes a été conduite à préciser les modalités d'application de ces dispositions aux entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général²². Dans son arrêt *Altmark*²³ du 24 juillet 2003, la Cour a précisé les conditions pour qu'une mesure de compensation échappe à la qualification d'aide d'Etat. Ces conditions sont au nombre de quatre :

²² CJCE, aff. C-320, *Corbeau*, 19 mai 1993 (Annexe 11), *Commune d'Almelo*, 27 avril 1994.

²³ CJCE, aff. C280/00, *ALTMARK Trans GmbH*, 24 juillet 2003 (Annexe 12).

- 1) l'entreprise bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'exigences de service public et ces exigences doivent être clairement définies,
- 2) les paramètres de calcul des compensations doivent être préalablement établis de façon objective et transparente,
- 3) le montant des compensations ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés pour l'exécution des exigences de service public,
- 4) lorsque l'entreprise bénéficiaire n'a pas été choisie dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau des compensations doit être déterminé sur la base d'une comparaison avec les coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et équipée, aurait eu à assumer.

L'analyse des notions de service d'intérêt économique général, de service universel et des dispositions applicables doit permettre d'identifier les orientations de la politique communautaire s'agissant de la responsabilité des opérateurs et de leurs relations avec leurs clients.

Le livre vert sur les services d'intérêt général²⁴

Le Livre vert sur les services d'intérêt général soumis à consultation par la Commission en mai 2003 aborde la question de la protection des utilisateurs et des consommateurs. Il fait état des mesures spécifiques adoptées dans la législation communautaire sectorielle pour tenir compte des préoccupations et des besoins des consommateurs et des entreprises et notamment de leur droit à avoir accès à des services internationaux de qualité. La stratégie de la Commission pour la politique des consommateurs 2002-2006²⁵ identifie les services d'intérêt général comme l'un des secteurs dans lesquels un niveau commun élevé de protection des consommateurs doit être recherché. Parmi les principes rappelés figurent « *l'existence d'organes de réglementation et de voies de recours* » ainsi qu'une « *représentation et une participation active des consommateurs et des utilisateurs à la définition et à l'évaluation des services* ».

En réponse à cette consultation, le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne le 9 juillet 2003²⁶ invite la Commission à prendre, avant l'entrée en vigueur du nouveau Traité constitutionnel, l'initiative d'une « *directive cadre définissant les principes et les conditions permettant aux services d'intérêt économique général d'accomplir leurs missions* ». Les garanties en termes de recours (procédures de réclamations et de recours pour les utilisateurs) font partie des obligations minimales énumérées à ce titre.

Le Parlement européen a rejeté le principe d'une telle directive cadre en mars 2003.

²⁴ Consultation de la Commission du 21 mai 2003.

²⁵ Communication 208 de la Commission, JOCE 137 du 8 juin 2002.

²⁶ Rapport d'information n°1010 enregistré le 9 juillet 2003 et présenté par M. Christian Philip.

Le projet de Constitution

L'article III.6 du projet de Constitution, adopté par la Convention sur l'avenir de l'Europe le 10 juillet 2003, dispose que la loi européenne définira les principes et les conditions permettant d'accomplir les missions des services d'intérêt économique général.

La notion de service universel

Alors que le service public est traditionnellement défini, en France, par référence au « contenant », entendu au sens de l'entité en charge de la mission correspondante, le service universel est défini par son contenu. Il fait l'objet d'une définition matérielle dont les notions de prix abordable, de qualité et d'accessibilité sont des composantes majeures. La référence au « meilleur rapport qualité/prix » jusqu'alors propre à la démarche du marketing, prend ainsi sa place dans la règle de droit. Le principe d'efficacité inhérent à la notion de service universel conduit à donner à la notion de service public un éclairage différent.

Les exigences d'information des usagers et de responsabilisation des opérateurs découlent de cette conception.

b) Les orientations et textes communautaires en matière de consommation

Le statut du consommateur de biens ou de services ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques dans les traités fondateurs de l'Union. En revanche, l'article 153, seul article du titre XI « Protection des consommateurs », ajouté au Traité instituant la Communauté européenne par le Traité de Maastricht, précise qu' « *afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts* ». Cet article précise ensuite que « *les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté* ».

En application du paragraphe 3 de cet article, la Commission peut agir de deux façons en faveur des consommateurs :

- Elle peut prendre des mesures en application de l'article 95 du Traité dans le cadre de la réalisation du marché intérieur.

C'est ainsi que les deux directives postales de 1997 et 2002 comprennent des dispositions relatives au traitement des réclamations des consommateurs et au règlement des litiges.

- Elle peut prendre directement des mesures destinées à protéger les consommateurs.

Les orientations de la politique communautaire

A la suite de la communication de la Commission relative à la stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006, la décision n° 20/2004/CE du 8 décembre 2003²⁷ a validé les objectifs et actions proposés. Cette décision précise que « *les activités visant à intégrer les intérêts des consommateurs...conformément à l'article 153 du Traité (doivent être considérées comme hautement prioritaires* ».

L'annexe à cette décision détaille les actions qui seront mises en œuvre. A ce titre sont mentionnés notamment l'analyse comparative des marchés et des systèmes réglementaires, le suivi du fonctionnement et l'évaluation de l'impact des systèmes de résolution de litiges, en particulier des systèmes en ligne et de leur efficacité dans la résolution des plaintes et des litiges transfrontaliers, la fourniture d'expertise juridique et technique aux organisations de consommateurs et leur association aux procédures de consultation concernant les initiatives communautaires.

Les normes communautaires de protection des consommateurs

La Commission a présenté, le 20 décembre 1990, une proposition de directive relative à la responsabilité du prestataire de services. Ce projet a été ensuite abandonné. La Commission a ultérieurement publié une communication²⁸ dans laquelle elle indiquait les nouvelles orientations en matière de responsabilité des prestataires de services.

La directive 93/13/CE du 5 avril 1993²⁹ traite des clauses abusives dans les contrats entre un professionnel et un consommateur. Cette directive, transposée en droit français par la loi n°95-96 du 1er février 1995³⁰, s'applique à tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur. Ce dernier est défini comme « *toute personne physique qui, dans les contrats relevant de la présente directive, agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité professionnelle*³¹ ». Le professionnel est défini, dans le même article, comme « *toute personne physique ou morale qui, dans les contrats relevant de la présente directive, agit dans le cadre de son activité professionnelle, qu'elle soit publique ou privée* ». La forme du contrat peut être écrite ou non.

L'objectif est de protéger le consommateur contre les clauses considérées comme abusives dans les contrats d'adhésion et vis-à-vis desquelles ils n'ont pas spécifiquement marqué leur accord. *A contrario*, si le consommateur a clairement marqué son accord envers une clause, même défavorable pour lui, le principe de la liberté contractuelle reprend sa force et le consommateur continue à être lié par la clause.

Ainsi, en vertu de l'article 3 de la directive « *Une clause d'un contrat n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle est considérée comme abusive lorsque, en dépit de l'exigence de bonne foi, elle crée au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties découlant du contrat* ».

²⁷ Décision n° 20/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 décembre 2003 établissant un cadre général pour financer les activités communautaires à mener à l'appui de la politique des consommateurs pendant les années 2004 à 2007.

²⁸ Communication du 13 juin 1994.

²⁹ Directive 93/13/CE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

³⁰ Article L. 132-1 du code de la consommation (Annexe 6).

³¹ Article 2 de la directive.

Une clause rédigée préalablement est toujours considérée comme n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle.

Il convient de noter toutefois que, en vertu du point 2 de l'article 1 de cette directive « *les clauses contractuelles qui reflètent des dispositions législatives ou réglementaires impératives ainsi que des dispositions ou principes des conventions internationales, dont les Etats membres ou la Communauté sont parties, notamment dans le domaine des transports, ne sont pas soumises aux dispositions de la présente directive* ».

Les recommandations de la Commission s'agissant des modes de traitement alternatif des conflits.

En raison du développement des modes de traitement alternatif des conflits, la Commission a souhaité fixer des lignes directrices afin de « s'assurer que ces procédures offrent aux parties un minimum de garanties de qualité telles que l'indépendance, la transparence, l'efficacité et le respect du droit. »

Deux recommandations du 30 mars 1998³² et du 4 avril 2001³³, non juridiquement contraignantes pour les Etats membres, ont ainsi été adoptées.

La première traite de la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. Elle concerne les procédures dans lesquelles une tierce partie propose ou impose une solution aux parties. Ces procédures doivent présenter des garanties d'indépendance, de transparence, de respect du principe du contradictoire, d'efficacité, de liberté et de représentation. Il appartient aux Etats membres de notifier à la Commission les organismes responsables de la résolution extrajudiciaire des litiges de consommations qu'ils considèrent conformes à ladite recommandation.

La seconde recommandation traite des principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation. Elle fixe des standards communs pour garantir la qualité et la fiabilité des process.

Un groupe de travail animé par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans le cadre du Conseil national de la consommation étudie actuellement les modalités d'application au plan national de ces recommandations. L'objectif de ce groupe est de proposer des principes et règles de fonctionnement communs des instances de médiation³⁴.

D'une manière plus générale, le site internet de la direction des Consommateurs de la Commission précise que « *les dispositions de la législation transversale en matière de protection des consommateurs s'appliquent à la totalité des services d'intérêt général* ».

La traçabilité

Les principes de traçabilité des produits sont traités par le règlement 2002/178/CE du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la

³² Recommandation 98/257/CE du 30 mars 1998.

³³ Recommandation 2001/310/CE du 4 avril 2001.

³⁴ Les deux spécificités de la médiation dans les relations avec les consommateurs sont, d'une part, le traitement des « petits » litiges que la justice ne verra jamais, et, d'autre part, le recours à l'équité, qui peut conduire à aller au-delà de la règle de droit.

législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires et la directive 2001/95/CE du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits. Ces textes définissent une obligation générale de sécurité pour les produits mis sur le marché. Ils mettent en œuvre le principe de responsabilité autour de la notion de traçabilité des produits sur l'ensemble de la chaîne logistique, depuis le producteur jusqu'au consommateur final.

1.1.3. Le droit de la consommation

Les principales dispositions du code de la consommation³⁵ s'appliquant aux relations entre les opérateurs de services postaux et leurs clients, sans distinction selon que la prestation est consommée pour des besoins personnels ou professionnels sont les suivantes :

- L'article L. 111-1 du code qui dispose que *« tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services doit, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service »*.

La charge de la preuve incombe au vendeur.

- L'article L. 113-2 qui reprend les termes de l'article 53 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 :
« les règles définies au présent livre s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public ».
- L'article L. 113-3 qui prévoit que *« tout vendeur de produit ou tout prestataire de services doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre moyen approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation »*.
- L'article L. 134-1 en vertu duquel *« les professionnels vendeurs ou prestataires de services doivent remettre à toute personne intéressée qui en fait la demande un exemplaire des conventions qu'ils proposent habituellement »*.
- Enfin, l'article L. 132-1 relatif à la protection des consommateurs contre les clauses abusives, qui reprend les dispositions de la directive 93/13/CE citée plus haut.

³⁵ Annexe 6.

Sont considérées comme abusives les clauses qui « *ont pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat.* »

Le champ de cet article est plus large que celui couvert par la directive. En effet, sont visés non seulement les contrats conclus entre professionnels et consommateurs mais aussi ceux conclus entre professionnels et non professionnels, personnes physiques ou morales entendues comme étant dans le même état d'ignorance que les autres consommateurs vis-à-vis de la prestation. En revanche, en vertu de la jurisprudence³⁶, les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux contrats de fourniture de biens ou de services qui ont un rapport direct avec l'activité professionnelle exercée par le co-contractant.

Ce raisonnement, appliqué aux services postaux, peut conduire à écarter du périmètre de ces dispositions les acteurs de la vente à distance, considérant que le service postal a un lien direct avec leur activité. En revanche, la question peut se poser s'agissant des banques et autres facturiers. Pour ces derniers, en effet, la fourniture du service postal n'a pas, *a priori*, de lien direct avec leur activité.

Une annexe, ajoutée en 1999 au code de la consommation, fournit une liste qui, aux termes du troisième alinéa de l'article L. 132-1 est une liste « *indicative mais non exhaustive de clauses qui peuvent être regardées comme abusives si elles satisfont aux conditions posées au premier alinéa.* »

La recommandation n° 82-01 de la Commission des clauses abusives concernant les contrats proposés par les transporteurs terrestres de marchandises et les commissionnaires de transport³⁷ vise un secteur d'activité présentant des caractéristiques communes avec l'activité postale.

Au titre des recommandations de la Commission figurent notamment :

- l'affichage apparent, auprès de tous les guichets où est perçu le prix du transport, des conditions générales des transporteurs,
- la remise de conditions générales intégrales et lisibles à l'expéditeur ou au destinataire, avant la conclusion du contrat,
- la reproduction précise, sur les documents remis à l'expéditeur et/ou au destinataire, des procédures d'engagement de responsabilité,
- le respect des délais et modalités de réclamation prévus par le code de commerce,
- l'interdiction des clauses limitatives de responsabilité (cas des dérogations au principe de responsabilité en cas de perte, avarie ou retard, sauf cas de force majeure, cas de dérogation aux règles légales de compétence).

Ce point sera évoqué plus tard, dans le cadre de l'analyse du dispositif contractuel de la gamme Tem'post de La Poste.

³⁶ Civ. 1^{ère}, 24 janvier 1995.

³⁷ Publiée au B.O.S.P. du 27 mars 1982 (Annexe 10).

Dans une décision³⁸ du 11 juillet 2001, « *Société des eaux du Nord* », prise à l'occasion d'une question préjudicielle, le Conseil d'Etat a intégré la réglementation des clauses abusives dans le bloc de légalité à l'aune duquel il contrôle la légalité des actes qui lui sont déférés. Cet arrêt est intéressant à plusieurs titres.

D'abord, il confirme la soumission des services publics industriels et commerciaux au droit de la consommation. Ensuite, il pondère l'appréciation d'un éventuel abus en précisant que lorsque le contrat litigieux a pour objet l'exécution d'un service public, elle doit également tenir compte « *des caractéristiques particulières de ce service* ». Enfin, il soumet à la législation sur les clauses abusives un contrat conclu entre deux professionnels sans s'assurer que le contrat n'avait pas de rapport direct avec l'activité professionnelle de la société usager.

Enfin, un arrêté du 3 octobre 1983 relatif à la publicité des prix des services prévoit, pour tous les services, la remise obligatoire d'une facture au consommateur pour toute prestation supérieure à 15,24 euros. La note doit être établie en double exemplaire, l'original étant remis au client. Pour les prestations de service d'un montant inférieur à 15,24 euros, la délivrance d'une note est facultative mais celle-ci doit être remise au client s'il la demande.

1.1.4. Les règles spécifiques applicables aux services postaux en France

1.1.4.1. Les textes communautaires

Avant d'analyser l'impact des dispositions communautaires sur ce système de règles, il convient de rappeler quelques définitions.

a) Définitions

La directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 définit les termes d'envoi postal, d'envoi de correspondance, d'envoi recommandé et d'envoi à valeur déclarée.

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

On peut s'interroger sur la notion de colis postal, reprise dans le projet de loi relatif à la régulation des activités postales. S'agit-il du colis postal au sens des actes de l'UPU ou bien d'un colis acheminé et distribué par un opérateur postal ? Dans ce dernier cas, on peut se demander ce qui distingue, en tant que service, un colis postal d'un colis acheminé par un opérateur de messagerie.

³⁸ Conseil d'Etat, 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord*.

L'envoi de correspondance est défini comme « *une communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance* ».

L'envoi recommandé est défini comme « *un service consistant à garantir forfaitairement contre les risques de perte, vol ou détérioration et fournissant à l'expéditeur, le cas échéant à sa demande, une preuve du dépôt de l'envoi postal et/ou de sa remise au destinataire* ».

L'envoi à valeur déclarée est défini comme « *un service consistant à assurer l'envoi postal à concurrence de la valeur déclarée par l'expéditeur en cas de perte, vol ou détérioration* ».

Les deux premières définitions sont reprises dans l'article 1^{er} du projet de loi postale.

b) Les deux directives postales

Les directives du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service et du 10 juin 2002 en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté fixent le cadre de cette ouverture et définissent le cadre de régulation des activités.

L'article 19 de la directive de 1997³⁹, traite des procédures de réclamation. En vertu des dispositions de cet article, « *Les Etats membres veillent à ce que des procédures transparentes, simples et peu onéreuses soient mises en place pour le traitement des réclamations des utilisateurs, notamment en cas de perte, vol, détérioration ou de non respect des normes de qualité de service* ».

Il appartient aux Etats membres d'adopter des mesures pour garantir que « *ces procédures permettent de régler les litiges équitablement et rapidement en prévoyant, lorsque cela se justifie, un système de remboursement et/ou de dédommagement* ».

Les Etats membres doivent, enfin, veiller à ce que « *les utilisateurs, agissant individuellement ou, lorsque le droit national le prévoit, en liaison avec les organisations représentant les intérêts des utilisateurs et/ou des consommateurs, puissent soumettre à l'autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès du prestataire du service universel n'ont pas abouti de manière satisfaisante* »⁴⁰. Enfin, les Etats membres doivent veiller à ce que les prestataires du service universel « *publient, avec le rapport sur le contrôle de leurs performances, des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles ont été traitées* ».

³⁹ Annexe 1.

⁴⁰ Article 19 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997.

L'article 1^{er} point 3) de la directive du 10 juin 2002⁴¹ a complété l'article 19 de la directive de 1997 d'une part, en ajoutant aux procédures citées « *les procédures d'établissement de responsabilité mises en œuvre lorsque plusieurs opérateurs sont impliqués* » et, d'autre part, en donnant la possibilité aux Etats membres d'appliquer ces principes aux bénéficiaires de services ne relevant pas du service universel et aux bénéficiaires de services relevant du service universel et fournis par un opérateur autre que le prestataire du service universel.

Les mesures de transposition adoptées par les différents Etats membres de l'Union européennes prennent la forme d'une loi, complétée par un texte d'application fixant les obligations de l'opérateur en charge du service universel postal. Au titre de ces obligations figurent la présentation et la mise à disposition du public de conditions générales de vente couvrant les prestations du service universel.

Les textes analysés prévoient une information systématique du régulateur sur les procédures de traitement des réclamations mises en œuvre, y compris en cas de non respect des normes de qualité de service, lorsque de telles normes existent et sont communiquées aux utilisateurs. Les exigences de transparence et de simplicité doivent se traduire par une information claire et facilement accessible donnée aux utilisateurs de service sur les termes, les modalités de dépôt et de suivi des réclamations.

Des éléments de benchmark plus détaillés figurent dans la partie 2 du présent rapport.

En France, les dispositions communautaires ont trouvé un début d'application dans les procédures de médiation mises en place à La Poste⁴² et auprès du ministre chargé des postes⁴³. Ces dispositifs ne dispensent toutefois pas l'opérateur de mettre en place, en interne, les procédures de traitement des réclamations telles qu'exposées dans les deux directives et distinctes de la médiation. Conscients des insuffisances existant dans ce domaine, les services de La Poste sont en train d'expérimenter un nouveau système de traitement des réclamations visant à harmoniser les différentes procédures en vigueur et à constituer un système d'information garantissant le suivi des plaintes. La mise en place d'un tel système est en effet indispensable non seulement pour respecter l'obligation de publier des informations sur le nombre de réclamations fixée par l'article 19 de la directive postale de 1997, mais aussi pour mieux informer les utilisateurs et leur permettre d'exprimer leurs griefs. Il convient de noter que le rapport annuel d'activité de La Poste ne fait pas mention du traitement des réclamations.

Les deux médiateurs de La Poste et du service universel postal appellent d'ailleurs régulièrement l'attention des services de La Poste sur l'effort d'information nécessaire sur les produits, les conditions de vente et les obligations de l'opérateur.

Le médiateur de La Poste a notamment proposé dans l'un de ses rapports annuels, au titre de cet effort d'information, « la mise en place d'un affichage informatif permanent dans les bureaux », « la définition de la fonction du guichet » pour identifier et orienter le

⁴¹ Directive 2002/39/CE du Parlement et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (annexe 2).

⁴² Médiateur de La Poste, créé en 1995.

⁴³ Médiateur du service universel postal créé par décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001.

besoin du client et la « mise en place d'un système complet et lisible de traitement des réclamations ».

Dans le même esprit, le médiateur du service universel postal a insisté, quant à lui, dans son rapport d'activité 2002, sur la nécessaire clarification des relations commerciales de La Poste avec ses clients et sur l'urgence de mise en œuvre d'une procédure de traitement des plaintes.

En l'absence de mesure spécifique de transposition, la directive postale de 2002 a acquis un effet direct, sous réserve des limitations apportées par la jurisprudence communautaire, le 1^{er} janvier 2003, date d'expiration du délai de transposition.

c) La décision de la Commission à l'occasion de la notification des accords Reims

Les accords Reims sont des accords conclus entre opérateurs postaux publics, prestataires du service universel au sens de l'article 2 point 13 de la directive postale de 1997, au moyen desquels ces opérateurs déterminent les frais terminaux, c'est-à-dire la rémunération qu'ils se versent mutuellement pour la distribution du courrier transfrontalier entrant. Ces frais sont exprimés en pourcentage des tarifs intérieurs du pays de réception.

L'analyse de la Commission, destinataire pour notification de ces accords est intéressante. Elle tient compte, en effet, de l'ouverture à la concurrence du marché du courrier transfrontalier sortant à compter du 1^{er} janvier 2003, pour déterminer les conditions d'ouverture des accords aux autres opérateurs.

Dans sa décision du 23 octobre 2003⁴⁴, la Commission, faisant suite à une consultation des acteurs, analyse le marché concerné en considérant le marché du courrier transfrontalier « normal »⁴⁵ comme un marché de produits distinct et constate que la concurrence directe entre opérateurs postaux publics et autres opérateurs s'est intensifiée au cours des dernières années. S'agissant de la limitation du nombre de parties à l'accord, l'article 3 de la décision de la Commission précise que « *les parties accordent aux opérateurs postaux tiers en concurrence avec les parties pour la fourniture de services de courrier transfrontaliers sortant dans un autre pays REIMS II l'accès aux frais terminaux et aux autres arrangements particuliers dans les mêmes conditions que celles appliquées aux autres parties* ».

L'annexe 5 à la décision précise les modalités d'accès non discriminatoire des tiers.

Ce sujet ne concerne pas la responsabilité mais il montre l'attention portée par la Commission à l'égalité des conditions de concurrence entre les opérateurs historiques et les nouveaux entrants. Cette position est susceptible de trouver également à s'appliquer en matière de responsabilité.

⁴⁴ Décision du 23 octobre 2003 relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (Espace Economique Européen), affaire COMP/C/38.170, renotification REIMS II.

⁴⁵ Par opposition au courrier transfrontalier exprès.

1.1.4.2. Les textes de droit interne

a) la loi du 2 juillet 1990

Les relations de La Poste avec ses usagers sont soumises aux règles du droit commun, en application des dispositions des articles 25 et 26 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990⁴⁶.

La création de l'exploitant autonome de droit public La Poste a conduit à transférer du juge administratif au juge judiciaire la compétence pour traiter des relations de l'entreprise avec ses usagers. Auparavant, la compétence juridictionnelle se partageait entre le juge administratif (courrier ordinaire) et le juge judiciaire (courrier recommandé).

Ainsi, l'article 25 de la loi dispose que « *les relations de La Poste et de France Télécom avec leurs usagers, leurs fournisseurs et les tiers sont régies par le droit commun. Les litiges auxquels elles donnent lieu sont portés devant les juridictions judiciaires, à l'exception de ceux qui relèvent, par leur nature, de la juridiction administrative* ». Cette disposition était nécessaire dans la mesure où le législateur n'avait pas souhaité qualifier explicitement La Poste d'établissement public industriel et commercial. Dans l'hypothèse inverse, cette qualification aurait emporté *de facto* compétence du juge judiciaire.

L'article 26 de la loi précise que « *la responsabilité encourue par les exploitants publics vis-à-vis de leurs usagers du fait de la fourniture de prestations demeure engagée conformément aux dispositions du code des postes et télécommunications, sous réserve des stipulations contractuelles plus favorables aux usagers applicables à certaines catégories de services* ».

La question de l'évolution du régime de responsabilité de La Poste avait déjà été abordée lors des débats parlementaires préparatoires au vote de cette loi. Certains parlementaires étaient favorables à l'abrogation du régime de responsabilité spécifique, et à l'application du droit commun. Ainsi, le rapport présenté par Jean Faure⁴⁷ proposait que la responsabilité des deux exploitants publics soit « engagée conformément aux règles du droit commun, sauf cas de force majeure ». De même, Gérard Larcher, intervenant le 7 juin 1990 devant le Sénat, avait exprimé la même demande précisant que la notion de faute lourde ne paraissait pas répondre « aux enjeux économiques et à la concurrence qui s'installe ».

Le gouvernement⁴⁸ s'était opposé à cette modification compte tenu des contraintes techniques liées au traitement d'un grand nombre d'objets par La Poste et des conséquences financières pour les deux exploitants. Finalement, le régime antérieur a été maintenu sans modification majeure, y compris en 1999, lors de la transposition de la directive postale de 1997.

Le caractère législatif du régime de responsabilité dérogatoire était de nature à tenir en échec la réglementation relative à la consommation, s'agissant plus particulièrement de l'interdiction des clauses abusives.

⁴⁶ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications (annexe 4).

⁴⁷ Sénat, doc. 1990, n°334, p.119.

⁴⁸ Paul Quilès, JO, débats, Sénat, 7 juin 1990, p.1372.

Le législateur de 1990 a modifié sur un seul point le régime antérieur. Il a étendu la responsabilité de La Poste au cas de détérioration et de spoliation des lettres recommandées alors que la perte seule était susceptible, jusqu'alors, d'engager la responsabilité de l'entreprise.

b) Le code des postes et télécommunications

Le code des postes et télécommunications édicte, au bénéfice de La Poste, un régime spécifique de responsabilité en matière de courrier (art. L. 7 et suivants), de mandats (art. L. 110 à L. 116) et de chèques postaux (art. L. 107 et L. 108). D'une manière générale, ce régime est fondé soit sur une exonération (totale ou limitée) de responsabilité, soit sur une responsabilité forfaitaire ou plafonnée.

Les articles L. 7 à L. 13⁴⁹ du code prévoient un régime d'irresponsabilité pour le courrier ordinaire et de responsabilité limitée s'agissant des objets recommandés et des valeurs déclarées.

L'article L. 7 dispose que « *La Poste n'est tenue à aucune indemnité pour perte d'objet de correspondance⁵⁰ ordinaire, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2* ». Ce dernier article, modifié par l'article 19 de la loi du 25 juin 1999⁵¹, qui a transposé la directive postale 97/67/CE du 15 décembre 1997, pose, quant à lui, le principe de la soumission de La Poste, en tant que prestataire du service universel postal et « *pour des prestations déterminées* », à des obligations de « *dédommagement en cas de perte, de vol ou de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité de service* ».

La Poste a, dans la pratique, appliqué l'article L. 7 aux envois de colis, assimilés à des objets de correspondance.

Un décret en Conseil d'Etat devait fixer les modalités d'application de ces dernières dispositions. Aucun texte n'a défini la nature des prestations concernées, ni les obligations de dédommagement correspondantes. En revanche, deux décrets sont venus préciser le cadre d'application de l'article L. 2.

D'une part, le cahier des charges de La Poste, modifié par décret du 8 février 2001⁵², prévoit que « *La Poste publie et tient à la disposition du public les caractéristiques des services offerts au titre du service universel et, notamment, les conditions générales d'accès à ce service, les prix et les normes de qualité. Ces éléments sont communiqués au ministre chargé des postes un mois avant leur publication* ».

En pratique, l'entrée en vigueur des directives postales n'a donc pas, pour l'instant, conduit à une actualisation des règles applicables en matière de responsabilité, alors même

⁴⁹ Annexe 3.

⁵⁰ La directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 définit l'envoi de correspondance comme « *une communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance* ».

⁵¹ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

⁵² Décret n°2001-122 du 8 février 2001 relatif au cahier des charges de La Poste.

que des opérateurs concurrents étaient progressivement autorisés à entrer sur le marché du courrier.

Les caractéristiques des prestations du service universel postal sont définies et rendues publiques par le prestataire lui-même, qui les transmet pour information au ministre.

D'autre part, le décret du 28 décembre 2001⁵³ a institué un médiateur du service universel postal, chargé d'instruire les réclamations des usagers relatives à des prestations relevant du service universel postal et d'informer le ministre chargé des postes des manquements aux obligations du prestataire du service universel postal.

L'article L. 8⁵⁴ prévoit une indemnisation en cas de perte, de vol ou détérioration d'un envoi recommandé. Le décret n°91-1080 du 17 octobre 1991⁵⁵, modifié par le décret n°2001-1338 du 28 décembre 2001, a fixé le montant des indemnités à :

En euros	Taux unique	Taux R1	Taux R2	Taux R3
Lettre	—	8	153	458
Carte postale urgente	8	—	—	—
Prêt à recommander suivi	8	—	—	—
Journaux	16	—	—	—
Colissimo recommandé	—	31	153	458
Autre objet recommandé	—	16	153	458

L'article L. 9 prévoit, pour les envois recommandés, la décharge de La Poste par remise contre reçu.

L'article L. 10 dispose que La Poste est responsable des valeurs déclarées, « jusqu'à concurrence d'une somme qui est fixée par décret et sauf le cas de perte par force majeure ». Il précise que l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils. Cette disposition apparaît inutile désormais. Le montant maximum de garantie et de déclaration de valeur a été fixé à 32 000 francs (convertis ensuite en 5000 euros) par un décret du 19 juillet 1996⁵⁶.

⁵³ Décret n°2001-1335 du 28 décembre 2001 instituant un médiateur du service universel postal, organisant une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal et portant modification de la deuxième partie du code des postes et télécommunications.

⁵⁴ Annexe 3.

⁵⁵ Décret n°91-1080 du 17 octobre 1991 modifiant les montants des indemnités pour perte, détérioration ou spoliation des objets recommandés (Annexe 9).

⁵⁶ Décret n° 96-645 du 19 juillet 1996, modifié par le décret n°2001-95 du 2 février 2002 (Annexe 9).

L'article L. 11 assimile le régime de responsabilité applicable aux envois de bijoux et objets précieux à celui de la lettre à valeur déclarée et précise que La Poste n'est tenue à aucune indemnité « *en cas de perte ou de détérioration résultant de la fracture des boîtes qui doivent renfermer ces envois et qui ne réunissent pas les conditions réglementaires* ».

L'article L. 12 prévoit la subrogation de La Poste aux droits du propriétaire en cas de remboursement de valeurs déclarées.

L'article L. 13 exonère La Poste de toute responsabilité en cas de retard dans la distribution et de non remise par exprès⁵⁷, en précisant que « *dans ce dernier cas, le remboursement du droit spécial est obligatoire* ». Cette disposition, visant exclusivement les envois exprès, a été interprétée par les services de La Poste comme la dégageant de manière générale de sa responsabilité en cas de retard de distribution.

L'article L. 13-1⁵⁸ fixe à un an à compter du lendemain du jour de dépôt de l'envoi le délai de réclamation concernant les objets de correspondance de toute nature.

1.1.4.3. L'application de ce cadre légal au secteur postal

Les règles applicables en matière de responsabilité des opérateurs offrant des services postaux diffèrent selon l'opérateur concerné et, accessoirement et plus classiquement, selon le type de service offert.

Si l'on considère les opérateurs, le régime de responsabilité de La Poste en matière d'envois postaux et notamment d'envois de correspondance, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée est fixé par le code des postes et télécommunications et notamment ses articles L. 7 à L.13-1 et, pour le trafic international, par les actes de l'Union postale universelle.

En revanche, en l'absence de dispositions spécifiques, les autres opérateurs et notamment ceux susceptibles de proposer des services auparavant couverts par le monopole postal sont soumis aux règles du droit commun (droit des obligations ou droit des transports selon les cas). Cette situation constitue une distorsion de concurrence qui nécessite une actualisation urgente du dispositif.

Le maintien d'un régime de responsabilité spécifique pour La Poste, alors que le marché du courrier est partiellement ouvert à la concurrence, est susceptible de constituer une aide d'Etat au sens de l'article 87 du Traité CE, sauf à démontrer, en application des jurisprudences *Corbeau*⁵⁹ et *ALTMARK*⁶⁰, que l'aide ne vise qu'à compenser les surcoûts engendrés par l'accomplissement de la mission particulière incombant à l'entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général et que l'octroi de l'aide s'avère nécessaire pour que l'entreprise puisse assurer ses obligations de service public dans des conditions d'équilibre économique. A ce titre, l'aide que constitue le régime dérogatoire de responsabilité de La Poste est une aide antérieure à l'adhésion mais dont les modifications,

⁵⁷ Envoi par exprès : envoi distribué par porteur spécial (source : vocabulaire polyglotte UPU).

⁵⁸ Loi n°65-395 du 25 mai 1965.

⁵⁹ CJCE, aff.320/91, 19 mai 1993, *Corbeau*.

⁶⁰ CJCE, aff.C280/00, 24 juillet 2003, *ALTMARK Trans GmbH*.

notamment celle intervenue en 1999, étaient soumises à obligation de notification à la Commission.

S'agissant maintenant de l'activité de collecte et de distribution de colis, les filiales de messagerie de La Poste relèvent du droit des transports, tant au plan du droit national que des conventions internationales. En revanche, l'opérateur interne La Poste n'a pas un statut de transporteur et relève, pour partie, d'un régime spécifique constitué, d'une part, des règles établies au sein de l'UPU et, d'autre part, de l'élargissement au transport des colis du régime d'irresponsabilité prévu à l'article L. 7 du code des postes et télécommunications. Cet article ne traite explicitement que des « objets de correspondance ordinaires ». Cette notion a toutefois été élargie, dans la pratique de La Poste, aux colis ordinaires. Cette interprétation n'est pas conforme à la définition de l'envoi de correspondance figurant à l'article 2 point 7) de la directive postale de 1997.

Cette situation de droit et de fait conduit à une distorsion de concurrence entre La Poste et les autres opérateurs de messagerie.

Si l'on considère, enfin, les règles internationales, la référence aux « administrations postales » figurant dans la Convention et les règlements de l'Union postale universelle contribue à accentuer le décalage entre l'ouverture à la concurrence des marchés du courrier et le traitement réservé aux opérateurs postaux traditionnels. Quant aux opérateurs de messagerie, ils sont soumis aux conventions en vigueur en matière de transport terrestre⁶¹ et en matière de transport aérien⁶². L'article 1^{er} de la convention CMR relative au transport terrestre précise qu'elle ne s'applique pas « *aux transports effectués sous l'empire de conventions postales internationales* ».

En conséquence, la mise en place, au plan communautaire, du marché intérieur des services postaux doit conduire à une évolution des dispositions applicables à ces services afin de garantir le bon exercice de la concurrence, tout en respectant les spécificités qui peuvent, le cas échéant, justifier le maintien de mesures particulières. En matière de responsabilité, il s'agit de passer d'un système défini en fonction des opérateurs à un système défini en fonction des services et applicable à l'ensemble des opérateurs agissant sur un même marché, dans le respect des règles de concurrence.

1.1.5. Le régime de responsabilité des autres opérateurs n'étant pas soumis au droit des transports

En dehors de La Poste, disposant d'un régime de responsabilité spécifique, les opérateurs fournissant des services postaux non soumis au droit des transports, notamment ceux susceptibles d'intervenir dans la partie du marché du courrier adressé libéralisée, se voient appliquer, sauf clauses contractuelles spécifiques, les règles du droit commun des obligations⁶³.

⁶¹ Convention dite CMR signée à Genève le 19 mai 1956, unifiant le régime juridique du contrat de transport international de marchandise par route.

⁶² Convention signée à Varsovie le 12 octobre 1929, traitant du transport aérien.

⁶³ Articles L. 1146 à L. 1155 du code civil.

Le régime de responsabilité diffère selon que l'on se trouve en face d'une obligation de moyens ou d'une obligation de résultat.

Ainsi, selon l'article L. 1137 du code civil, l'obligation de veiller à la conservation de la chose « *soumet celui qui en est chargé à y apporter tous les soins d'un bon père de famille* ». Ce texte impose donc au créancier la preuve d'une faute du débiteur.

En revanche, l'article L. 1147 du code civil dispose que « *le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part* ».

S'agissant de La Poste, la Cour d'Appel d'Aix-en Provence, dans un arrêt du 12 décembre 2000⁶⁴, a considéré l'obligation de délivrance du courrier comme une obligation de résultat faisant ainsi peser sur l'opérateur une présomption de faute et une présomption de causalité entre la prestation fournie et le dommage invoqué. L'assimilation de l'obligation de remise du courrier ordinaire à une obligation de résultat est discutable dans la mesure où l'indication des délais ne présente qu'un caractère indicatif. Cette obligation s'apparente davantage à une obligation de moyens

La réparation du dommage est prévue par l'article L. 1149 du code civil. Ce dernier prévoit, en effet, que « *les dommages et intérêts dus au créancier sont, en général, de la perte qu'il a faite ou du gain dont il a été privé, sauf les exceptions et modifications énoncées ci-après* ».

Aucune disposition légale ne prohibe complètement les clauses limitatives de responsabilité mais la loi intervient de plus en plus fréquemment pour les prohiber. C'est notamment le cas en matière de transport terrestre de marchandises⁶⁵ ou en vertu du droit de la consommation⁶⁶.

Une éventuelle clause exonératoire de responsabilité est susceptible d'être contestée au regard du droit commun des contrats. Ainsi, la Cour de Cassation a considéré que la clause du contrat Chronopost limitant la responsabilité de l'opérateur en cas de retard au montant du prix payé par le cocontractant était contraire à l'obligation essentielle du contrat, c'est à dire « l'obligation de livrer dans un délai déterminé »⁶⁷. Cette clause étant réputée non écrite, le juge a appliqué le droit commun.

Cette jurisprudence a également été appliquée à La Poste par le juge de première instance dans le cadre d'un contrat Coliposte.

Selon les services de La Poste, ce raisonnement est transposable en cas de perte d'envois postaux.

⁶⁴ Annexe 15.

⁶⁵ Article L. 133-1 du code de commerce (Annexe 7).

⁶⁶ Article L. 132-1 du code de la consommation (Annexe 6).

⁶⁷ Cour de Cassation, Chambre commerciale, 22 octobre 1996, *Chronopost*.

Cette analyse conduit à valider l'analyse de La Poste selon laquelle il convient de maintenir un régime dérogatoire au droit commun pour les envois de correspondances ordinaires ne comportant pas d'éléments de preuve.

1.1.6. Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales

Le projet de loi de transposition de la directive postale du 10 juin 2002, adopté par le gouvernement mi-2003 et voté en première lecture au Sénat le 28 janvier 2004 prévoit qu'un « décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, précise les caractéristiques de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer »⁶⁸.

Un autre décret d'application, introduit par amendement, devra déterminer les conditions administratives et techniques de l'offre de service s'agissant des envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles que le texte adopté par le Sénat prévoit de réserver à La Poste.

On peut toutefois s'interroger sur la compatibilité du projet de loi tel qu'il est actuellement rédigé sur ce point avec l'article 7 de la directive postale de 1997 définissant les services susceptibles d'être réservés. En effet, ce dernier article, qui doit être interprété de manière limitative, ne prévoit pas la possibilité de réserver les envois recommandés.

Le premier tarif de la lettre recommandée de moins de 20 grammes est de 3 euros, soit 6 fois le tarif de base. La lettre recommandée ne devrait donc plus pouvoir être réservée.

Le juge, éventuellement saisi, devra interpréter conjointement ces dispositions avec celles de l'article 8 de la même directive qui indique que « les dispositions de l'article 7 ne portent pas atteinte au droit des Etats membres d'organiser, conformément à leur législation nationale ... le service d'envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ». Le considérant 20 de la directive de 1997 éclaire cette disposition en évoquant la possibilité pour les Etats membres de désigner les « entités chargées de la prestation du service recommandé utilisé au cours de procédures judiciaires ou administratives conformément à leur législation nationale ».

Le projet de loi voté en première lecture au Sénat le 28 janvier 2004 comporte, en outre, un nouvel article 11, introduit par amendement et accepté, sous réserve d'examen ultérieur par les services du ministère de l'industrie. Cet article, rédigé par les services de La Poste et dont le texte est reproduit ci-dessous, modifie le régime de responsabilité de La Poste.

⁶⁸ Article 1^{er} point III du projet.

Article 11 (nouveau)

L'article L. 7 du code des postes et télécommunications est ainsi rédigé :

« Art. L. 7. - I. - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 13, la responsabilité des entreprises fournissant des services postaux au sens de l'article L. 1 peut être engagée, dans les conditions prévues par les stipulations des contrats conclus entre ces entreprises et leurs clients ou, à défaut de telles stipulations, par les dispositions législatives ou réglementaires applicables au transport routier, aérien et maritime, à raison des seuls envois pour lesquels une preuve suffisante de distribution est prévue :

« 1° Pour les avaries causées à l'occasion du traitement de ces envois, si dans les trois jours, non compris les jours fériés qui suivent leur distribution, le destinataire ou le client a notifié sa protestation motivée à l'entreprise fournissant le service postal ;

« 2° Pour les dommages directs causés par la perte de ces envois, si une preuve suffisante de dépôt peut être produite et, dans le cas où une telle preuve serait produite, si l'entreprise accomplissant le service postal ne produit pas de preuve suffisante de distribution.

« La preuve du dommage peut être rapportée dans les conditions prévues à l'article L. 110-3 du code de commerce.

« II. - Hormis les cas prévus au I, la responsabilité des entreprises accomplissant des services postaux ne peut, sauf faute lourde, être engagée.

« III. - Pour l'application de ces dispositions, un décret en Conseil d'Etat, pris dans les six mois suivant la publication de la loi n°... du ... relative à la régulation des activités postales fixe les plafonds d'indemnisation et les différents types de preuves admissibles ».

1.1.7. Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique

Au cours des débats accompagnant le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, la question de la responsabilité des e-commerçants a été posée, puis élargie à l'ensemble de la vente à distance. Le projet de loi adopté en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale le 8 janvier 2004 et, sans modification majeure sur ce point, par le Sénat le 8 avril 2004 comporte un nouvel article 6 bis instituant un régime de responsabilité de plein droit pour le commerce électronique.

L'article 6 de la loi définit le commerce électronique comme « l'activité par laquelle une personne agissant à titre professionnel, propose ou assure à distance et par voie électronique une prestation visant à la fourniture de biens ou de services ».

Le point I du nouvel article 6 bis prévoit que « toute personne physique ou morale exerçant l'activité définie au premier alinéa de l'article 6 est responsable de plein droit à l'égard de l'acheteur de la bonne exécution des obligations résultant du contrat, que ces obligations soient à exécuter par elle-même ou par d'autres prestataires de services, sans préjudice de son droit de recours contre ceux-ci.

Toutefois, elle peut s'exonérer de tout ou partie de sa responsabilité en apportant la preuve que l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat est imputable, soit à l'acheteur, soit au fait, imprévisible et insurmontable, d'un tiers étranger à la fourniture des prestations prévues au contrat, soit à un cas de force majeure. »

Le point II du même article complète l'article L. 121-20-3 du code de la consommation afin d'élargir le principe posé au point I à l'ensemble de la vente à distance.

Ce régime dérogatoire de responsabilité et notamment le principe d'une responsabilité de plein droit sont contestés par les acteurs de la vente à distance.

S'agissant plus précisément des envois postaux, les représentants de la Fédération de la vente à distance s'interrogent sur la compatibilité de telles dispositions avec le régime actuel d'irresponsabilité de La Poste en matière d'envoi de colis économiques et avec celles du nouvel article 11 du projet de loi relatif à la régulation postale.

1.2. La jurisprudence

Compétent pour connaître des litiges entre La Poste et ses clients, en matière d'objets ordinaires, jusqu'à la réforme de 1990, le juge administratif écartait les clauses d'exonération ou les limitations de responsabilité lorsque La Poste avait commis une faute lourde. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé, en 1961, que le régime légal de responsabilité de La Poste devait être écarté en cas de « faute manifeste et d'une particulière gravité ». Il a ensuite reconnu la responsabilité de La Poste en cas de faute lourde.

Etaient considérés comme fautes lourdes le détournement par des tiers de plis ordinaires, commis avec la complicité d'un agent de l'administration postale⁶⁹, la réexpédition d'une lettre ordinaire par suite d'absence de consultation des ordres de réexpédition avant la tournée de distribution⁷⁰, la réexpédition de la convocation à un examen d'une jeune femme alors que seul le courrier de ses parents devait être réexpédié⁷¹, enfin l'apposition indue sur l'enveloppe d'un envoi retourné à l'expéditeur de la mention « destinataire parti sans laisser d'adresse, en faillite »⁷².

En revanche, la faute lourde était écartée en cas d'application d'une norme internationale⁷³.

Le juge judiciaire, quant à lui, compétent en matière d'objets recommandés ou d'envois à valeur déclarée, appliquait les clauses limitatives de responsabilité prévues aux articles L. 8 et L. 10 du code des postes et télécommunications en exonérant le service postal même au cas où une faute lourde lui était imputable⁷⁴.

Dans l'arrêt *Camat* de 1973, la chambre mixte de la Cour de cassation a confirmé l'analyse de la première chambre civile qui rejetait la faute lourde comme moyen de déroger aux dispositions législatives. Il s'agissait, en l'espèce, d'une demande d'indemnisation

⁶⁹ Conseil d'Etat, 8 février 1961 *Cie Singer* et 2 juin 1965, *Société Union économique d'Amiens*.

⁷⁰ Conseil d'Etat, 24 avril 1981, *Doublet*.

⁷¹ Conseil d'Etat, 22 janvier 1986, *Grellier*.

⁷² Tribunal administratif de Nice, 17 février 1967, *Rhein*.

⁷³ Conseil d'Etat, 23 juillet 1993, *pacific insurance company*.

⁷⁴ Cass. Chambre mixte, 23 mars 1973, *Camat* (Annexe 13).

consécutives au vol, en cours d'acheminement, d'objets avec valeur déclarée. L'expéditeur sollicitait le paiement d'une indemnité calculée sur la base de la valeur réelle et non sur celle indiquée lors du dépôt des objets, arguant de la faute commise par l'administration postale. Le pourvoi a été rejeté au motif que « *l'arrêt attaqué, après avoir rappelé les termes précis et impératifs de l'article L. 10... énonce justement que cette disposition légale s'impose même en cas de faute lourde* ».

Cette jurisprudence a été confirmée depuis, alors même que les Cours d'Appel exerçaient une pression en la matière et qu'était apparue une jurisprudence tendant à considérer comme abusives des clauses limitatives ou élusives de responsabilité⁷⁵. Dans l'arrêt *société Slifac c/La Poste* du 12 octobre 1994, la Cour d'Appel de Paris considère ainsi que l'exonération de la responsabilité de La Poste « *trouve ses limites dans la faute lourde commise par La Poste dans l'exécution de ses prestations* ».

Dans le même sens, l'arrêt de la Cour de cassation, *Cabane*, du 30 juin 1998⁷⁶, reconnaît que « *les dispositions exonératoires de responsabilité prévues par l'article L. 13⁷⁷ du code des postes et télécommunications ne s'imposent que dans le cas où La Poste, ou le transporteur que celle-ci s'est substitué, n'a commis aucune faute lourde dans l'exécution de sa mission* ». Si cette position semble pouvoir concerner également la responsabilité pour perte d'objet de correspondance ordinaire, elle n'est pas nécessairement transposable en matière d'envois recommandés ou à valeur déclarée. En effet, dans ces deux derniers cas, un mode d'indemnisation est prévu.

Dans son rapport relatif à l'arrêt *Cabane*⁷⁸, M. Apollis, Conseiller à la Cour de Cassation, soulignait que « l'utilisateur victime est donc confronté à des régimes de responsabilité différents selon qu'il s'adresse à La Poste (et au même guichet) agissant comme exploitant public ou comme transporteur privé à travers ses filiales, ou selon qu'il s'adresse à un commissionnaire de transport ou à un des services de messagerie, type DHL, qui trônent sur le marché ». Il insistait sur la nécessité de ne pas créer un sentiment d'injustice chez l'utilisateur, qui pourrait être tenté de se détourner de La Poste au profit de la concurrence.

Cette analyse doit conduire à privilégier une harmonisation des règles applicables à un service donné, quels que soient les opérateurs concernés.

En règle générale, le juge judiciaire considère qu'il y a faute lourde en matière postale lorsqu'est relevée une faute délictueuse ou intentionnelle d'un agent et en cas de carence grave ou de fonctionnement gravement défectueux du service.

En matière de grève, il appartient au requérant de prouver que La Poste n'a pas mis en œuvre les moyens juridiques ou matériels dont elle disposait pour restreindre les conséquences du conflit pour les usagers des services publics⁷⁹.

⁷⁵ Cour d'Appel de Paris, 5^{ème} chambre, 12 octobre 1994, *société Slifac c/ La Poste*.

⁷⁶ C.Cass, assemblée plénière, 30 juin 1998, *Cabane* (Annexe14).

⁷⁷ Art.L. 13 relatif au retard de distribution ou à la non remise par exprès.

⁷⁸ « La responsabilité pour faute lourde de La Poste devant le juge judiciaire », C.J.E.G, février 1999.

⁷⁹ Conseil d'Etat, 9 octobre 1996, *Mme Laffitte, société Les Mots Doux*.

Un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 12 décembre 2000⁸⁰ a, toutefois, comme indiqué plus haut, assimilé l'obligation de délivrance du courrier à une obligation de résultat dont La Poste ne pourrait s'exonérer sauf cas de force majeure. Considérant que La Poste n'avait, lors d'une grève, mis en place aucune procédure de substitution efficace, que les obstacles rencontrés ne relevaient pas de la force majeure et que l'absence de toute distribution ou délivrance quelconque constituait le caractère manifeste du trouble illicite à la bonne marche des entreprises propriétaires du courrier litigieux, a confirmé la décision du juge des référés condamnant La Poste à délivrer aux parties demanderesse le courrier qui leur est destiné dans les 24 heures, sous astreinte dont le montant était initialement de 50 000 euros. Cette décision a été confirmée par le jugement en appel au fond⁸¹, le montant de l'astreinte étant ramené à 22 000 euros. La Poste s'est pourvue en cassation contre cette décision. La procédure est en cours.

1.3. Les normes européennes

La norme EN 14012⁸², préparée par le technical committee 331 « secteur postal » du Comité européen de normalisation (CEN) en collaboration avec l'Union postale universelle et adoptée par le CEN le 20 décembre 2002, traite de la mesure des réclamations et des procédures de réparation. Cette norme a reçu le statut de norme française par décision du Directeur général de l'AFNOR du 5 novembre 2003.

Elle a pour objet de définir les exigences pour la mesure des réclamations et des procédures de réparation liées au service postal national et international. Elle définit les différents types de réclamations et établit pour chacun d'eux une méthodologie de mesure des taux de réponse du prestataire de service en matière d'identification, de traitement et de résolution. Elle précise également les exigences visant le système de gestion des réclamations que le prestataire doit mettre en place.

A titre d'exemple, le délai maximal de traitement d'une réclamation par un opérateur est fixé à 30 jours calendaires pour le service universel intérieur.

L'application de cette norme suppose, tant pour La Poste que pour les autres opérateurs, la conception et l'installation d'un système de traitement des réclamations incluant un système statistique de suivi. Un tel système est en phase de test à La Poste.

⁸⁰ Cour d'Appel d'Aix, 1^{ière} chambre civile, 12 décembre 2000, *La Poste c/ Charles ABECASSIS et autres* (Annexe 15).

⁸¹ Cour d'Appel d'Aix, 1^{ière} chambre civile, 7 novembre 2003 (Annexe 16).

⁸² Annexe 17.

1.4. La pratique du prestataire du service universel

1.4.1. Les prestations du service universel postal

Le régime de responsabilité de La Poste en matière de prestations du service universel postal, tel que décrit dans les documents figurant sur le site internet de La Poste, est le suivant :

En euros	Taux unique	Taux R1	Taux R2	Taux R3	Tarif	commentaire
Envoi ordinaire	irresponsabilité				A partir de 0,45 euro	- Absence de preuve de dépôt et/ou de distribution - délai d'acheminement indicatif
Envoi internat.	irresponsabilité				A partir de 1,35 euro	Prioritaire ou économique
Lettre recommandée	–	8	153	458	A partir de 3 euros plus 1,30 pour avis de réception (AR)	Preuve de dépôt et preuve de distribution
Envoi internat. Prioritaire recomm.	38 ⁸³				Tarif plus 4 euros plus 1,30 (AR)	Preuve de dépôt et preuve de distribution
Envoi internat. économique recommandé	45,73 ⁸⁴				Tarif plus 4 euros plus 1,30 (AR)	Preuve de dépôt et preuve de distribution
Prêt à recommander suivi	8	–	–	–	5,84 euros (y compris AR)	Pré-affranchi Preuve de dépôt et preuve de distribution
Journaux rec.	16	–	–	–		Non décrit sur le site internet
Colissimo					A partir de 4 euros	Bon pour un envoi gratuit en cas de retard
Colissimo recommandé	–	31	153	458	Tarif plus 2,50 / 3,10 / 4 euros en fonction du taux	Preuve de dépôt et preuve de distribution
Autre objet recommandé	–	16	153	458		Non décrit sur le site internet
Valeur déclarée nationale	600 euros maxi de valeur assurée au-delà complément d'assurance 0,7 euro par tranche de 150 euros				A partir de 8,30 euros	VD maxi 5 000 euros
Valeur déclarée internationale	Montant admis variable selon les pays				4 euros plus assurance ⁸⁵	VD maxi 5 000 euros Recommandation obligatoire

⁸³ Indemnisation maximale 30 DTS soit 38 euros.

⁸⁴ Indemnisation maximale.

⁸⁵ 0,38 euro par tranche de 76,22 avec une perception minimale de 2,29 euros.

Cette analyse appelle les remarques suivantes :

- certaines prestations figurant dans les textes d'application du code des postes et télécommunications ne figurent pas dans les prestations du service universel postal détaillées sur le site internet de La Poste. C'est le cas notamment de la carte postale urgente recommandée ou du journal recommandé. Il conviendra de mettre en cohérence l'offre de prestation avec les textes réglementaires.
- La description détaillée des prestations et tarifs applicables aux particuliers en matière de colis n'est pas facilement accessible sur le site internet de La Poste.
- Le colis économique, présent dans la gamme messagerie, ne figure pas au titre des prestations du service universel postal.
- Le colissimo retardé donne lieu, en cas de dépôt formel d'une réclamation, à enquête puis à la délivrance d'un bon gratuit pour un nouvel envoi mais rien n'est prévu en cas de perte.
- L'indemnisation forfaitaire de la perte ou de l'avarie d'un envoi international économique recommandé telle qu'indiquée dans le document « les produits du service universel postal » disponible sur le site internet de La Poste, est paradoxalement supérieure à celle d'un envoi international prioritaire recommandé.
- La présentation des gammes de prestation courrier et colis pour les particuliers, tant sur le site internet que sur les supports et affiches présents dans les établissements postaux apparaît compliquée et ne met pas toujours en évidence les caractéristiques des différentes prestations. Une confusion existe notamment, selon les associations de consommateurs, entre les prestations d'envoi recommandé et d'objets suivis.
- Comme l'indique le rapport 2002 du médiateur du service universel postal, les informations disponibles sur le site internet de La Poste sur le Colissimo du service universel sont lapidaires, contrastant avec celles, très complètes, relatives aux emballages Colissimo préaffranchis.
- Les prestations type « recommandé » n'offrent pas de garantie en terme de délai.
- L'envoi de valeurs déclarées est difficilement utilisable par les consommateurs, compte tenu des modalités techniques fixées par La Poste⁸⁶. Il est en pratique quasiment impossible, pour un consommateur, de garantir un envoi d'une valeur supérieure à 458 euros, taux maximum d'un envoi recommandé.

⁸⁶ Emballage obligatoire dans une enveloppe sécurisée en polyéthylène agréée par La Poste, seulement quatre fournisseurs agréés, achat en nombre.

La Poste a engagé, par ailleurs une action visant à offrir des prestations avec suivi des envois aux différents stades de l'acheminement et de la distribution. Ces objets suivis sont identifiés par La Poste comme des « offres spécifiques hors du service universel et utilisant un produit du service universel »⁸⁷. La « lettre suivie », comme l'« envoi international prioritaire suivi », comporte une étiquette permettant de connaître la date de distribution ou les raisons de non-distribution d'un pli. Ce nouveau type de prestation rend les envois « traçables », avec les conséquences qui pourront être tirées de l'existence d'une preuve de dépôt et/ou de distribution sur la responsabilité de l'opérateur.

1.4.2. La responsabilité contractuelle

Le régime de responsabilité inscrit dans les clauses des contrats courrier se limitait, jusqu'à une période récente, à la stricte application des dispositions de l'article L. 7 du code des postes et télécommunications.

Ainsi, l'article 7 des conditions générales de vente du Postimpact⁸⁸, produit de publicité directe, dispose que « La Poste n'est tenue à aucune indemnité en cas de perte, spoliation, détérioration ou retard de Postimpact, conformément aux articles L. 7 et L. 13 du code des postes et télécommunications ».

L'irresponsabilité couvre également à la fois les vols, dommages ou pertes causés par des tiers, les cas d'absence de boîte aux lettres, de boîtes trop étroites, d'habitation avec chien méchant, de refus du destinataire et de Postimpact enlevé par des tiers. Les assurances dont l'objet est de couvrir ces risques sont à la charge du client.

Le délai d'acheminement indiqué, en l'occurrence J+7, est indicatif.

A la suite d'un accord professionnel avec la Fédération de la vente à distance conclu en 2000, La Poste a lancé, en 2002, une nouvelle gamme de prestation courrier contractuelle à destination des professionnels. Ce service, appelé Tem'post, décliné pour le courrier de gestion⁸⁹ et pour le marketing direct⁹⁰, comprend un dispositif contractuel d'indemnisation. Tem'post est une offre de courrier en nombre, traité de manière industrielle, pour laquelle La Poste s'engage sur les délais de distribution.

La gamme Tem'post G (courrier de gestion) comprend :

- Le produit Tem'post G2 qui prévoit la distribution dans la limite du deuxième jour à partir de la date de dépôt.
- Le produit Tem'post G4 qui prévoit la distribution dans la limite du quatrième jour à partir de la date de dépôt.

⁸⁷ Document « les produits du service universel postal » disponible sur le site internet de La Poste.

⁸⁸ Plis comprenant un message identique, dont la personnalisation est limitée et encadrée et envoyés en nombre. Le tarif du Postimpact est fixé en fonction du nombre, du niveau de mécanisation et du poids.

⁸⁹ Envoi de correspondances actuelles et personnelles.

⁹⁰ Envoi adressé de messages publicitaires, promotionnels ou de communication.

La gamme Tem'post MD (marketing direct) comprend :

- Le produit Tem'post MD4, distribué en J+4.
- Le produit Tem'post MD7, distribué en J+7.

Pour ces deux gammes, La Poste s'engage à faire effectuer par une société d'étude indépendante une mesure périodique des délais de distribution pour chacun des produits de la gamme. Cette mesure constitue la référence nationale de l'engagement contractuel sur les délais de distribution. Cette mesure est effectuée à partir d'un panel de campagnes représentatives des flux Tem'post dont les résultats sont agrégés au plan national.

Les articles 5, 6, 8 et 12 des contrats produit⁹¹ définissent respectivement les conditions d'accès au dispositif d'indemnisation, les obligations de La Poste, le dispositif d'indemnisation et le régime de responsabilité de La Poste.

Au titre des conditions d'accès figure l'obligation pour les plis déposés de porter la date du jour de dépôt. L'article 6 prévoit la mise en œuvre du dispositif d'indemnisation dans le cas où les délais de distribution constituant l'engagement de La Poste ne seraient pas atteints.

Les modalités d'indemnisation sont les suivantes :

1. en cas de constatation d'anomalies de distribution et dans un délai de deux mois à compter du jour de fin de distribution, le client demande des éléments d'information à La Poste,
2. si, à la suite de cette intervention, la mesure de qualité de service définitive s'avère inférieure à 95% sur le plan national, le dispositif d'indemnisation est engagé,
3. le client fournit la répartition de ses flux par département, pour les envois Tem'post concernés,
4. l'indemnité est calculée sur la base de cette répartition et de la mesure de qualité de service définitive, pour chaque département dont la qualité de service est inférieure à 95%,
5. l'indemnité est fixée en pourcentage du montant des affranchissements payés selon les grilles suivantes :

	J+2	J+3	J+4	J+5	J+6	J+7	J+8	J+9	J+10
Tem'post G2	0	30%		50%		100%			
Tem'post G4	0			30%		50%		100%	

⁹¹ Annexe 18.

	J+2	J+3	J+4	J+5	J+6	J+7	J+8	J+9	J+10	J+11	J+12	J+13	J+14	J+15	
Tem'post MD4	0			30%			50%			100%					
Tem'post MD7	0						30%			50%			100%		

La Poste adresse au client un avoir remboursé par chèque, correspondant aux indemnités dues, après publication de la qualité de service définitive.

L'article 12 du contrat prévoit, par référence à l'article L. 7 du code des postes et télécommunications, qu'aucune indemnité supplémentaire ne pourra être versée, La Poste n'étant responsable ni du préjudice immatériel lié au retard de distribution, ni des conséquences pécuniaires résultant du retard. De même, le contrat prévoit l'irresponsabilité de La Poste quant à la qualité des dépôts effectués par le mandataire du client.

En vertu de l'article 14, aucune indemnité n'est versée lorsque La Poste ne peut disposer d'une mesure de qualité de service, en raison de causes qui lui sont indépendantes, imprévisibles et irrésistibles. La Poste se réserve la possibilité de suspendre le versement d'indemnités sur une même période pour tous les clients bénéficiant du dispositif, notamment en cas de force majeure.

Le même article prévoit, enfin, que « le client renonce par avance, pour les campagnes concernées, à toute poursuite judiciaire qui aurait pour objet d'engager la responsabilité de La Poste et d'obtenir des dommages-intérêts ».

Dans l'hypothèse où le client ne pourrait être qualifié de professionnel au sens de la réglementation des clauses abusives, cette dernière disposition est susceptible d'entrer dans le champ des clauses prohibées telles que prévues par le code de la consommation. En effet, l'annexe à l'article L. 132-1 du code de la consommation⁹² comprenant la liste des clauses pouvant être considérées comme abusives considère comme telle une clause ayant pour objet ou pour effet de « *supprimer ou d'entraver l'exercice d'actions en justice ou des voies de recours par le consommateur* ».

La gamme Tem'post a réalisé un chiffre d'affaires de 812 millions d'euros en 2003. Le montant des indemnités versées s'est élevé à environ 300 000 euros, essentiellement du fait des grèves de mai et juin.

Ce dispositif d'indemnisation, rompant avec l'application stricte du régime d'irresponsabilité en matière d'envois de correspondance ordinaire prévu par le code des postes et télécommunications, reste toutefois limité dans son périmètre. L'indemnisation couvre seulement tout ou partie des frais d'affranchissement. Le mécanisme conduisant à activer l'indemnisation est basé sur les résultats d'une enquête nationale de mesure de la qualité de service et non sur la qualité spécifique du service rendu au client.

⁹² Annexe 6.

1.5. La position des acteurs

1.5.1. Le médiateur du service universel postal

Le rapport d'activité du médiateur du service universel postal, rendu public en juin 2003, formule plusieurs propositions d'évolution du régime de responsabilité lié au service universel postal. Il considère notamment qu'il est indispensable d'adopter les textes d'application des dispositions législatives et réglementaires existantes et d'en profiter pour clarifier le cadre juridique des activités postales. Il suggère, en outre, une réflexion sur l'évolution du droit de la responsabilité des activités postales. A ce titre, il préconise notamment :

- la mise en place de systèmes de remboursement automatique et immédiat des prestations qui n'ont pu être réalisées, à l'instar de la réflexion menée dans d'autres Etats membres de l'Union européenne,
- la mise en place d'un système d'assurance optionnelle, à l'occasion d'une recommandation qui a été suivie par La Poste,
- l'évolution du régime de responsabilité de La Poste et le réexamen du cadre juridique applicable aux prestations du service universel postal.

Il préconise, enfin, l'adoption de mesures améliorant l'information des consommateurs dans un souci de clarification des relations avec les clients. Parmi les mesures préconisées figure la mise en œuvre d'une procédure de traitement des plaintes des consommateurs et des clients sous contrat.

S'agissant des modifications à apporter au régime de responsabilité fixé par le code des postes et télécommunications, le médiateur du service universel postal a adressé, le 12 janvier 2004, à la ministre déléguée à l'industrie, une proposition de modification des articles L. 8 et L. 13-1. Le nouvel article L. 8 proposé ne prévoit plus la fixation des taux de recommandation par décret, ceci afin de donner plus de liberté aux opérateurs. La modification apportée à l'article L. 13-1 remplace la notion d'objet de correspondance par celle de prestation du service universel.

1.5.2. L'Autorité de régulation des télécommunications

Le service juridique de l'Autorité de régulation des télécommunications analyse favorablement une extension du régime de responsabilité de La Poste en cas de perte et d'avarie. Il estime indispensable de veiller au respect des règles de concurrence, s'agissant des opérateurs qui seront titulaires d'une autorisation, et à la fixation de plafonds d'indemnisation adaptés.

1.5.3. La Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes

Pour les services de la sous-direction des activités postales de la Direction générale des technologies de l'information et des postes, il faut modifier l'article L.7 du code des postes et télécommunications, en se demandant quel est exactement le « besoin de loi » dans ce domaine. Autrement dit, est-il nécessaire de maintenir le régime spécifique inscrit dans le code des postes et télécommunications ?

En effet, la question, selon ces services, n'est pas de savoir si l'on veut plus ou moins de responsabilité de l'opérateur dans sa gamme de service postaux : La Poste est libre de prévoir des prestations ouvrant droit à dédommagement ou engageant sa responsabilité de toutes les façons possibles.

La question posée est de déterminer s'il est nécessaire de prévoir une protection juridique particulière pour les opérateurs postaux en général (transport de correspondance), ou pour le seul opérateur postal chargé du service universel en particulier, en matière de responsabilité.

Pour ces services, la question de la responsabilité se développe dans plusieurs dimensions,

- Le montant de l'indemnité due :

- Le seul coût d'affranchissement,
- Ou, en plus, la valeur de la marchandise transportée,
- Ou, le préjudice qui peut naître de la non-qualité.

La responsabilité de l'opérateur vis-à-vis de l'émetteur de courrier (portant potentiellement sur les trois éléments visés plus haut), et une responsabilité vis-à-vis du destinataire du courrier, qui ne porte en principe que sur le dernier cas (fiction selon laquelle le courrier appartient à l'émetteur tant qu'il n'a pas été distribué).

- Les cas d'ouverture de la responsabilité.

Cela crée une situation complexe, qui plaide plus en faveur d'une approche « sélective » que du maintien d'une irresponsabilité générale de principe inscrite dans la loi, assortie d'exceptions un peu élargies.

A cet égard les services de la DiGITIP considèrent que le nouvel article 11 du projet de loi de régulation postale adopté par amendement conserve le principe d'irresponsabilité du L7 tout en élargissant les exceptions à ce principe : aujourd'hui limitées au courrier recommandé/valeur déclarée, elles sont étendues (toujours forfaitairement) aux produits « suivis » pour peu que les indices de dysfonctionnement fournis par le système de suivi constituent une « preuve suffisante ». Comme indiqué précédemment, La Poste a une interprétation plutôt restrictive sur ce point. Pour ces produits relevant de l'exception, la responsabilité reste forfaitaire, ce qui correspond à une indemnité réparant le coût d'affranchissement et tout ou partie du coût de la marchandise transportée.

La modification proposée n'ouvre que modérément, selon ces services, l'accès à une responsabilité « de droit » strictement cantonnée.

1.5.4. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

L'analyse par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du nouvel article 11 du projet de loi est en cours. Il ressort des premiers échanges avec les services de cette direction qu'ils sont réservés sur la rédaction actuelle de cet article et notamment sur la possibilité de prévoir par décret d'application de la loi un plafonnement des indemnités. Ils considèrent que l'obligation de présenter des conditions générales de ventes détaillées incluant le descriptif de l'offre et les tarifs doit s'imposer aussi bien à La Poste qu'aux autres opérateurs autorisés en vertu du nouvel article L. 5-1 du code figurant dans le projet de loi. Ils s'interrogent, enfin, sur la nécessité de prévoir dans la loi l'obligation pour les opérateurs de contracter une assurance « responsabilité civile professionnelle ».

Une fiche de position communiquée par cette direction est jointe en annexe 25.

1.5.5. La Poste

L'analyse de La Poste⁹³, telle que présentée lors d'une réunion organisée par les services de la DiGITIP, est la suivante :

Traditionnellement, les opérateurs postaux bénéficient d'une irresponsabilité « de principe » qui schématiquement, semble aujourd'hui plus renvoyer au fonctionnement d'une administration souveraine, plutôt qu'à celui d'une entreprise moderne de prestation de services responsable vis-à-vis de ses clients.

Historiquement, pour les cas de perte ou d'avarie, la responsabilité des opérateurs n'est engagée que pour un nombre limité de prestations en particulier, les envois postaux recommandés et les valeurs déclarées. Il est toutefois aujourd'hui difficile de considérer que seuls ces produits déterminés (caractérisés par l'existence de preuves contradictoires) peuvent engager la responsabilité de La Poste quand les produits suivis se multiplient et permettent d'avoir une information sur l'entrée et la sortie du réseau postal. Sur un plan commercial, cette situation d'irresponsabilité en présence d'informations sur la réalité de l'envoi et du dysfonctionnement est également insoutenable. La notion de preuve suffisante introduite par l'amendement et qui devra être précisée par décret permet de traiter ces situations nouvelles.

L'organisation d'un régime de responsabilité pour la perte et l'avarie pose des difficultés distinctes. L'indemnisation de la perte implique l'existence d'une preuve de dépôt de l'envoi ainsi que la possibilité pour l'opérateur de s'assurer de la non distribution de l'objet

⁹³ Fiche détaillée fournie par La Poste jointe en annexe 19.

par l'absence de la preuve de distribution prévue par la prestation. A contrario, l'indemnisation de l'avarie implique seulement l'existence d'une preuve de dépôt et la connaissance de la date de distribution (point de départ de délai de réclamation). Ces différences induisent la nécessité de prévoir des mécanismes distincts d'engagement de la responsabilité.

Le retard fait actuellement l'objet de dispositions du Code des P et T spécifiques et distinctes du L7. L'indemnisation pour retard ne semble pas avoir vocation, selon les services de La Poste, à faire l'objet d'une démarche systématique de la part des opérateurs postaux. Elle renvoie plutôt au secteur de l'express dont le cœur de métier consiste à pouvoir s'engager sur des délais courts d'acheminement.

Il semble donc que l'indemnisation du retard doit principalement relever du domaine contractuel et d'une démarche commerciale, à l'instar du dispositif mis en place pour l'ensemble de la gamme de courrier en nombre Tem'post. De nombreux produits colis proposés par La Poste, dont le colissimo guichet relevant du service universel postal, bénéficient également d'un régime d'indemnisation en cas de retard.

Situation actuelle

	Absence de preuve de dépôt	Preuve contradictoire de dépôt
Absence de preuve de distribution	Irresponsabilité de La Poste <i>ex : Lettre ordinaire</i>	Irresponsabilité de La Poste <i>ex : envois en nombre</i>
Preuve contradictoire de distribution	-	Responsabilité de La Poste <i>ex : Lettre recommandée</i>

Extension de la responsabilité de La Poste avec « le nouvel article L7 »

	Preuve suffisante de dépôt	Preuve contradictoire de dépôt
Preuve suffisante de distribution	Responsabilité de La Poste <i>ex : Lettre suivie</i>	Responsabilité de La Poste
Preuve contradictoire de distribution	Responsabilité de La Poste	Responsabilité de La Poste <i>ex : Lettre recommandée</i>

Dans ce nouveau système, la responsabilité peut être engagée s'il existe une preuve « suffisante ». Cette notion reste à définir dans le cadre d'un décret.

Cette analyse a conduit La Poste à proposer le nouvel article 11⁹⁴, adopté au Sénat, en première lecture, le 28 janvier 2004.

1.5.6. Les autres opérateurs

Le responsable du service juridique d'ADREXO rencontré considère que le principe de réservation à La Poste des envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles prévu par le projet de loi relative à la régulation des activités postales⁹⁵ constitue un handicap concurrentiel pour les opérateurs qui voudraient offrir une prestation d'envoi recommandé. Cette disposition conduit, en effet, selon lui, à accorder un label de qualité à La Poste. Il estime, par ailleurs, souhaitable que les opérateurs fixent librement les taux de recommandation.

Le système de responsabilité mis en œuvre par ADREXO est inscrit dans ses conditions générales de vente. Il est essentiellement d'ordre contractuel, s'agissant d'une clientèle professionnelle. La qualification des adresses conditionne, en vertu des clauses des contrats, la mise en œuvre de la responsabilité de l'opérateur. Les contrôles sont réalisés conjointement avec les clients ou sont effectués par un organisme externe. Les conditions posées par le dépôt d'une réclamation sont celles du droit des transports (délai de trois jours). Un système type bonus/malus peut également être prévu en fonction des résultats de qualité de service.

1.5.7. Les organisations représentant les consommateurs

Les associations représentant les consommateurs rencontrées⁹⁶, tout en regrettant de n'avoir pas été consultées sur le nouvel article 11 du projet de loi de régulation postale voté le 28 janvier 2004, sont favorables à un renforcement de la responsabilité de La Poste, particulièrement en matière de colis. Alors que le contrat *performance et convergence* signé entre l'Etat et La Poste prévoit une nouvelle hausse prochaine des tarifs des prestations du service universel, le principe de responsabilité ne doit pas se limiter aux clients sous contrat et au cadre des relations commerciales.

Elles comprennent mal qu'un régime d'irresponsabilité soit maintenu pour ce type de prestation alors que les concurrents de La Poste sont soumis au droit commun. De plus, elles estiment que les informations communiquées par le (et au) client au moment de la remise d'un colis devraient permettre d'asseoir un régime de responsabilité fut-il forfaitaire.

⁹⁴ Point 1.1.6. du rapport.

⁹⁵ Article 1 point III du projet de loi.

⁹⁶ Association Force Ouvrière consommateurs (AFOC), Confédération syndicale des familles (CSF), et Union Fédérale des consommateurs Que Choisir (UFC Que Choisir).

En ce qui concerne le service universel, elles ont fait part de leur perplexité et de l'incompréhension fréquente des consommateurs devant les gammes de prestations courrier et surtout colis. L'articulation entre les prestations du service universel postal et la gamme des services offerts par La Poste nécessite, selon elles une action forte de communication tant des pouvoirs publics que de La Poste.

Ce besoin d'information couvre également les différentes prestations attachées aux services. Ainsi, les consommateurs confondent, semble-t-il, fréquemment la « lettre suivie » et la lettre recommandée, croyant que la première accorde la même sécurité juridique que la seconde. Le dispositif de suivi est jugé, pour l'instant, coûteux et peu fiable.

S'agissant des évolutions du régime de responsabilité en matière d'envois postaux, le nouvel article 11 du projet de loi de régulation postale leur paraît peu clair dans sa structure comme dans son contenu.

Au sujet du traitement des réclamations, les associations insistent sur l'urgence de la mise en œuvre d'un véritable système de réclamations à La Poste et s'interrogent sur l'articulation des rôles entre le médiateur de La Poste et le médiateur du service universel postal. L'organisation définitive devra, selon eux, tenir compte des recommandations de la Commission en matière de traitement alternatif des litiges et des travaux en cours dans le cadre du Conseil national de la consommation.

A cet égard, la mise en place, mi-2003, à l'initiative des opérateurs de télécommunications réunis dans une association dénommée « Association médiation Télécom », d'un médiateur traitant des réclamations en matière de télécommunications et financé par les opérateurs est jugée positive. L'existence d'un médiateur sectoriel créé à l'initiative des opérateurs permet notamment de régler de manière a priori satisfaisante le cas des réclamations visant des petits opérateurs disposant de peu de moyens internes. Cette solution est également susceptible de compléter l'action du régulateur. Ce dernier joue, selon les interlocuteurs rencontrés, un rôle limité dans la défense des consommateurs.

Les associations ont également évoqué l'écart existant entre les démarches d'engagement sur la qualité de la plupart des entreprises de service public françaises (SNCF, EDF, GDF) et le retard de La Poste sur ces questions. L'existence d'une charte de qualité entraînant des sanctions en cas de non respect des engagements leur paraît une des composantes majeures du service universel.

Les suggestions formulées sont les suivantes :

- Mise en place d'un service d'envoi recommandé avec délai garanti,
- Allongement des délais de prescription des réclamations,
- Prise en compte des réclamations portant sur les envois ordinaires dans le futur système de La Poste, comme c'était le cas autrefois,
- Révision des plafonds d'indemnisation,
- Prise en compte de la situation du destinataire en cas de perte ou de retard (cas de non réception d'un envoi recommandé pour lequel le dommage est subi par le destinataire et non par l'expéditeur).

Les associations seront très attentives aux conséquences pour les consommateurs des modifications apportées au régime de responsabilité en matière d'envois postaux. Elles estiment que le nouveau dispositif doit être compréhensible et ne pas alourdir excessivement les procédures au guichet.

1.5.8. Les grands clients

Le délégué général de la Fédération de la vente à distance rencontré souhaite la suppression de l'article 6 bis de la loi pour la confiance dans l'économie numérique voté en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale le 8 janvier 2004⁹⁷ prévoyant la mise en œuvre d'un régime dérogatoire de responsabilité du commerce par internet et plus généralement de la vente à distance et évoqué plus haut. A défaut, il a exprimé le souhait que la référence au principe de responsabilité de plein droit soit retirée du texte.

S'agissant des services postaux, il estime le contenu de l'article 6 bis de la loi pour la confiance dans l'économie numérique incompatible avec le régime de responsabilité de La Poste en matière d'envois de colis économiques, même si le nouvel article 11 du projet de loi relatif à la régulation des activités postales marque une évolution vers le droit commun. Les entreprises de vente à distance ne sauraient être tenues pour responsables de pertes ou d'avaries du fait de La Poste. Le maintien en l'état de l'article 6 bis devrait, selon lui, avoir pour conséquence la soumission immédiate des opérateurs de services postaux au droit commun.

Dans l'hypothèse où les modifications souhaitées de l'article 6 bis de la loi pour la confiance dans l'économie numérique seraient définitivement adoptées, il estime nécessaire, en tout état de cause, une évolution vers un régime de responsabilité plus large de La Poste, y compris en cas de retard de distribution. Cette évolution devra impérativement tenir compte de l'impact économique et tarifaire de nouvelles règles de responsabilité. L'introduction de produits suivis et l'élargissement du cadre de responsabilité des opérateurs postaux ne doivent pas conduire à une augmentation inacceptable des tarifs. A cet égard, les grands opérateurs de la vente à distance recourent encore largement au colis économique non suivi.

Il estime inadapté le système actuel de compensation du Colissimo. Ce système prévoit, en effet, le dépôt d'une réclamation puis un délai d'enquête de 21 jours à l'issue duquel l'entreprise de vente à distance demande à La Poste un bon pour un nouvel envoi.

Enfin, les éléments de preuve admis devront, selon lui, être entendus largement, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans les contrats prévoyant actuellement un système de suivi électronique.

⁹⁷ Cette disposition a été adoptée sans changement majeur par le Sénat le 8 avril 2004.

2. LE REGIME APPLICABLE DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

2.1. Le régime de responsabilité des opérateurs postaux en cas de perte ou d'avarie

Une étude réalisée courant 2003 par la Direction des relations économiques extérieures du ministère de l'Economie à la demande du médiateur du service universel postal a traité des modalités de mise en œuvre des directives postales dans les pays de l'Union Européenne. Cette étude a consisté dans l'envoi aux postes d'expansion économique des pays concernés d'un questionnaire portant sur la responsabilité, la qualité de service, le traitement des réclamations et les procédures de médiation.

Le tableau ci-dessous récapitule les principales informations recueillies sur le régime de responsabilité s'agissant des engagements et obligations du prestataire du service universel en cas de perte, spoliation ou vol d'un envoi intérieur.

	Lettre	Colis dans SU	Envoi recommandé	Commentaires
Allemagne	Aucun engagement	Aucun engagement	Enquête Indemnisation :25 euros Si assurance, indemnisation à hauteur de la somme assurée	Conditions générales d'exploitation (<i>AGB brief national</i>)
Autriche	Aucun engagement	Responsabilité limitée à négligence grave ; Indemnisation dans la limite de la valeur déclarée ; Si pas de déclaration, indemnité maxi de 508,71 euros ; Client déchargé de l'obligation de preuve pour un préjudice subi sur un envoi < 508,71euros.	Responsabilité limitée à négligence grave ; Indemnisation dans la limite de la valeur déclarée ; Si pas de déclaration, indemnité maxi de 72,67 euros ; Client déchargé de l'obligation de preuve pour un préjudice subi sur un envoi < 72,67 euros ; Clients prof. : obligation de notification du préjudice dans les 7 j.	La loi postale oblige les opérateurs à préciser leur responsabilité civile dans les conditions générales de vente.

Belgique	Remboursement des frais d'affranchissement La faute de l'opérateur doit être prouvée	Remboursement des frais d'affranchissement La faute de l'opérateur doit être prouvée	Indemnité correspondant au préjudice direct réellement subi avec un maximum de 39 euros (26 pour recommandé administratif)	Récépissé de dépôt produit pour les envois recommandés et assurés ; Notification dans un délai de 6 mois après l'expédition
Danemark	Aucun engagement	Domage en cas de perte ou détérioration indemnisé jusqu'à 4000 couronnes	Indemnisation en cas de perte ou de détérioration lettre (800 couronnes maxi) ou paquet (4800 couronnes maxi)	Notification dans un délai de 6 mois après l'expédition
Espagne	Aucun engagement	Indemnisation 23,44 euros	Indemnisation 30 euros	Questionnaire disponible sur Internet Récépissé de dépôt à produire Assurance possible
Finlande	Opérateur responsable de la perte/détérioration Indemnité à hauteur du préjudice dans la limite de 50 euros	Indemnisation à la hauteur du préjudice subi jusqu'à 25 euros par kilo	Indemnisation à la hauteur du préjudice subi dans la limite de 340 euros	Réclamation dans le délai d'une année suivant le dommage Assurance possible
Grèce	Aucun engagement	Indemnisation jusqu'à 235 euros en cas de perte ou dommage	Indemnisation de 36 euros en cas de perte ou dommage	Assurance possible Existence d'une charte consommateur
Irlande	Aucun engagement	Indemnisation sur base contractuelle	Indemnisation forfaitaire	
Italie	Aucun engagement	Aucun engagement	Aucun engagement	Posta celere : Remboursement du coût de l'envoi + forfait de 25,82 euros
Luxembourg	Aucun engagement	Indemnisation fonction valeur du contenu avec limite	Indemnisation forfaitaire selon liste de prix	Procédure de réclamation prévue dans la loi du 15 décembre 2000 Existence d'assurances optionnelles

Pays-Bas	Aucun engagement	Indemnisation avec limite de valeur	Indemnisation forfaitaire avec limite de valeur 46 euros pour un courrier recommandé	Existence d'un numéro de téléphone pour les réclamations Obligation de réponse dans les 14 j En cas de perte d'un recommandé, réclamation dans les 12 mois suivant la date de l'envoi + 1j Délai porté à 6 mois pour un colis
Portugal	Aucun engagement	Aucun engagement	Aucun engagement	
Royaume-Uni	Service <i>first class</i> Service <i>second class</i> Indemnisation maxi 28 £	Si < 30kg service <i>first class</i> Indemnisation maxi 28£ Si >30kg ou non urgent Service <i>standard parcel</i> Assurance optionnelle payante Indemnisation maxi 20£ (avec assurance, compensation forfaitaire pour perte de contenu jusqu'à 500£)	Service <i>recorded signed for</i> (signature demandée à la livraison et reçu) Indemnisation maxi 28 £	Certificat de postage nécessaire Formulaire à remplir (bureau de poste)
Suède	Aucun engagement	Indemnisation Plafond de 17 euros par kilo	Indemnisation Plafond de 550 euros	Récépissé /facture

La situation en Allemagne

La loi postale du 22 décembre 1997 (postgesetz-PostG) définit le cadre de régulation applicable dans le contexte d'ouverture à la concurrence du secteur postal. L'article 18 de cette loi a habilité le gouvernement à promulguer par décret, avec l'approbation du Bundesrat, des règlements cadres pour le recours aux prestations de service postal. Ce décret peut notamment traiter de la responsabilité des opérateurs. Un décret du 15 décembre 1999 a précisé les caractéristiques des prestations du service universel postal (normes d'accessibilité et de qualité de service...) sans faire référence de manière spécifique à la responsabilité du prestataire du service universel postal.

Un décret du 24 août 2001 a ensuite fixé les droits et obligations des opérateurs de services postaux et des usagers de ces services. Ce texte précise les obligations d'information des consommateurs à la charge des opérateurs offrant des prestations du service universel. Ces obligations doivent couvrir notamment l'accès aux services, les conditions de l'offre, les tarifs et la qualité de service. Ces obligations sont considérées comme remplies lorsque ces informations figurent dans les conditions générales de vente des opérateurs. La même section précise que les normes utilisées doivent être celles publiées au Journal Officiel des communautés européennes, en vertu de l'article 20 de la directive postale de 1997. La section 8 du même texte prévoit la possibilité pour les expéditeurs de demander la conduite d'enquêtes, avec obligation pour l'opérateur de l'informer du résultat. Le délai de prescription prévu à la section suivante est d'un an. La section 10 donne compétence au régulateur pour traiter les cas de dommage ou perte d'objets, en cas d'échec de la procédure de réclamation auprès de l'opérateur. Le régulateur est tenu de publier annuellement les statistiques de traitement des plaintes.

Les conditions générales de ventes de DPWN sont disponibles sur le site internet de l'opérateur, sous la forme de brochures à télécharger.

Le Royaume-Uni

La partie VI du *postal service Act* de 2000 fixe les procédures et cas de limitation de responsabilité du prestataire du service universel postal. L'article 89 prévoit l'élaboration par le prestataire d'un « *scheme* » définissant les conditions applicables aux services et fixe un principe de non limitation de la responsabilité du prestataire en cas de perte ou de dommage et de modification des règles concernant l'établissement de la preuve.

La *Condition 5 « complain handling »* de la licence délivrée par le régulateur POSTCOM à CONSIGNIA le 23 mars 2001 décrit précisément les caractéristiques de la procédure de traitement des réclamations qui devait lui être proposée par l'opérateur dans les six mois suivant l'attribution de la licence⁹⁸. La licence prévoit également les informations devant faire l'objet de rapports périodiques au régulateur et au *Consumer council for postal services* mis en place en application de la section 2 du *Postal Act*. Le nombre de réclamations reçues, résolues, non traitées doit notamment être communiqué à ce titre.

La Belgique

En vertu de l'article 144 de la loi postale, les conditions générales et particulières en matière d'offre de service du service universel ainsi que les tarifs font l'objet d'un catalogue publié au *Moniteur Belge*. Les conditions générales précisent les cas dans lesquels les remboursements interviennent. L'article 144 bis précise la nature des informations fournies aux utilisateurs du service universel postal. Il s'agit notamment de l'accès au service, du tarif, du niveau de qualité, des règles de responsabilité et des procédures de réclamation.

⁹⁸ Part 3 condition 5 : Complaint handling (Annexe 20).

Le même article dispose que le prestataire du service universel postal fournit également, dans tous les bureaux, des brochures détaillant, par produit et service du service universel, les conditions d'accès, les tarifs de base, les réductions, les suppléments standards, les règles de responsabilité, les procédures de réclamation en mentionnant le nom et l'adresse du siège principal de l'opérateur. Enfin, ce texte prévoit que toute modification apportée aux conditions d'offre des produits et services doit être portée à la connaissance des utilisateurs avant son entrée en vigueur.

Le chapitre 5 du contrat de gestion signé avec l'Etat, relatif aux relations avec la clientèle, prévoit la publication régulière d'une charte du consommateur.

Le régime de responsabilité en matière d'envois postaux a été aménagé par le législateur en 1999, l'opérateur ayant la possibilité de fixer de nouvelles règles dans ses conditions générales de vente. Cette méthode est critiquée par le service de médiation, institué auprès du prestataire du service universel par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques. L'élargissement de la compétence de ce médiateur à l'ensemble du secteur postal est envisagé.

Les Pays-Bas

Depuis la privatisation de l'opérateur historique TPG, la compagnie se doit de suivre les termes et conditions générales qu'elle a établis en application de la loi postale du 28 octobre 1999 et de ses textes d'application. Le décret d'application de la loi prévoit que les conditions générales ne peuvent être modifiées qu'après consultation d'un Comité consultatif des postes et télécommunications.

Les usagers peuvent déposer leurs plaintes auprès des services clientèles de TPG Post (la division poste du groupe TPG). Ce dernier fait une distinction entre les particuliers, les grandes entreprises et les petites entreprises.

Les particuliers ont recours au service clientèle de TPG Post, *Customer & Quality*, qui dispose d'un numéro de téléphone à cet effet. Ils peuvent également s'adresser au bureau de poste le plus proche de chez eux. Selon la procédure qualité, toute plainte doit être traitée en moins de 14 jours.

Les grandes entreprises peuvent déposer leurs plaintes auprès de leur *"Account Manager"* qui gère leur dossier et fait partie de la structure commerciale de TPG Post. Quant aux petites entreprises, celles-ci peuvent contacter la division TPG Post Business Service qui dispose d'un numéro de téléphone disponible directement sur le site Internet de TPG.

La fondation des Commissions des contentieux, *Stichting Geschillencommissie* est une organisation indépendante, financée en partie par le ministère de la Justice et par des contributions des membres de la fondation, qui traite les plaintes des particuliers dans près de 29 domaines allant, entre autre de la poste, de l'industrie du textile aux services financiers. Elle est une alternative rapide et peu coûteuse pour traiter les contentieux. En effet, la représentation par un avocat n'est pas nécessaire. Seule une contribution de 25 € est demandée.

La Commission postale (qui fait partie intégrante de cette fondation) est composée de trois membres indépendants et impartiaux :

- Une personne de la Fédération néerlandaise des consommateurs, Consumentenbond ;
- Une personne de TPG ;
- Un président de la Commission, qui est en général un magistrat.

Dans la pratique, quand un particulier n'a pas été satisfait par le service clientèle de TPG Post, il peut avoir recours à la Commission postale, dans un délai de 30 jours après la réponse de TPG Post. Dans ce cas, une plainte est simultanément déposée auprès de la Commission postale et de TPG Post (même si la plainte initiale a déjà été déposée auprès de TPG Post). La demande est alors étudiée par l'opérateur postal qui adresse une réponse à la Commission. Dans un délai de quelques mois, le particulier et le représentant de TPG Post, sont invités à expliquer leur point de vue sur le litige. La Commission émet son jugement selon les bases légales de responsabilité du concessionnaire postal TPG.

En 2003, TPG Post a traité et finalisé près de 60 plaintes avec la Commission postale sur divers thèmes tels que la distribution du courrier, les services de réexpédition, de domiciliation, ...

La responsabilité de l'opérateur postal est définie par les conditions générales de vente dont la dernière version est datée du 1^{er} janvier 2003. L'article 8⁹⁹ de ces conditions précise le régime de responsabilité de l'opérateur. Une brochure intitulée « *How does the complains board for post work ?* »¹⁰⁰ explique la procédure de saisine de la Commission postale. Le coût de la saisine est de 22,69 euros, remboursés par l'opérateur si la décision est favorable au consommateur.

2.2. Le régime de responsabilité du prestataire du service universel postal en cas de retard au Royaume-Uni

La licence de CONSIGNIA prévoit la mise en œuvre par l'opérateur en charge du service universel d'un plan visant à garantir le respect des objectifs de qualité de service et incluant une compensation en cas de non respect de ces objectifs. Les discussions entre l'opérateur et Postwatch sur ce point, engagées depuis octobre 2002, n'ayant pu aboutir, le régulateur a finalement rendu publique, le 7 octobre 2003, une décision fixant le système d'indemnisation en cas de non respect des objectifs de qualité de service.

Le tableau joint en annexe 23, extrait de l'étude de la DREE déjà citée, décrit le dispositif mis en place.

⁹⁹ Annexe 21.

¹⁰⁰ Annexe 22.

2.3. Le régime de responsabilité du prestataire du service universel postal en cas de retard dans les autres Etats membres de l'Union européenne

Dans le cas de l'Autriche, de l'Italie, du Portugal et de la Finlande le retard d'acheminement est susceptible d'engager la responsabilité de l'opérateur. En Autriche, il s'agit d'un service de recommandé à délai garanti de cinq jours ouvrables, hors samedi. En Italie, un retard supérieur à dix jours entraîne, pour un envoi recommandé, le remboursement des frais d'affranchissement. Au Portugal, l'indemnisation concerne également les lettres et paquets recommandés et peut atteindre jusqu'à 20 fois la valeur déclarée. La poste finlandaise est, quant à elle, soumise à une obligation de distribution de 95% du courrier national le jour ouvrable suivant le dépôt. Si cette obligation n'est pas remplie, le client est indemnisé.

3. LA RESPONSABILITE DU TRANSPORTEUR

3.1. Les règles de base

Le contrat de transport, constaté par une lettre de voiture¹⁰¹, est régi par le droit des obligations, et certaines règles spécifiques du code de commerce. Par ailleurs, l'article 8¹⁰² de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982¹⁰³ définit les commissionnaires de transport comme « *les personnes qui assurent, pour le compte d'autrui, des opérations de groupage, d'affrètement ou toutes autres opérations connexes à l'exécution de transport de marchandises ou de déménagement* ».

Le même article précise les différentes clauses devant être inscrites dans un contrat de commission de transport :

- Clauses précisant la nature et l'objet du transport ou du déménagement, les modalités d'exécution du service, les conditions d'enlèvement et de livraison,
- Clauses fixant les obligations respectives des parties (expéditeur, commissionnaire, transporteur, déménageur et destinataire), prix du transport et des prestations accessoires.

La même loi prévoit l'établissement, par décret, de contrats types applicables de plein droit, à défaut de convention écrite entre les parties.

Ainsi, un décret du 6 avril 1999¹⁰⁴ approuve le contrat type applicable aux transports publics routiers de marchandises pour lesquels il n'existe pas de contrat type spécifique. Ce

¹⁰¹ La lettre de voiture, prévue par les articles L. 132-8 et L. 132-9 du code de commerce, matérialise l'accord des parties quant aux modalités d'exécution du contrat et permet aux autorités compétentes de contrôler la conformité de l'opération avec la réglementation applicable. Ces articles sont joints en annexe 7.

¹⁰² Annexe 8.

¹⁰³ Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982.

¹⁰⁴ Décret n°99-269 du 6 avril 1999 portant approbation du contrat type applicable aux transports publics routiers de marchandises pour lesquels il n'existe pas de contrat type spécifique (annexe 8).

texte définit les notions d' « envoi », de « donneur d'ordre », de « colis »¹⁰⁵. Il décrit les informations et documents que le donneur d'ordre doit fournir au transporteur afin d'établir le document de transport qui matérialise l'accord des parties.

En vertu de l'article 21 de ce texte, le transporteur est tenu de verser une indemnité pour la réparation de tous les dommages justifiés dont il est légalement tenu pour responsable, résultant de la perte totale ou partielle ou de l'avarie de la marchandise. Pour les envois inférieurs à trois tonnes, cette indemnité ne peut excéder 23 euros par kilo de poids brut de marchandises manquantes ou avariées pour chacun des objets compris dans l'envoi, sans pouvoir dépasser 750 euros par colis perdu, incomplet ou avarié, quels qu'en soient le poids, le volume, les dimensions, la nature ou la valeur. En cas de préjudice prouvé résultant d'un retard à la livraison du fait du transporteur, celui-ci est tenu de verser une indemnité qui ne peut excéder le prix du transport, droits, taxes et frais divers inclus.

A l'inverse du principe d'irresponsabilité fixé par l'article L. 7 du code des postes et télécommunications, le droit des transports est donc fondé sur un principe de responsabilité spécifique par rapport au droit commun des obligations.

3.2. La situation des transporteurs terrestres de marchandise dans un cadre national

3.2.1. La responsabilité en cas de perte ou avarie de marchandise

Le principe de la responsabilité du voiturier au titre de la perte ou de l'avarie des marchandises qui lui sont confiées ; déjà exprimé par l'article 1784 du code civil, est posé en ces termes par l'article L. 133-1 du code de commerce :

« le voiturier est garant de la perte des objets à transporter, hors le cas de force majeure.

Il est garant des avaries autres que celles qui proviennent du vice propre de la chose¹⁰⁶ ou de la force majeure¹⁰⁷.

Toute clause contraire, insérée dans toute lettre de voiture, tarif ou autre pièce quelconque, est nulle ».

L'emploi du terme « garant » signifie que le transporteur est soumis à une obligation de résultat. Il ne peut s'exonérer qu'en prouvant une des clauses libératoires prévues par le droit français. Aux deux clauses prévues par l'article L. 133-1, le juge a ajouté ensuite la faute de l'expéditeur.

¹⁰⁵ Le colis est défini comme « un objet ou un ensemble matériel composé de plusieurs objets, quels qu'en soient le poids, les dimensions et le volume, constituant une charge unitaire lors de la remise au transporteur (caisse, carton, conteneur, fardeau, palette...) même si le contenu en est détaillé dans le document de transport ».

¹⁰⁶ Détérioration d'une marchandise pour une cause qui lui est uniquement interne ou particularité, défaut de constitution de la marchandise.

¹⁰⁷ Evènement irrésistible et, en principe, imprescriptible, que le transporteur n'a pu ni prévoir ni surmonter.

Le mécanisme de la responsabilité du transporteur à raison des pertes ou des avaries subies par la marchandise transportée tient dans les trois règles suivantes :

- L'usager n'a pas à prouver la faute du transporteur,
- Pour se libérer, le transporteur doit expliquer le dommage et démontrer qu'il provient d'une des trois causes d'exonération reconnues, à savoir le vice propre de la chose, la force majeure ou la faute de l'expéditeur,
- Le doute joue contre le transporteur.

La grève interne à l'entreprise de transport est considérée comme un cas de force majeure sous réserve qu'elle ait opposé un obstacle insurmontable à l'exécution du transport. En revanche, une grève locale et avec préavis ne présente pas le caractère de force majeure à partir du moment où il existe une solution de rechange sous la forme d'un acheminement par un autre itinéraire.

En ce qui concerne le régime d'indemnisation, le décret du 6 avril 1999¹⁰⁸ a fixé les plafonds de réparation à 14 euros par kilo pour les envois égaux ou supérieurs à trois tonnes et à 23 euros par kilo pour les envois de poids inférieur.

Le régime de responsabilité en cas de transporteurs successifs¹⁰⁹ prévoit que le premier transporteur est tenu d'une obligation de résultat pour la totalité de l'opération. Il acquiert, par ailleurs, la qualité de commissionnaire à partir du moment où il se substitue à un confrère. En conséquence, il peut toujours être actionné en réparation de dommages résultant de la mauvaise exécution du contrat de transport, que ces dommages soient dus à son propre fait ou à celui des suivants. C'est à lui que le réclamant doit prioritairement s'adresser.

Le transporteur qui transmet un envoi à un confrère est tenu de signaler les incidents qui se sont produits depuis le début du voyage.

En vertu de la jurisprudence, le transporteur intermédiaire est un voiturier comme les autres et répond des pertes et avaries dans les mêmes conditions que le premier. Il se mue en commissionnaire de transport lorsqu'il se substitue à un confrère. Ainsi la responsabilité rebondit de transporteur en transporteur jusqu'au dernier maillon de la chaîne. Une solution équitable et telle que prévue par les conventions CMR¹¹⁰ et COTIF¹¹¹ pour les transports internationaux pourrait consister en une répartition de l'indemnité au prorata du trajet ou de la rémunération de chacun. Mais cette disposition n'est inscrite dans aucun texte.

¹⁰⁸ Décret n° 99-269 du 6 avril 1999 portant approbation du contrat type applicable aux transports publics routiers de marchandises pour lesquels il n'existe pas de contrat type.

¹⁰⁹ Cas où une même opération de transport, ayant fait l'objet d'un contrat unique, est exécutée par plusieurs transporteurs successifs.

¹¹⁰ Convention relative au contrat de transport international de marchandises du 19 mai 1956, dite « CMR ».

¹¹¹ Convention relative aux transports internationaux ferroviaires signée le 9 mai 1980.

3.2.2. La responsabilité du fait d'un retard de livraison

Le régime de responsabilité du transporteur pour retard est défini par l'article L. 133-2 du code de commerce :

« Si, par l'effet de la force majeure, le transport n'est pas effectué dans le délai convenu, il n'y a pas lieu à indemnité contre le voiturier pour cause de retard ».

Il s'agit donc d'une présomption de responsabilité. Dès lors qu'il accepte la stipulation d'un délai, le transporteur est lié par ce délai et présumé responsable s'il ne le respecte pas. Seule la force majeure survenant avant l'expiration du délai de livraison peut dégager le voiturier de la responsabilité d'un retard. La jurisprudence a également admis, à l'exemple des cas de perte ou avarie, la faute de l'expéditeur comme pouvant dégager la responsabilité du transporteur.

Il appartient au transporteur de rapporter la preuve de la force majeure ou de la faute de l'expéditeur. Le fait que le retard ait été peu important ne suffit pas à exonérer le transporteur, dès lors qu'il est acquis qu'un préjudice en résulte.

Au-delà d'un certain laps de temps, le retard se mue en perte totale et définitive. On parle alors de présomption de perte. Inspiré des dispositions de la Convention CMR¹¹², l'article 20 du contrat type dispose que la marchandise doit être considérée comme perdue si elle n'a pas été livrée dans les trente jours suivant l'expiration du délai convenu ou, à défaut, du délai d'acheminement fixé par le contrat type.

L'allocation de dommages-intérêts pour retard est subordonnée à trois conditions :

- le transporteur doit avoir été mis en demeure de livrer à l'expiration du délai convenu ou, à défaut, du délai résultant du contrat type,
- le réclamant doit justifier que le retard lui a causé un préjudice,
- ce préjudice doit constituer une suite immédiate et directe du retard et, en outre, avoir pu être prévu par le transporteur lors de la formation du contrat.

S'agissant des incidences de la réglementation sociale sur le retard, il appartient au transporteur de refuser le transport s'il estime ne pas être en mesure de le réaliser dans le délai imposé par le client, compte tenu des contraintes de réglementation ou de circulation.

3.2.3. Le régime de prescription

En application de l'article L. 133-6 du code de commerce, les actions pour avarie, perte ou retard, auxquelles peut donner lieu contre le voiturier le contrat de transport, sont prescrites dans le délai d'un an, sans préjudice des cas de fraude ou d'« infidélité¹¹³ ». Le point de départ de la prescription est le jour où la marchandise a été remise au destinataire.

L'article L. 133-3 du code de commerce dispose que « la réception des objets transportés éteint toute action contre le voiturier pour avarie ou perte partielle si dans les

¹¹² Convention relative au contrat de transport international de marchandises du 19 mai 1956, dite « CMR ».

¹¹³ Volonté malveillante, déloyauté...

trois jours, non compris les jours fériés, qui suivent celui de cette réception, le destinataire n'a pas notifié au voiturier, par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée, sa protestation motivée ». Toutes stipulations contraires sont nulles et de nul effet.

3.3. La situation des transporteurs terrestres de marchandises dans un cadre international

Le texte principal est la Convention relative au contrat de transport international de marchandises du 19 mai 1956, dite « CMR », déjà citée. Cette convention « *s'applique à tout contrat de transport de marchandises par route à titre onéreux au moyen de véhicules, lorsque le lieu de la prise en charge de la marchandise et le lieu prévu pour la livraison, tels qu'ils sont indiqués au contrat, sont situés dans deux pays différents dont l'un au moins est un pays contractant*¹¹⁴ ».

L'article 1 point 4 de cette Convention précise qu'elle ne s'applique pas « *aux transports effectués sous l'empire de conventions postales internationales* ».

3.3.1. Principes de responsabilité pour perte ou avarie

En vertu de l'article 17 de la CMR, le transporteur est, en principe, responsable de la perte totale ou partielle ou de l'avarie de la marchandise entre le moment de la prise en charge et celui de la livraison. Ainsi, des réserves sur la lettre de voiture suffisent à mettre en jeu sa responsabilité sans qu'il soit besoin d'établir une faute de sa part.

Cet article définit ensuite deux catégories de causes d'exonération auxquelles s'attachent des régimes de preuve différents :

- Les causes générales : pour en bénéficier, le transporteur doit prouver de façon certaine et complète que le dommage résulte de l'une d'entre elles.

Ces causes sont la faute de l'ayant droit¹¹⁵, un ordre de celui-ci ne résultant pas d'une faute du transporteur¹¹⁶, le vice propre de la marchandise ou des circonstances que le transporteur ne pouvait éviter et aux conséquences desquelles il ne pouvait pas obvier.

- Les risques particuliers : il suffit que le transporteur établisse que le dommage a pu¹¹⁷ résulter d'une des six causes limitativement énumérées pour qu'il y ait présomption qu'il en résulte effectivement.

¹¹⁴ Article 1^{er} de la Convention.

¹¹⁵ Mauvaise rédaction de la lettre de voiture, adresse inexacte ou incomplète...

¹¹⁶ Instruction donnée au transporteur.

¹¹⁷ Explication plausible (dispositif CMR moins sévère que le droit français).

S'agissant des indemnités dues en cas de perte ou d'avarie, la CMR ne prévoit la réparation que du seul préjudice matériel. L'indemnisation s'opère sur la base de la valeur de départ de la marchandise avec un maximum fixé à 8,33 DTS par kilo. Sont en outre remboursés le prix du transport, les droits de douane et les autres frais encourus à l'occasion du transport litigieux.

Est nulle, en vertu de l'article 41 de la CMR, toute clause tendant à l'application d'une limitation différente (et spécialement inférieure) de celle définie par la Convention.

En cas d'avarie, l'indemnité due par le transporteur correspond à la dépréciation subie par la marchandise sans pouvoir dépasser :

- Si la totalité de l'envoi est dépréciée, l'indemnité qui serait due en cas de perte totale,
- Si une partie seulement est dépréciée, l'indemnité qui serait due en cas de perte de cette partie.

Alors qu'en droit français tous les éléments de préjudice sont indemnisables, la CMR n'accorde que la réparation de la perte ou de la dépréciation, autrement dit du préjudice physique. Tous autres dommages-intérêts sont exclus (bénéfice manqué, préjudice industriel ou commercial...).

En cas de dol ou de faute lourde du transporteur, ce dernier est tenu à réparation de tous les éléments de préjudice.

Enfin, en application des paragraphes 1 et 3 de la CMR, la déclaration de valeur permet de se garantir contre la limitation de l'indemnité pour dommage matériel à 8,33 DTS par kilo, sur la base de la valeur « départ » de la marchandise. Cette limite est alors remplacée par la valeur déclarée. Cette déclaration doit apparaître sur la lettre de voyage. Elle donne lieu au paiement d'un supplément de prix à convenir. Elle a pour seul effet d'élever le plafond de l'indemnité pour dommage matériel et ne doit pas être confondue avec l'assurance. Elle ne permet pas non plus d'obtenir des dommages-intérêts complémentaires pour troubles commerciaux. C'est à la technique de la déclaration d'intérêt spécial à la livraison¹¹⁸ qu'il faut recourir pour obtenir réparation de ce dernier préjudice.

3.3.2. Principes de responsabilité pour retard

En cas de retard, le transporteur doit réparation de tous les éléments de préjudice justifiés, quelle qu'en soit la nature. Le réclamant doit établir que le retard lui a occasionné un préjudice. Lorsqu'une telle preuve est apportée, l'indemnité due par le transporteur est limitée au montant du prix du transport¹¹⁹.

Une indemnité plus élevée peut être obtenue si l'expéditeur a souscrit une déclaration d'intérêt spécial à la livraison ou si le retard est dû au dol ou à la faute lourde du transporteur. L'article 41 de la CMR précise qu'est nulle une clause pénale stipulée entre un

¹¹⁸ Article 26 de la CMR.

¹¹⁹ Article 23 § 5 de la CMR.

affréteur (ou un expéditeur) et un transporteur et prévoyant l'application automatique d'une pénalité forfaitaire par jour de retard, sans qu'il soit besoin d'établir un préjudice précis. La même clause est, en revanche, valable dans les rapports de l'expéditeur et du commissionnaire de transport, ou entre commissionnaires, puisque ceux-ci ne sont pas régis par la CMR.

3.3.3. Présomption de perte de la marchandise

Comme en matière de transport terrestre de marchandise dans un cadre national, la marchandise doit être considérée comme perdue si elle n'a pas été livrée dans les trente jours suivant l'expiration du délai convenu ou, à défaut, dans les soixante jours suivant la prise en charge par le transporteur.

3.3.4. Régime de prescription

Les actions auxquelles peuvent donner lieu les transports régis par la CMR se prescrivent dans un délai d'un an. Ce délai est porté à trois ans en cas de dol ou de faute assimilée au dol. La prescription court à compter du jour de la livraison. En cas de perte totale et si un délai a été convenu, la prescription court à partir du trentième jour suivant l'expiration de ce délai. Si aucun délai n'a été convenu, la prescription court du sixtième jour après la date de prise en charge des marchandises par le transporteur. En application de la CMR¹²⁰, la prescription est interrompue par l'envoi d'une réclamation écrite régulière au transporteur.

3.4. Questions soulevées par l'application du droit des transports aux services postaux

La question de la soumission de La Poste au droit des transports a conduit les services de l'opérateur à rencontrer les services du ministère chargé des transports afin d'envisager les conséquences pour l'entreprise de ce changement éventuel de cadre légal. Ces contacts n'ont pas, à ce jour, et d'après les informations communiquées par les services de La Poste, eu de suite.

Sous réserve d'un examen plus détaillé des questions soulevées par l'application à La Poste du droit des transports les éléments de problématique identifiés en première analyse sont les suivants :

- D'après les recherches effectuées par La Poste, le régime fixé par l'article L. 7 du code des postes et télécommunications, issu de la loi du 7 nivôse an V, trouve son origine dans le principe d'irresponsabilité comme fondement de l'action administrative.

¹²⁰ Article 32 de la CMR.

A l'inverse, le régime des transports est basé sur un contrat formalisé, la présentation d'un lettre de voiture¹²¹ pour chaque objet, et une obligation de résultat du transporteur. L'insertion de clauses exonératoires de responsabilité est interdite en droit des transports¹²².

- Le trafic postal « ordinaire » non suivi est caractérisé, sous réserve de l'analyse de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence évoquée plus haut, par une obligation de moyens et par l'absence d'éléments formels permettant d'établir une quelconque preuve.
- Si La Poste, opérateur « interne » était soumise au droit des transports, elle serait considérée comme un commissionnaire de transport et devrait donc se plier aux règles correspondantes (énoncées aux articles L. 132-3 et suivants du code de commerce : modalités de déclaration, contenu du contrat de transport, régime de responsabilité personnelle et professionnelle...).
- Le formalisme du contrat de transport n'apparaît pas compatible avec l'activité d'acheminement et de distribution du courrier ordinaire.

Dans le même temps,

- Les filiales de messagerie de La Poste sont soumises au droit des transports mais pas l'opérateur « interne ».

La situation concurrentielle du marché de la messagerie et l'ouverture à la concurrence des marchés du courrier doivent s'accompagner d'une évolution du régime de responsabilité de La Poste vers le droit commun, entendu comme le droit des transports s'agissant de la messagerie et un régime comprenant des règles spécifiques applicables à tous les opérateurs du courrier en cas d'absence d'éléments de preuve.

4. LES PROPOSITIONS

Les propositions concernant le régime de responsabilité de La Poste et des autres opérateurs en matière d'envois postaux doivent s'apprécier au regard des dispositions des deux directives communautaires de 1997 et 2002. La première directive demande, en effet, comme indiqué précédemment, aux Etats membres de veiller à la mise en place de procédures de traitement de réclamations en vue d'un règlement équitable et rapide des litiges, la prise en compte des cas de perte, vol, détérioration ou de non respect des normes de qualité de service et à la possibilité donnée aux consommateurs de soumettre à l'« *autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès du prestataire du service universel n'ont pas abouti de manière satisfaisante* »¹²³.

¹²¹ Comprenant la date, les nom, adresse, numéro SIREN du transporteur, la date de prise en charge, la nature et le poids de la marchandise, le nom de l'expéditeur, l'adresse du lieu de chargement, le nom du destinataire et l'adresse du lieu de déchargement.

¹²² Article L. 133-1 du code de commerce.

¹²³ Article 19 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997.

Ce dispositif a été ensuite complété par la directive postale de 2002¹²⁴ en ce qui concerne les procédures d'établissement des responsabilités dans les cas où plusieurs opérateurs sont impliqués et la possibilité laissée aux Etats membres d'élargir le dispositif mis en œuvre aux prestations ne relevant pas du service universel et aux prestations relevant du service universel mais non fournies par le prestataire du service universel.

Les principes sous-tendant les propositions formulées dans le présent rapport sont les suivants :

- Compte-tenu du cadre d'ores et déjà ouvert à la concurrence de l'activité de messagerie et de l'ouverture progressive à la concurrence du marché du courrier, il convient de passer d'un régime de responsabilité spécifique à un opérateur, en l'occurrence La Poste, à un régime de responsabilité applicable à l'ensemble des opérateurs intervenant sur un même marché.
- La mise en œuvre d'un cadre de régulation dont l'objectif est l'amélioration de la qualité des services postaux appelle la remise en cause des règles d'irresponsabilité contenues actuellement dans le code des postes et télécommunications.
- Dans le même temps, il convient de tenir compte des types de prestations « banalisées » pour lesquels des dispositions spécifiques demeureront nécessaires, du fait notamment de l'absence de preuve.
- Une telle démarche nécessite une concertation avec les acteurs du secteur postal qu'il s'agisse des opérateurs auxquels les nouvelles dispositions sont susceptibles de s'appliquer que des représentants des consommateurs et des clients sous contrat.
- Cette responsabilisation doit trouver sa traduction aussi bien dans les textes que dans la pratique commerciale des opérateurs et notamment celle du prestataire du service universel postal.
- Les textes adoptés devront séparer sans ambiguïté le régime de responsabilité applicable à tous les opérateurs et les obligations spécifiques du prestataire du service universel postal.

Dans ce contexte, les propositions portent sur la méthode, les modifications à apporter au cadre légal, les modalités de traitement des retards, l'organisation et la politique commerciale du prestataire du service universel postal.

4.1. Les propositions de méthode

Les conditions dans lesquelles le nouvel article 11 du projet de loi relatif à la régulation postale a été adopté par amendement, au Sénat, le 28 janvier 2004, sans procédure d'instruction préalable par les services du ministère de l'Industrie, sans consultation de la future autorité en charge de la régulation du secteur postal et sans

¹²⁴ Directive 2002/39/CE du 10 juin 2002.

concertation avec les acteurs du secteur ne sont pas de nature à garantir l'adéquation des modifications introduites aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics en matière de régulation du secteur postal.

Il est, par ailleurs, difficile de définir le régime de responsabilité alors même que les caractéristiques de l'offre du service universel assurée par La Poste en tant que prestataire de ce service ne sont pas encore fixées. Elles doivent l'être, effectivement, par un décret d'application de la future loi, pris dans un délai de 6 mois après le vote définitif de cette dernière¹²⁵.

Dans ce contexte, les propositions de méthode formulées sont les suivantes :

- 1) Organiser immédiatement et à l'initiative des services du ministère de l'industrie, une consultation publique des acteurs sur le futur régime de responsabilité applicable en matière d'envois postaux.
- 2) Analyser, en liaison avec les services du ministère chargé des transports, les conséquences juridiques et économiques de la soumission de La Poste, opérateur interne de transport de colis, au droit des transports. Les questions relatives au statut de commissionnaire de transport et à la spécificité du lien contractuel avec le client devront être notamment abordées dans le cadre de cette analyse.

4.2. Les propositions portant sur les dispositions du code des postes et télécommunications, du projet de loi relatif à la régulation des activités postales et de ses textes d'application

- 3) Définir le périmètre du régime spécifique de responsabilité par référence aux prestations et non plus à l'exploitant public.
- 4) Soumettre, sous réserve des conclusions de l'analyse mentionnée au point 2), et à l'issue d'une période transitoire, l'activité de transport de colis de La Poste, opérateur interne, au droit des transports, à l'exception du colis sans signature pouvant conserver un régime spécifique, afin de supprimer la distorsion de concurrence existant actuellement entre La Poste, opérateur interne, et les autres opérateurs de messagerie.
- 5) Faire référence aux règles applicables en matière de transport de marchandises et non au « transport routier, aérien et maritime », mentionné à l'article 11 nouveau du projet de loi postale, qui inclut le transport des personnes.
- 6) Envisager la mise en œuvre d'un régime de responsabilité propre aux envois de correspondance, plutôt que la soumission de cette prestation aux règles et contrat type applicables en matière de transports de marchandises.

¹²⁵ Article 1^{er} du projet de loi.

- 7) Maintenir un régime d'irresponsabilité, sauf faute lourde, pour les envois de correspondance ordinaire pour lesquels il n'existe pas d'élément de preuve.
- 8) Adopter une définition des différents types de preuves admises intégrant les systèmes de suivi dont les informations sont contractuellement accessibles aux clients.
- 9) Faire référence, chaque fois que possible, à des textes et à des dispositions existants (code de commerce notamment).
- 10) Modifier les articles L. 8, L. 9, L. 10, L. 11, L. 12, L. 13 du code qui doivent désormais s'appliquer aux opérateurs fournissant des services postaux et non plus seulement à La Poste.

S'agissant de l'article L. 8, il est proposé de retenir, sous réserve du maintien d'un montant minimum garanti qui pourrait figurer dans le décret définissant les caractéristiques du service universel postal, la proposition adressée par le médiateur du service universel postal à la ministre déléguée à l'industrie et consistant en la suppression de la fixation par décret des montants des garanties offertes.

- 11) Abroger les dispositions du code devenues obsolètes et codifier les décrets d'application.
- 12) Réviser les différents taux et plafonds et notamment, comme l'a suggéré le médiateur du service universel postal, le taux maximum de recommandation actuellement fixé à 458 euros.
- 13) Inscrire, dans le décret d'application prévu à l'article 1^{er} du projet de loi de régulation postale, à l'instar de la pratique des autres Etats membres de l'Union européenne, la transmission au régulateur, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, pour avis avant publication, de conditions générales de vente détaillées, comprenant notamment une présentation de l'offre de prestations du service universel postal, des modalités d'accès à ces prestations, des tarifs, des engagements d'information des consommateurs et des procédures de recours et de traitement des réclamations.
- 14) Désigner, dans le même décret, voire par amendement à la loi, l'organisme compétent pour traiter les cas de dommage ou perte d'objets, en cas d'échec de la procédure de réclamation auprès des opérateurs du secteur postal (régulateur, médiateur du service universel postal, médiateur sectoriel à l'instar du médiateur mis en place par les opérateurs de télécommunications) et actualiser en conséquence les articles R.1 à R. 1-11 du code.
- 15) Prévoir, dans ce même décret, la préparation par le prestataire du service universel postal d'une « charte des consommateurs » complétant les conditions générales de vente s'agissant des engagements de concertation avec les associations nationales, d'information des consommateurs (affichage, site internet, remise de brochures...) et de qualité de service.

- 16) Insérer une disposition relative à l'application des normes publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*.

4.3. Les propositions dont la mise en œuvre relève de La Poste, prestataire du service universel postal

- 17) Sans attendre le vote de la loi, revoir le dispositif d'information des clients en généralisant la diffusion de plaquettes et d'informations sur le site internet de La Poste donnant une vision claire et complète des prestations offertes.
- 18) Généraliser la mise en place du système de traitement des réclamations en cours d'expérimentation et en informer les clients.
- 19) Envisager l'élargissement de la gamme courrier à des prestations à délai garanti, avec mécanisme d'indemnisation, spécialement pour les envois recommandés.
- 20) Rendre la prestation de valeur déclarée accessible, en pratique, aux consommateurs.

Comité de l'Inspection

Le régime de responsabilité applicable aux envois postaux

Rapport présenté par

**Claudine Duchesne,
Inspectrice générale**

Avec la collaboration de Ségolène RIETSCH, stagiaire

A N N E X E S

**Rapport N° I-1.8-2003
Mars 2004**

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Article 19 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997.
- Annexe 2 : Article 1^{er} de la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002.
- Annexe 3 : Articles L. 2 et L. 7 à L. 13-1 du code des postes et télécommunications.
- Annexe 4 : Article 26 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990.
- Annexe 5 : Annexe F du manuel de la poste aux lettres, Union Postale Universelle.
- Annexe 6 : Extraits du code de la consommation (y compris liste des clauses visées à l'article L. 132-1 de ce code).
- Annexe 7 : Extraits du code de commerce.
- Annexe 8 : Article 8 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et décret n°99-269 du 6 avril 1999 portant approbation du contrat type applicable aux transports publics routiers de marchandises pour lesquels il n'existe pas de contrat type spécifique.
- Annexe 9 : Textes fixant les taux et plafonds de recommandation et en matière de valeurs déclarées.
- Annexe 10 : Recommandation n° 82-01 de la Commission des clauses abusives relative au transport terrestre de marchandises.
- Annexe 11 : CJCE, 19 mai 1993, aff.320/91, *Corbeau*.
- Annexe 12 : CJCE, aff.C280/00, *ALTMARK Trans GmbH*, 24 juillet 2003.
- Annexe 13 : C.Cass. Chambre mixte, 23 mars 1973, *Camat*.
- Annexe 14 : C.Cass, Assemblée plénière, 30 juin 1998, *Cabane*.
- Annexe 15 : Cour d'Appel d'Aix, 1^{ière} chambre civile, 12 décembre 2000, *La Poste c/ Charles ABECASSIS et autres*.
- Annexe 16 : Cour d'Appel d'Aix, 1^{ière} chambre civile, 7 novembre 2003.
- Annexe 17 : Norme EN 14012, qualité du service, mesure des réclamations et procédures de réparation.
- Annexe 18 : Extrait du contrat type Tem'post.

- Annexe 19 : Note de La Poste, « modification du régime de responsabilité de La Poste concernant la perte et l'avarie des envois postaux ».
- Annexe 20 : Extrait de la licence délivrée à Consignia le 23 mars 2001.
- Annexe 21 : Article 8 des conditions générales de vente de TGP Post.
- Annexe 22 : Brochure « *How does the complains board for post work* » (Pays Bas).
- Annexe 23 : Extrait de l'étude réalisée par la DREE en 2003.
- Annexe 24 : Courrier adressé par le médiateur du service universel postal à la ministre déléguée à l'industrie le 12 janvier 2004.
- Annexe 25 : Note de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.
- Annexe 26 : Liste des personnes rencontrées.