
Comité de l'Inspection

Evaluation des dispositions législatives prévues pour permettre l'accès du prestataire du service universel postal et des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes aux lettres particulières

Rapport présenté par

Claudine Duchesne, Inspectrice générale

avec la participation de

**Daniel Sansas, Inspecteur général
Dominique Varenne, Inspectrice générale**

RAPPORT N° I.10 - 2005 - Février 2005

Comité de l'Inspection

Evaluation des dispositions législatives prévues pour permettre l'accès du prestataire du service universel postal et des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes aux lettres particulières

Rapport présenté par

Claudine Duchesne, Inspectrice générale

avec la participation de

**Daniel Sansas, Inspecteur général
Dominique Varenne, Inspectrice générale**

**Rapport N° I.10 - 2005
Février 2005**

Evaluation des dispositions législatives prévues pour permettre l'accès du prestataire du service universel postal et des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes aux lettres particulières

S Y N T H E S E

Le constat

Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales adopté par le Sénat en janvier 2004 a été modifié lors de son examen en première lecture par l'Assemblée Nationale en janvier 2005 afin de permettre au prestataire du service universel postal et aux opérateurs de services postaux titulaires d'une autorisation d'accéder aux boîtes aux lettres des destinataires d'envois postaux.

Cet amendement d'initiative parlementaire, complétant le II de l'article 2 du projet de loi, a ajouté au code des postes et des communications électroniques un article L. 5-10 ainsi rédigé :

« Afin d'être en mesure d'assurer les prestations de services postaux, le prestataire du service universel postal et les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 ont accès, dans des conditions définies par décret, aux boîtes aux lettres des destinataires d'envois postaux ».

La question de l'accès aux parties communes des immeubles est sensible au regard du droit de propriété et de la sécurité des personnes et des biens. Le dispositif retenu pour le prestataire du service universel postal et pour les opérateurs autorisés devra permettre, notamment quant aux garanties apportées, de concilier ces exigences avec le droit de chacun à recevoir son courrier.

Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales transpose les dispositions de la directive postale 97/67/CE du 15 décembre 1997¹, modifiée par la directive 2002/36/CE

¹ Directive 97/67/CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

du 10 juin 2002², dont l'objectif est de garantir la fourniture d'un service universel postal de qualité à tous et de veiller au caractère équitable de la concurrence dans le secteur postal.

L'article 3, point 1, de la directive du 15 décembre 1997 précise que le service universel postal correspond « *à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tous points du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ».

En vertu de l'article 3, point 3, « *Les Etats membres prennent des mesures pour que le ou les prestataires du service universel postal garantissent...une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées* ».

Aux termes de ce même article, « *toute circonstance exceptionnelle ou dérogation acceptée par une autorité réglementaire nationale conformément au présent paragraphe doit être portée à la connaissance de la Commission et de toutes les autorités réglementaires nationales* ».

La mise en place du service universel postal s'accompagne d'une ouverture à la concurrence du marché du courrier adressé. Ainsi, aux termes du considérant 8 de la directive, « *les mesures visant à assurer une libéralisation progressive et contrôlée du marché et un juste équilibre dans l'application de ces mesures sont nécessaires pour garantir, dans toute la Communauté, dans le respect des obligations et des droits des prestataires du service universel, la libre prestation des services dans le secteur postal lui-même* ».

La distribution des envois de correspondance par les prestataires de services postaux non réservés est soumise à autorisation par l'article premier du projet de loi relatif à la régulation des activités postales.

L'accès des opérateurs titulaires d'une autorisation aux boîtes aux lettres particulières³ est donc un enjeu important pour la mise en oeuvre des orientations ainsi fixées.

² 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.

³ La norme NF D 27-404 « boîtes aux lettres à ouverture totale pour installation intérieure » est applicable aux boîtes aux lettres à ouverture totale pour l'équipement intérieur des habitations (individuelles ou collectives) pour la remise du courrier à domicile. Cette norme définit la boîte individuelle comme « la boîte aux lettres à l'usage d'un seul logement comprenant une alvéole et une porte équipée de sa serrure » et la boîte aux lettres collective comme un « ensemble de 4 à 40 alvéoles réunies dans une même structure mécanique, accessibles

- sélectivement par des portes individuelles réservées à chaque titulaire,
- simultanément par une (ou plusieurs) porte(s) collective(s) pouvant être manœuvrée par l'agent distributeur ou tout autre système permettant l'ouverture et la fermeture simultanée des portes individuelles par un seul mouvement de l'agent distributeur ».

La version française de la directive 97/67/CE utilise le terme de boîtes aux lettres pour les boîtes destinées à recevoir des envois postaux sur la voie publique. Le terme utilisé dans la version en anglais est « *letter-boxes on the public highway* ». La norme EN 13724 adoptée en 2002 par le Comité européen de normalisation utilise le terme de « *private letter boxes* » traduit dans la version française par le terme « boîte aux lettres particulière », définie au point 3.14 de la version française de la norme comme le « réceptacle dans lequel est distribué le courrier, au domicile du destinataire ».

Cette question s'est d'ailleurs posée dans tous les Etats membres de l'Union européenne dans lesquels ces boîtes aux lettres ne sont pas directement accessibles de la rue⁴. Le principe mis en œuvre, dès lors que la concurrence existe, est celui du libre accès aux boîtes aux lettres pour l'ensemble des opérateurs titulaires d'une autorisation. L'Autriche a adopté récemment une mesure dans ce sens, applicable à compter du 1^{er} juillet 2006⁵.

Les propositions

Compte tenu de l'analyse qui précède, la loi doit fixer le principe de l'accès aux boîtes aux lettres particulières, selon des modalités identiques, pour le prestataire du service universel postal et pour les opérateurs titulaires d'une autorisation. Elle doit également établir l'obligation, pour les propriétaires, de permettre cet accès.

Deux propositions alternatives de rédaction sont formulées. L'une consiste à insérer l'obligation pour les propriétaires de permettre l'accès aux boîtes aux lettres dans le code des postes et des communications électroniques. La seconde consiste à fixer le principe de l'accès, selon des modalités identiques, dans le code des postes et des communications électroniques et à faire figurer l'obligation à la charge des propriétaires dans le code de la construction et de l'habitation.

Les propositions d'amendements correspondantes sont jointes à la présente synthèse.

Quelle que soit l'hypothèse finalement retenue, la mesure adoptée devra, au regard des exigences constitutionnelles, être précise, claire et sans équivoque⁶.

Il est enfin proposé que le décret d'application de cette mesure soit soumis à consultation publique avec les autres textes d'application de la loi.

⁴ Annexes 11, 12 et 18.

⁵ Annexe 12.

⁶ Le Président du Conseil constitutionnel a rappelé, dans le discours d'échange des vœux prononcé le 3 janvier 2005, que sont « contraires à la Constitution les dispositions dont l'impact sur l'ordonnement juridique est incertain ».

Projet de loi relatif à la régulation des activités postales

Projet d'amendement (hypothèse 1)

Article 2

Au II de l'article 2, remplacer l'article L. 5-10 (nouveau) du code des postes et des communications électroniques par la disposition suivante :

« Article L. 5-10 :

Les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic permettent au prestataire du service universel et aux opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.

Les modalités de cet accès sont précisées par un décret en Conseil d'Etat. »

Exposé des motifs

La directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 modifiée, transposée par le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, a pour objectif de garantir la fourniture d'un service universel postal obligatoire incluant la remise à domicile du courrier. L'établissement de ce service universel s'accompagne d'une ouverture à la concurrence du marché de la correspondance. La distribution des envois de correspondance par les prestataires de services postaux non réservés est soumise par l'article premier du projet de loi à autorisation.

La loi doit, par conséquent, donner au prestataire du service universel postal et aux opérateurs titulaires d'une autorisation les moyens d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.

Ces dispositions, justifiées par l'intérêt général, traduisent la nécessaire conciliation entre le droit de la propriété et les libertés individuelles, dont le droit à recevoir son courrier est une composante. Elles ne constituent ni une privation, ni une dénaturation du droit de propriété.

Le décret d'application précisera les garanties accompagnant cette mesure. Au titre de ces garanties peuvent être cités notamment la publication par le régulateur de la liste des opérateurs autorisés, des références et du périmètre de leur autorisation, la définition de plages d'ouverture et, pour les agents des entreprises concernées, des conditions de moralité, un engagement individuel de respecter le secret et l'intégrité des envois, l'obligation de détention d'une carte professionnelle et le port d'un uniforme ou d'un insigne.

La sanction encourue en cas de méconnaissance de l'obligation mise à la charge des propriétaires de donner l'accès aux boîtes aux lettres particulières sera établie par voie réglementaire.

Projet de loi relatif à la régulation des activités postales

Projet d'amendement (hypothèse 2)

Article 2

Au II de l'article 2, remplacer l'article L. 5-10 (nouveau) du code des postes et des communications électroniques par la disposition suivante :

« Article L. 5-10 :

Pour l'exercice des activités visées au présent code, le prestataire du service universel et les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 ont accès, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.

Les modalités de cet accès sont précisées par un décret en Conseil d'Etat. »

Ajouter à l'article 2 un III ainsi rédigé :

« a. Il est créé, dans la section 2, « dispositions générales applicables aux bâtiments d'habitation », du chapitre premier du code de la construction et de l'habitation, une sous-section 3 « accès des opérateurs de services postaux aux boîtes aux lettres particulières ».

b. Il est ajouté au code de la construction et de l'habitation un article L. 111-6-3 ainsi rédigé :

Pour l'application de l'article L. 5-10 du code des postes et des communications électroniques, les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic permettent au prestataire du service universel postal et aux opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières ».

Exposé des motifs

La directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 modifiée, transposée par le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, a pour objectif de garantir la fourniture d'un service universel postal obligatoire incluant la remise à domicile du courrier. L'établissement de ce service universel s'accompagne d'une ouverture à la concurrence du marché de la correspondance. La distribution des envois de correspondance par les prestataires de services postaux non réservés est soumise par l'article premier du projet de loi à autorisation.

La loi doit, par conséquent, donner au prestataire du service universel postal et aux opérateurs titulaires d'une autorisation les moyens d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.

Ces dispositions, justifiées par l'intérêt général, traduisent la nécessaire conciliation entre le droit de la propriété et les libertés individuelles, dont le droit à recevoir son courrier est une composante. Elles ne constituent ni une privation, ni une dénaturation du droit de propriété.

Le décret d'application précisera les garanties accompagnant cette mesure. Au titre de ces garanties peuvent être cités notamment la publication par le régulateur de la liste des opérateurs autorisés, des références et du périmètre de leur autorisation, la définition de plages d'ouverture et, pour les agents des entreprises concernées, des conditions de moralité, un engagement individuel de respecter le secret et l'intégrité des envois, l'obligation de détention d'une carte professionnelle et le port d'un uniforme ou d'un insigne.

La sanction encourue en cas de méconnaissance de l'obligation mise à la charge des propriétaires de donner l'accès aux boîtes aux lettres particulières sera établie par voie réglementaire.

SOMMAIRE

Introduction	1
1 - La compatibilité de l'accès aux boîtes aux lettres particulières avec le droit de la propriété.....	4
1.1 - La protection constitutionnelle du droit de propriété	4
1.2 - Le traitement des atteintes au droit de propriété.....	4
1.3 - Le droit de la propriété, le principe fondamental de la liberté d'entreprendre et le droit à l'information	5
1.4 - Les conséquences en matière d'accès des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes à lettres particulières	6
2 - La situation des boîtes aux lettres particulières au regard du droit du domicile	7
3 - L'accès aux boîtes aux lettres particulières au regard du droit de la construction et de l'habitat	8
3.1 - La situation des boîtes aux lettres particulières	8
3.2 - La fermeture des immeubles.....	9
4 - Les problèmes posés par l'accès aux boîtes aux lettres	10
4.1 - Les systèmes de contrôle de l'accès aux immeubles existant.....	10
4.1.1 - Le système dit de la clé PTT.....	10
4.1.2 - Le système VIGIK.....	11
4.2 - Les problèmes d'accès rencontrés par les opérateurs	12
5 - L'application du droit de la concurrence	14
6 - L'obligation de faire	15
6.1. - Les cas d'obligation de faire.....	15
6.2. - Les garanties nécessaires	16
7 - Proposition de rédaction	18

Evaluation des dispositions législatives prévues pour permettre l'accès du prestataire du service universel postal et des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes aux lettres particulières

INTRODUCTION

Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales adopté par le Sénat en janvier 2004 a été modifié lors de son examen en première lecture par l'Assemblée Nationale en janvier 2005 afin de permettre au prestataire du service universel postal et aux opérateurs de services postaux titulaires d'une autorisation d'accéder aux boîtes aux lettres des destinataires d'envois postaux.

Cet amendement d'initiative parlementaire, complétant le II de l'article 2 du projet de loi, a ajouté au code des postes et des communications électroniques un article L. 5-10 ainsi rédigé :

« Afin d'être en mesure d'assurer les prestations de services postaux, le prestataire du service universel postal et les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 ont accès, dans des conditions définies par décret, aux boîtes aux lettres des destinataires d'envois postaux ».

La question de l'accès aux parties communes des immeubles est sensible au regard du droit de propriété et de la sécurité des personnes et des biens. Le dispositif retenu pour le prestataire du service universel postal et pour les opérateurs autorisés devra permettre, notamment quant aux garanties apportées, de concilier ces exigences avec le droit de chacun à recevoir son courrier.

Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales transpose les dispositions de la directive postale 97/67/CE du 15 décembre 1997¹, modifiée par la directive 2002/36/CE du 10 juin 2002², dont l'objectif est de garantir la fourniture d'un service universel postal de qualité à tous et de veiller au caractère équitable de la concurrence dans le secteur postal.

L'article 3, point 1, de la directive du 15 décembre 1997 précise que le service universel postal correspond « à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tous points du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs ».

En vertu de l'article 3, point 3, « Les Etats membres prennent des mesures pour que le ou les prestataires du service universel postal garantissent...une distribution au domicile

¹ Directive 97/67/CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

² 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.

de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées ».

Aux termes de ce même article, *« toute circonstance exceptionnelle ou dérogation acceptée par une autorité réglementaire nationale conformément au présent paragraphe doit être portée à la connaissance de la Commission et de toutes les autorités réglementaires nationales ».*

La mise en place du service universel postal s'accompagne d'une ouverture à la concurrence du marché du courrier adressé. Ainsi, aux termes du considérant 8 de la directive, *« les mesures visant à assurer une libéralisation progressive et contrôlée du marché et un juste équilibre dans l'application de ces mesures sont nécessaires pour garantir, dans toute la Communauté, dans le respect des obligations et des droits des prestataires du service universel, la libre prestation des services dans le secteur postal lui-même ».*

La question de l'accès des opérateurs titulaires d'une autorisation aux boîtes aux lettres particulières³ est un enjeu important pour la mise en oeuvre des orientations ainsi fixées.

Cette question s'est d'ailleurs posée dans tous les Etats membres de l'Union européenne dans lesquels ces boîtes aux lettres ne sont pas directement accessibles de la rue⁴. Le principe mis en oeuvre, dès lors que la concurrence existe, est celui du libre accès aux boîtes aux lettres pour l'ensemble des opérateurs.

L'Autriche a adopté récemment une mesure dans ce sens, applicable à compter du 1^{er} juillet 2006⁵. Aux Etats Unis, l'opérateur USPS dispose d'un accès exclusif aux boîtes aux lettres⁶. Le rapport *« Embracing the futur, making the tough choices to preserve universal service mail »* rendu, en 2003, par le président de la Commission du secteur postal mise en place à la demande du Président des Etats Unis⁷ préconise toutefois la mise en place d'une

³ La norme NF D 27-404 « boîtes aux lettres à ouverture totale pour installation intérieure » est applicable aux boîtes aux lettres à ouverture totale pour l'équipement intérieur des habitations (individuelles ou collectives) pour la remise du courrier à domicile. Cette norme définit la boîte individuelle comme « la boîte aux lettres à l'usage d'un seul logement comprenant une alvéole et une porte équipée de sa serrure » et la boîte aux lettres collective comme un « ensemble de 4 à 40 alvéoles réunies dans une même structure mécanique, accessibles

- sélectivement par des portes individuelles réservées à chaque titulaire,
- simultanément par une (ou plusieurs) porte(s) collective(s) pouvant être manœuvrée par l'agent distributeur ou tout autre système permettant l'ouverture et la fermeture simultanée des portes individuelles par un seul mouvement de l'agent distributeur ».

La version française de la directive 97/67/CE utilise le terme de boîtes aux lettres pour les boîtes destinées à recevoir des envois postaux sur la voie publique. Le terme utilisé dans la version en anglais est « *letter-boxes on the public highway* ». La norme EN 13724 adoptée en 2002 par le Comité européen de normalisation utilise le terme de « *private letter boxes* » traduit dans la version française par le terme « boîte aux lettres particulière », définie au point 3.14 de la version française de la norme comme le « réceptacle dans lequel est distribué le courrier, au domicile du destinataire ».

⁴ Annexes 11, 12 et 18.

⁵ Annexe 12.

⁶ Annexes 13, 14 et 15.

⁷ Annexe 14.

instance de régulation du secteur postal qui pourrait autoriser, à certaines conditions⁸, l'accès d'opérateurs privés aux boîtes aux lettres individuelles.

Les difficultés éventuellement rencontrées par le prestataire du service universel postal s'agissant de la remise des envois postaux dans les boîtes aux lettres sont de nature à entraîner, de la part de ce prestataire, l'expression de réserves auprès des autorités françaises afin que celles-ci en fassent part à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification prévue par l'article 4 de la directive du 15 décembre 1997.

Aux termes de cet article : « *chaque Etat membre veille à ce que la prestation du service universel soit assurée et notifiée à la Commission les mesures qu'il a prises pour remplir cette obligation ...* ».

Par ailleurs, les opérateurs concurrents risquent d'être peu enclins à solliciter une autorisation pour distribuer le courrier adressé sachant qu'ils ne seront pas nécessairement en mesure de réaliser effectivement la prestation pour laquelle ils ont sollicité et obtenu cette autorisation.

Dans ce contexte et conformément à la lettre de mission adressée le 8 février 2005 par le ministre délégué à l'Industrie au Vice-président du Conseil général des technologies de l'information, le présent rapport évalue les dispositions législatives prévues en matière d'accès du prestataire du service universel postal et des opérateurs titulaires d'une autorisation aux boîtes aux lettres particulières.

Il apporte des éléments de réponse aux questions suivantes :

- A quelles conditions l'accès des opérateurs aux boîtes à lettres peut-il être compatible avec le droit de la propriété ?
- Quelle est la situation des boîtes aux lettres au regard du droit civil et de la notion de domicile ?
- Quelles règles du droit de la construction et de l'habitat s'appliquent en la matière ?
- Quels sont les problèmes actuellement posés par cet accès ?
- Peut-on imposer aux propriétaires une obligation de faire ?

Le présent rapport formule des propositions de rédaction pour le projet de loi prochainement examiné en seconde lecture par le Sénat ainsi que des recommandations pour l'exposé des motifs de cette mesure et son dispositif d'application.

⁸ Le respect du service universel et l'interdiction d'ouvrir les boîtes aux lettres sans l'accord des usagers.

1 - LA COMPATIBILITE DE L'ACCES AUX BOITES AUX LETTRES PARTICULIERES AVEC LE DROIT DE LA PROPRIETE

1.1 - La protection constitutionnelle du droit de propriété

Le droit de la propriété est un droit fondamental protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Aux termes de l'article 2, « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

Aux termes de l'article 17, « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

S'appuyant sur ces deux articles, le Conseil constitutionnel a reconnu, en 1982, le caractère éminent du droit de propriété, mis sur le même plan que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression.

1.2 - Le traitement des atteintes au droit de propriété

En vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les attributs essentiels du droit de la propriété sont le droit d'acquérir un patrimoine et celui d'en disposer librement.

Dans une décision du 29 juillet 1998⁹, le Conseil constitutionnel a en effet considéré « *que la mise en oeuvre du dispositif prévu par l'article 107 peut contraindre le créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier sans qu'il ait entendu acquérir ce bien au prix fixé par le juge ; qu'un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine ; que ce dernier est lui-même un attribut essentiel du droit de propriété ; (...) qu'en conséquence (...) de telles limitations apportées à l'exercice du droit de propriété revêtent un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit.* »

La protection du droit de propriété prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne s'applique qu'en cas de privation ou de dénaturation de ce droit. De simples atteintes, qui n'entraînent pas une privation du droit de propriété, ne sauraient suffire à mettre en oeuvre le régime protecteur de l'article 17. Le « cœur » n'est touché qu'en cas d'expropriation, de dépossession ou en cas de limitations ayant un caractère de gravité telle que le sens et la portée du droit de propriété s'en trouvent dénaturés.

Le considérant du Conseil sur ce point est ainsi formulé : « *considérant que la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété ; que dès*

⁹ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

lors, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ».

L'article 17 n'impose une juste et préalable indemnité qu'en cas de dépossession. Le Conseil constitutionnel reconnaît ainsi le droit du législateur à limiter l'exercice du droit de propriété, le cas échéant sans indemnisation. Il considère¹⁰ en effet que *« l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (...) n'implique nullement que les lois ne puissent restreindre l'exercice du droit de propriété sans une indemnisation corrélative ».*

Une telle limitation est admise à condition d'être justifiée par un objectif de valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a considéré en effet que¹¹ *« si la mise en œuvre de la procédure de réquisition prévue par la disposition contestée n'emporte pas, par elle-même, contrairement à ce que soutiennent les requérants, privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle limite néanmoins, pour un période de temps déterminée, le droit d'usage des locaux réquisitionnés ; qu'une telle limitation, alors même qu'elle répond à un objectif de valeur constitutionnelle, ne saurait revêtir un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété ».*

Le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision du 13 décembre 1985¹² traitant notamment de l'installation sur les toits de propriétés privées d'équipements de diffusion, que *« le droit accordé à l'établissement public de diffusion par l'article 3-II de la loi de procéder à certaines installations sur la partie supérieure des propriétés bâties, dans la mesure où il n'impose qu'une gêne supportable, ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 mais un service d'intérêt public grevant l'immeuble en raison de son emplacement ou de son élévation ».*

En l'espèce la servitude concernait non seulement l'accès aux propriétés mais aussi l'autorisation de pénétrer dans les locaux d'habitation, notamment pour l'exploitation des équipements installés.

Ainsi, contrairement à la privation du droit de propriété qui suppose une indemnisation préalable, une simple atteinte au droit de propriété peut être décidée par le législateur, sans indemnisation, sous réserve qu'une exigence constitutionnelle ou une nécessité publique la justifient. L'exposé des motifs d'une mesure portant atteinte au droit de propriété doit, en tout état de cause, présenter clairement les garanties¹³ envisagées.

1.3 - Le droit de la propriété, le principe fondamental de la liberté d'entreprendre et le droit à l'information

La disposition législative envisagée doit, enfin, être considérée au regard du principe fondamental de la liberté d'entreprendre. Ce principe est avec le principe de libre

¹⁰ Décision n° 83-162 du 20 juillet 1983, loi relative à la démocratisation du secteur public.

¹¹ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹² Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle (annexes 2 et 7).

¹³ Cf. point 6.2 du présent rapport.

concurrence l'une des composantes de la liberté du commerce et de l'industrie. Il s'est vu reconnaître valeur constitutionnelle, au même titre que le droit de propriété, par la décision du Conseil constitutionnelle du 16 janvier 1982¹⁴.

Le Conseil a considéré *«que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration (des droits de) l'homme et du citoyen, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre »*.

L'impossibilité pour les opérateurs titulaires d'autorisations d'accéder aux boîtes aux lettres serait susceptible de constituer une atteinte au principe de la liberté d'entreprendre.

Le même raisonnement peut être tenu pour le droit à l'information¹⁵.

Ces exigences constitutionnelles peuvent justifier qu'il soit porté une atteinte limitée, sans indemnisation, au droit de propriété.

1.4 - Les conséquences en matière d'accès des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes à lettres particulières

Le principe de l'attribution d'un droit d'accès aux boîtes aux lettres au prestataire du service universel et aux opérateurs titulaires d'une autorisation doit être fixé par la loi. Ce principe doit répondre à une exigence constitutionnelle et à une nécessité publique et peut, dans ces conditions, ne pas donner lieu à indemnisation.

La mesure législative envisagée afin de permettre l'accès des opérateurs aux boîtes s'inscrit dans le cadre des dispositions des articles 88-1 et suivants de la Constitution traitant de la participation de la France à la construction européenne. Aux termes de l'article 88-1 : *« La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences »*.

En effet, les deux directives postales transposées par le projet de loi relatif à la régulation des activités postales établissent un droit à un service universel pour tous assorti d'obligations précises et comprenant *« une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale »*¹⁶. En outre, l'ouverture à la concurrence du marché du courrier adressé suppose une absence de discrimination en termes de concurrence entre les opérateurs sur ce marché¹⁷.

Transposant ces dispositions, le projet de loi relatif à la régulation des activités postales pose le principe de la fourniture par La Poste du service universel postal. Il instaure un cadre d'ouverture à la concurrence du marché du courrier adressé afin d'améliorer la qualité du service rendu aux clients par la mise en place d'« un régime d'autorisation pour

¹⁴ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, loi de nationalisation.

¹⁵ Décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984.

¹⁶ Article 3 de la directive 97/67/CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997.

¹⁷ Article 9 de la directive 97/67/CE du Parlement et du Conseil du 15 décembre 1997.

les opérateurs concurrents se déployant dans le champ des envois de correspondances, qui forme une partie du service universel »¹⁸.

Dans le respect des exigences essentielles énoncées par la loi¹⁹, et notamment le respect de la confidentialité des envois et de l'intégrité de leur contenu, le prestataire du service universel et les opérateurs titulaires d'une autorisation doivent être mis en mesure d'assurer la remise à domicile des envois de correspondance.

Dans le respect du droit de propriété, le cahier des charges du prestataire du service universel ainsi que ceux des opérateurs autorisés devront comporter des garanties notamment quant aux modalités d'accès aux locaux (plages horaires...) et à la qualité des agents chargés d'effectuer la distribution (insignes ou uniformes permettant la reconnaissance de la société, détention d'une carte professionnelle, garantie de moralité...).

2 - LA SITUATION DES BOITES AUX LETTRES PARTICULIERES AU REGARD DU DROIT DU DOMICILE

Aux termes de l'article 102 alinéa 1^{er} du Code civil, le domicile d'une personne, *« quant à l'exercice de ses droits civils, est le lieu où (elle) a son principal établissement »*. En vertu de la jurisprudence, *« le domicile ne signifie pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement mais encore le lieu où, qu'elle y habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux »*²⁰.

En vertu de l'article 226-4 du Code pénal, *« l'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende »*.

Aux termes de l'article 432-8 du Code pénal, *« le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende »*.

La jurisprudence assimile au domicile les dépendances d'un local d'habitation (cave, débarras,...). La protection du domicile s'étend aussi à la cour ou au jardin clos d'une habitation. En revanche, une cour d'immeuble non close ne peut être considérée comme un domicile²¹.

¹⁸ Extrait du rapport de Monsieur Jean Proriol, fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales.

¹⁹ Article 1^{er} de la loi, article L. 3-2 du code des communications électroniques et des postes.

²⁰ Cass.crim., 26 février 1963.

²¹ Cass.crim., 26 septembre 1990.

Renfermant des biens précieux ou des secrets intimes, un coffre-fort bancaire est considéré comme un prolongement du domicile²². En revanche, ce n'est pas le cas d'un casier de consigne de gare²³. En vertu des critères retenus par la jurisprudence est un prolongement du domicile un local pouvant abriter une personne ou ce qu'elle a de plus précieux.

Cette conclusion conduit à considérer que la boîte aux lettres n'est pas assimilable à un prolongement du domicile. La correspondance qui se trouve dans la boîte aux lettres est elle-même protégée par la règle de confidentialité des envois de correspondance, posée comme exigence essentielle par le projet de loi relatif à la régulation des activités postales²⁴.

3 - L'ACCES AUX BOITES AUX LETTRES PARTICULIERES AU REGARD DU DROIT DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITAT

Aux termes de l'article R. 111-14-1 du code de la construction et de l'habitation²⁵ :
« *Pour leur desserte postale, les bâtiments d'habitation doivent être pourvus de boîtes aux lettres à raison d'une boîte aux lettres par logement* ».

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, du logement et des postes du 29 juin 1979²⁶ a rendu obligatoire l'équipement en boîtes aux lettres normalisées²⁷ pour les immeubles dont la demande de permis de construire a été déposée après le 12 juillet 1979.

3.1 - La situation des boîtes aux lettres particulières

En vertu de l'article 2 alinéa 1^{er} de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis²⁸, sont privatives « *les parties du bâtiment et des terrains réservées à l'usage exclusif d'un copropriétaire déterminé* ». A l'inverse, sont considérées comme parties communes, selon l'article 3, alinéa 1^{er} de la même loi « *les parties des bâtiments et terrains affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux* ». Le critère légal est donc celui de l'exclusivité de l'usage. Les boîtes aux lettres ne sont pas mentionnées dans la loi.

La qualification de cet équipement est toutefois compliquée pour deux raisons.

D'une part, les articles 2 et 3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, traitant du caractère privatif ou commun des parties de l'immeuble, sont supplétifs de volonté. En effet, ces articles ne sont pas compris dans le

²² Cass.crim., 14 octobre 1969.

²³ Cass.crim., 12 octobre 1993.

²⁴ Article 1^{er} 6° du projet de loi relatif à la régulation des activités postales (annexe 6).

²⁵ Annexe 5.

²⁶ Annexe 5.

²⁷ Normes NF D 27-404 (installation intérieure) et NF D 27-405 (installation extérieure).

²⁸ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

périmètre des dispositions d'ordre public de cette loi. Par conséquent, leur contenu constitue de simples présomptions, s'appliquant seulement en cas d'absence de stipulations particulières dans les règlements de copropriété. La liste légale n'a pas un caractère limitatif et les copropriétaires disposent d'une grande liberté pour étendre ou restreindre le périmètre des parties communes dans les clauses du règlement de propriété²⁹. Une fois la répartition faite dans le règlement de copropriété, elle prend un caractère définitif et sa modification ultérieure ne peut intervenir qu'avec le consentement de tous les copropriétaires³⁰.

D'autre part, la situation des boîtes aux lettres au regard des règles de la copropriété et de la jurisprudence est hybride. Elles sont, en effet, à la fois considérées comme l'accessoire d'une partie privative³¹ mais aussi comme un élément d'équipement collectif. D'une manière générale, les tribunaux appliquent les stipulations du règlement de copropriété. Si les clauses d'un règlement recèlent des lacunes ou des ambiguïtés, ils les interprètent en tenant compte des critères déterminés aux articles 2 et 3 de la loi du 10 juillet 1965.

Dans un arrêt du Tribunal de grande instance de Lyon, du 13 mai 1975, *Sieur Cote c. sieur Rivoire*, le tribunal a considéré que « *la boîte aux lettres et la sonnette d'appel, bien que placées dans les parties communes, constituent des accessoires normaux des parties privatives* ». Dans ce cas, l'assemblée générale de copropriété ne peut décider à la simple majorité la transformation des équipements. Commentant cette décision, Emile-Jean Guillot, conseiller honoraire à la Cour de Cassation, considérait, pour sa part, que la boîte aux lettres est plutôt « un élément d'équipement commun, divisé en parties, dont chacune est laissée à la jouissance exclusive d'un copropriétaire déterminé, comme le sont certaines parties du chauffage central telles que les radiateurs ».

3.2 - La fermeture des immeubles

Alors que la fonction de gardien d'immeuble ou de concierge tend à disparaître, la nécessité d'assurer la sécurité des immeubles conduit les copropriétaires à installer des systèmes de fermeture et de protection, particulièrement en zone urbaine.

Depuis la loi du 31 décembre 1985 modifiant les articles 26-1 et 26-2 de la loi du 10 juillet 1965, l'assemblée générale de copropriété peut décider, à la double majorité qualifiée, d'effectuer des travaux sur les parties communes « *en vue d'améliorer la sécurité des personnes et des biens au moyen de dispositifs de fermeture permettant d'organiser l'accès de l'immeuble* »³².

Quand l'assemblée générale décide d'installer un dispositif de fermeture, elle doit déterminer également, « *aux même conditions de majorité, les périodes de fermeture totale de l'immeuble compatibles avec l'exercice d'une activité autorisée par le règlement de*

²⁹ CA Paris, 29 janvier 1997 ; CA Aix en Provence, 18 mars 1997.

³⁰ CA Paris, 3 octobre 1997.

³¹ Cass.civ. 1^{ière}, 9 décembre 1992, compagnie CIGNAC C. Amar (annexe 9).

³² Article 26-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée (annexe 1).

copropriété »³³. Ces activités visent notamment les professionnels installés dans l'immeuble et appelés à recevoir des clients.

La distribution du courrier adressé par le prestataire du service universel et par les opérateurs autorisés, prévue par la loi, ne relève pas de ce type d'activité.

Aux termes du même article, « *la fermeture de l'immeuble en dehors de ces périodes ne peut être décidée qu'à l'unanimité, sauf si le dispositif de fermeture permet une ouverture à distance* ».

Ces dispositions ne garantissent pas le droit d'un locataire ou d'un propriétaire à recevoir son courrier.

4 - LES PROBLEMES POSES PAR L'ACCES AUX BOITES AUX LETTRES

S'agissant de l'activité de distribution, le certificat de colportage³⁴ nécessaire pour exercer l'activité de distribution est donné, sans conditions particulières, à tous les prestataires qui en font la demande. Aucun signe distinctif ne permet aux occupants d'un immeuble de connaître l'opérateur pour lequel un distributeur travaille.

4.1 - Les systèmes de contrôle de l'accès aux immeubles existant

De nombreux systèmes de contrôle de l'accès aux immeubles existent (digicodes, claviers codés, interphones, etc.). A ces différents équipements s'est ajouté depuis la fin des années 90, un système électronique VIGIK, conçu et breveté par La Poste.

4.1.1 - Le système dit de la clé PTT

Jusqu'à une période récente, le système d'accès postal consistait principalement en l'utilisation du passe « T » utilisable avec une clé passe-partout, dite PTT, ouvrant également les boîtes et les batteries de boîtes aux lettres normalisées. Ce système permettait aux postiers d'entrer dans les immeubles malgré les digicodes et les interphones. Ce passe, unique pour tous les immeubles, a été largement dupliqué et est détenu désormais par de nombreux opérateurs et particuliers. Ce système ne présente donc plus aucun caractère de sécurité.

Un arrêt de la Cour d'appel de Versailles du 7 mai 2002³⁵ a établi un délit de violation de domicile à l'encontre d'un distributeur d'imprimés publicitaires ayant utilisé cette

³³ Article 26-2 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 modifiée (annexe 1).

³⁴ Articles 18 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse. Récépissé de la déclaration de colportage de la société ADREXO joint en annexe 19.

³⁵ Annexe 21.

clé PTT, « *considérant que le prévenu s'est introduit dans le hall de l'immeuble considéré alors que celui-ci était clos par une porte d'entrée munie d'un digicode, sans aucune autorisation, et à l'aide de clés qui ne lui avaient été remises ni par les occupants de l'immeuble ni par leur représentant légal ou leur mandataire, ni par La Poste, dans le seul but d'y distribuer des imprimés publicitaires* ».

4.1.2 - Le système VIGIK

Le système VIGIK a été conçu en 1995 par le service de recherche de La Poste. L'objectif était de faire de VIGIK un standard privé. Le brevet correspondant a été déposé³⁶ par La Poste en 1997. Depuis 2001, les spécifications sont accessibles à toute entreprise intéressée. Ces entreprises peuvent les acquérir auprès du service de recherche technique de La Poste (SRTP). L'achat de ces spécifications donne aux entreprises le droit de soumettre au SRTP leur prototype pour contrôle de conformité. Après ce contrôle, les industriels passent un contrat avec le SRTP prévoyant la rémunération du brevet et des droits d'auteurs³⁷ et un engagement par l'industriel d'un déploiement de matériels conformes au prototype. [...]

VIGIK est un système de contrôle informatique d'accès fonctionnant avec des badges ou clés électroniques rechargeables et sans contact.

D'après les informations figurant sur le site internet de VIGIK³⁸, ce système couvrirait actuellement 999 villes en France et équiperait environ 70 000 immeubles. Le territoire national compte plus d'un million d'immeubles. Le développement de ce système s'est accéléré dans la période récente et 80% des nouveaux équipements de sécurité installés seraient de type VIGIK.

Une centrale informatique placée dans chaque immeuble gère les autorisations d'accès. Les opérateurs autorisés doivent détenir également un équipement informatique, le système de chargement ayant obtenu le label VIGIK leur permettant de gérer les badges électroniques remis aux agents chargés de la distribution. La liste des professionnels agréés figure sur le site internet de VIGIK qui indique que le label VIGIK est apposé sur les produits intégrant les spécifications VIGIK et ayant subi avec succès les contrôles de conformité. L'accréditation des badges a une durée limitée. L'accès à certains immeubles nécessite parfois plusieurs connections de badge.

Les entreprises fabricant, vendant ou installant le système VIGIK sont membres du GIMALARME, syndicat professionnel réunissant les fabricants de matériels électroniques de sécurité, devenu très récemment le GIMES, groupement des industries des matériels électroniques de sécurité.

Le site internet de VIGIK précise que « conçu et développé par La Poste, VIGIK est un système très élaboré de contrôle d'accès dans les immeubles d'habitation ». Le site précise également que « La Poste n'impose pas VIGIK mais qu'elle ne pourra accepter une clé non compatible VIGIK » et que le système « est déjà utilisé par La Poste et peut l'être

³⁶ [...]

³⁷ [...]

³⁸ <http://www.vigik.com>

également par tous les prestataires appelés à intervenir dans les parties communes des immeubles »³⁹.

Le système est conçu de telle sorte que disposent d'un accès natif : La Poste, pour le service universel d'une part et pour d'autres services d'autre part, EDF, GDF et France Télécom. Certains sites internet de fabricants font également état d'un accès préprogrammé pour la Générale des Eaux⁴⁰. Cet accès natif peut être désactivé par intervention d'un installateur. Les autres opérateurs voulant être référencés doivent en faire la demande à chaque syndic de copropriété, acquérir l'équipement et obtenir l'initialisation de leur accréditation dans la centrale de chaque immeuble. Ils peuvent alors gérer le système de badges électroniques de leurs agents distributeurs.

Des informations extraites des sites internet de fabricants et installateurs d'équipements VIGIK sont jointes en annexes⁴¹. Le prix de base d'un système pour un immeuble est de l'ordre de 550 euros à l'achat, montant auquel s'ajoutent les frais d'installation et de maintenance.

Pour les prestataires, le coût d'un système de chargement comprenant une carte administrateur, deux cartes services et cinq badges cartes VIGIK est de l'ordre de 1 200 euros. [...]

L'inscription des prestataires ne disposant pas d'un accès natif nécessite d'abord l'accord de la copropriété puis l'intervention, à la demande du syndic, d'un installateur dans la centrale informatique de l'immeuble, une fois identifié l'organisme en charge de la programmation du système qui peut être une société différente de celle de l'installateur.

Le coût d'adaptation de la centrale de chaque immeuble pour accréditer un opérateur est, d'après les interlocuteurs rencontrés, de l'ordre de 60 euros par intervention. Toute modification apportée à la programmation de l'équipement de l'immeuble nécessite, d'après les informations communiquées, l'intervention d'un prestataire technique. Comme indiqué ci-dessus, certains syndicats ont délégué la gestion des accès à un prestataire.

Des entreprises d'« intermédiation » ont effectivement commencé à apparaître. La société PointClé, gestionnaire d'accès, propose aux opérateurs ayant besoin d'accéder aux parties communes des immeubles de prendre en charge les relations avec les syndicats [...]. Le site internet de cette société précise qu'elle gère les demandes d'accès et les relations avec les gestionnaires d'immeubles pour les prestataires de services. [...]

4.2 - Les problèmes d'accès rencontrés par les opérateurs

³⁹ Annexe 16.

⁴⁰ Annexe 20.

⁴¹ Annexes 17 et 20.

Les problèmes d'accès rencontrés par les opérateurs se posent principalement dans les zones urbaines et périurbaines. Dans certains cas, la difficulté est moins d'accéder aux installations que d'en sortir sans dommage, compte tenu du caractère non sécurisé de certaines zones dites sensibles. La Poste est en train d'établir une cartographie de ces zones afin de préparer sa contribution à la procédure de notification à la Commission du service universel postal évoquée plus haut.

A l'inverse, des problèmes de fermeture des accès se posent, pour les immeubles dans ces mêmes zones, voire, selon les services de La Poste, pour des zones pavillonnaires dont l'accès est fermé, y compris pour le prestataire du service universel.

L'article D. 90 du code des postes et des communications électroniques dispose que « *l'administration des postes et communications électroniques recueille les objets de correspondance dont le transport lui est confié et les fait distribuer tous les jours ouvrables à l'adresse indiquée par l'expéditeur* ». Le même article prévoit la mise en instance des objets de correspondance dans le bureau de poste de rattachement en cas d'absence d'un équipement de boîtes aux lettres « *permettant d'assurer la sécurité des correspondances et la rapidité de la distribution* ». L'entrée en vigueur du cadre communautaire et l'adoption du projet de loi relatif à la régulation des activités postales devront être suivies d'une actualisation de ces dispositions.

Les systèmes de fermeture électronique des immeubles posent des problèmes spécifiques notamment aux opérateurs concurrents de La Poste et aux sociétés de portage de presse.

A titre d'exemple, les entreprises de la grande distribution [...] demandent que les immeubles équipés du système électronique VIGIK soient retirés du périmètre des contrats négociés avec les opérateurs concurrents de La Poste, en considérant que ces immeubles sont inaccessibles pour les distributeurs de ces opérateurs.

Les opérateurs refusent fréquemment de payer la somme demandée par l'installateur pour mettre à niveau l'équipement.

S'agissant du portage de presse, n'étant pas informés de l'installation d'un système de fermeture, les porteurs constatent, lors de leur vacation, qu'ils ne peuvent entrer. Suit ensuite une procédure assez longue qui consiste, pour la société de portage, à informer le client de la difficulté rencontrée et à lui demander d'intervenir auprès du syndic pour que soit accordé un droit d'accès. Pendant cette période, il arrive que le client, mécontent de l'interruption du service, renonce au portage. Il peut également se produire que les copropriétaires consultés par le syndic refusent l'accès de la société de portage, privant ainsi un propriétaire ou un locataire de la prestation.

Lorsque l'autorisation est donnée, les plages horaires autorisées ne correspondent pas nécessairement aux heures de distribution. L'accès est souvent accordé le matin alors que le portage de presse peut intervenir l'après-midi.

Le système VIGIK nécessite des investissements informatiques tant de la part des copropriétés que des prestataires. La nécessité de s'équiper en centrales de chargement, compte tenu du développement rapide du système en Ile de France et dans les grandes villes, a conduit La Poste à lancer, pour ces équipements, un appel d'offre national.

Les opérateurs concurrents de La Poste rencontrés ont également insisté sur les coûts élevés d'équipement et de maintenance et sur la distorsion de concurrence résultant de l'accès natif de La Poste. Cet accès pré-chargé dispense en effet La Poste de financer la mise à niveau de l'équipement de chaque immeuble.

Les mêmes interlocuteurs ont évoqué, enfin, des cas de panne du système ou des badges, relativement fréquents ainsi que des problèmes rencontrés à l'occasion du renouvellement des badges. Même si les sites commerciaux du système présentent le système VIGIK comme substituable aux autres dispositifs de contrôle d'accès, il apparaît indispensable que soit conservé un autre système garantissant l'accès en cas de panne.

Un problème de nature différente a par ailleurs été évoqué lors des entretiens préparatoires avec les services de La Poste et les autres opérateurs. Il s'agit de la rémunération par La Poste de certains concierges pour distribuer le courrier, en vertu d'un contrat type qui n'a pas été communiqué. L'annexe I de la convention collective nationale du travail des gardiens, concierges et employés d'immeuble du 11 décembre 1979⁴² prend en compte, au titre des tâches générales et pour la distribution du courrier, un service réduit⁴³, un service normal⁴⁴ et un service de courrier porté⁴⁵ différemment valorisés.

Dans ce contexte, le dispositif législatif retenu devra, tout en respectant les droits des propriétaires, garantir le respect de l'obligation de remise à domicile et le droit de chacun à recevoir son courrier. Il n'est effectivement pas admissible qu'un copropriétaire minoritaire ou bien encore un locataire ne puissent recevoir leur courrier du fait d'une interdiction d'accès appliquée aux opérateurs postaux autorisés.

5 - L'APPLICATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE

L'analyse ci-dessus, s'agissant de l'accès aux boîtes aux lettres particulières et notamment du système de contrôle d'accès VIGIK, met en évidence l'existence d'une distorsion de concurrence entre les opérateurs chargés de la distribution du courrier adressé et d'une barrière à l'entrée, notamment financière, pour les opérateurs, sur ce marché.

Contrôlé par La Poste, le système VIGIK, dominant sur le marché des systèmes de contrôle de l'accès, présente les caractéristiques d'une infrastructure dont l'utilisation est indispensable pour l'exercice, par les opérateurs concurrents, des activités autorisées. Cette infrastructure, comme, d'ailleurs, la boîte aux lettres elle-même, s'apparente, même si elle n'est pas détenue par le prestataire du service universel postal, à une facilité essentielle définie par la Commission européenne en 1992 comme « *une installation ou une infrastructure sans laquelle des concurrents ne peuvent pas fournir de services à leurs clients* »⁴⁶.

⁴² Convention collective nationale du travail des gardiens, concierges et employés d'immeuble du 11 décembre 1979 étendue par arrêté du 15 avril 1981.

⁴³ Réception et distribution des colis et plis volumineux non recommandés ne pouvant entrer dans les boîtes aux lettres. Les envois recommandés et contre remboursement sont exclus de cette distribution.

⁴⁴ Dès réception de l'ensemble du courrier, tri et répartition entre les boîtes des destinataires.

⁴⁵ Dès réception, tri et distribution à domicile du courrier des occupants.

⁴⁶ Décision du 11 juin 1992, Sealink c/B I, Com (92) 123.

L'application des règles de concurrence doit conduire à s'interroger, par ailleurs, sur l'accès éventuel des opérateurs titulaires d'une autorisation aux informations collectées par La Poste dans le cadre de la procédure de raccordement des immeubles et habitations individuelles au réseau postal⁴⁷.

6 - L'OBLIGATION DE FAIRE

6.1 - Les cas d'obligation de faire

Dans une décision du 27 novembre 2001⁴⁸, le Conseil constitutionnel a considéré *« qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que, si cette disposition n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques»*.

La loi peut imposer à certains acteurs, dans les conditions ainsi posées, une obligation de faire.

Selon un raisonnement transposable à l'accès aux boîtes aux lettres, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 1^{er} juillet 2004⁴⁹ a considéré que l'obligation faite aux distributeurs de services mettant à la disposition du public une offre de service de communication audiovisuelle de faire *« droit, dans des conditions raisonnables et non discriminatoires, aux demandes des éditeurs de services de télévision ne faisant pas appel à rémunération de la part des usagers et dont la diffusion est autorisée...tendant d'une part à permettre l'accès, pour la réception de leurs services, à tout terminal utilisé par le distributeur pour la réception de l'offre qu'il commercialise et, d'autre part, à assurer la présentation de leurs services dans les outils de référencement de cette offre »*⁵⁰ n'imposait, au nom de l'intérêt général et dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, qu'une obligation d'ouverture technique des décodeurs et des outils de référencement. L'intérêt général s'attachait, en effet, à ce que le plan de services offert par un distributeur comprenne la plus grande variété de programmes.

Les considérants 18 et 19 de cette décision sont également transposables à l'accès des opérateurs postaux aux boîtes aux lettres :

« 18. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en

⁴⁷ Annexe 10.

⁴⁸ Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

⁴⁹ Décision n°2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

⁵⁰ Article 70 de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant que, s'agissant de la possibilité d'accès aux décodeurs donnée aux éditeurs de services de télévision diffusés en mode numérique visés à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, l'article critiqué se borne à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du premier alinéa de l'article 6 de la directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, dans cette mesure, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés à son encontre ».

De même, l'article 6 de la loi du 21 juillet 2004⁵¹ pour la confiance dans l'économie numérique impose une obligation de faire aux hébergeurs et fournisseurs d'accès mentionnés aux 1 et 2 du même article.

Aux termes de cet article ces entreprises *«doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites. Tout manquement aux obligations définies à l'alinéa précédent est puni des peines prévues au 1 du VI ».*

Cette disposition a été implicitement jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 juin 2004⁵² comme non contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

A cet égard, l'obligation pesant sur les propriétaires de donner accès aux boîtes à lettres particulières envisagée ne saurait occasionner une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

6.2 - Les garanties nécessaires

Compte de la sensibilité qui s'attache aux modalités de l'accès aux immeubles et de l'impératif de sécurisation du dispositif, l'exposé des motifs de la mesure législative devra préciser les garanties envisagées. Il conviendra de retenir, dans le texte d'application de la loi, des garanties imposant aux opérateurs des contraintes équilibrées au regard de l'accès accordé.

⁵¹ Annexe 3.

⁵² Décision n° 2004-496 du 10 juin 2004, loi pour la confiance dans l'économie numérique.

L'obligation faite aux propriétaires de permettre l'accès des opérateurs aux boîtes aux lettres particulières devra, d'abord, être assortie de garanties en ce qui concerne les plages horaires pendant lesquelles l'accès sera possible.

Les garanties apportées devront également porter sur les sociétés concernées et notamment les agents chargés de la distribution.

L'étude des dispositifs en vigueur dans d'autres domaines conduisent à formuler les suggestions suivantes :

- La publication par le régulateur sur son site internet de la liste des opérateurs autorisés, de leurs coordonnées, des références et du périmètre de leur autorisation.
- L'obligation pour chaque agent d'être en possession d'une carte professionnelle délivrée par son employeur, mentionnant les nom, prénom et qualité de son détenteur, le nom, la raison sociale et l'adresse de son employeur et comportant une photographie du détenteur ainsi que la référence de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques.
- L'obligation, pour les tenues des agents, de comporter des insignes reproduisant la dénomination ou le sigle de l'entreprise, placés de manière à être apparents en toutes circonstances.
- L'exigence d'un engagement personnel de chaque agent de respecter le secret et l'intégrité des envois.
- L'obligation pour les agents de n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation pénale inscrite au bulletin n° 2 de leur casier judiciaire⁵³.

⁵³ Disposition figurant dans le décret n° 93-119 du 28 janvier 1993 relatif à la désignation des agents qualifiés pour la réalisation des opérations matérielles nécessaires à la mise en place des interceptions de correspondances émises par voie de télécommunications autorisées par la loi n°91-646 du 10 juillet 1991.

7 - PROPOSITION DE REDACTION

Deux propositions alternatives de rédaction sont formulées. L'une consiste à insérer l'obligation donnée aux propriétaires dans le code des postes et des communications électroniques. La seconde consiste à faire figurer cette obligation dans le code de la construction et de l'habitation.

Hypothèse 1 :

Il est proposé, au point II de l'article 2 du projet de loi de régulation des activités postales, de remplacer l'article L. 5-10 (nouveau) du code des postes et des communications électroniques par la disposition suivante :

« Article L. 5-10 :

Les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic permettent au prestataire du service universel et aux opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.

Les modalités de cet accès sont précisées par un décret en Conseil d'Etat. »

Hypothèse 2 :

Il est proposé, au point II de l'article 2 du projet de loi de régulation des activités postales, de remplacer l'article L. 5-10 (nouveau) du code des postes et des communications électroniques par la disposition suivante :

« Article L. 5-10 :

Pour l'exercice des activités visées au présent code, le prestataire du service universel et les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 ont accès, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.

Les modalités de cet accès sont précisées par un décret en Conseil d'Etat. »

Il est proposé, dans le même temps, d'ajouter à l'article 2 un III ainsi rédigé :

« a. Il est créé, dans la section 2, « dispositions générales applicables aux bâtiments d'habitation », du chapitre premier du code de la construction et de l'habitation, une sous-section 3 « accès des opérateurs de services postaux aux boîtes aux lettres particulières ».

b. Il est ajouté au code de la construction et de l'habitation un article L. 111-6-3 ainsi rédigé :

Pour l'application de l'article L. 5-10 du code des postes et des communications électroniques, les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic permettent au prestataire du service universel postal et aux opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières ».

Dans les deux cas, la mesure adoptée devra, au regard des exigences constitutionnelles, être précise, claire et sans équivoque⁵⁴.

L'exposé des motifs devra :

- rappeler l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir la transposition des dispositions de la directive 97/67/CE de 1997 modifiée relatives, d'une part, à l'établissement d'un service universel postal obligatoire incluant la remise à domicile et, d'autre part, à l'ouverture à la concurrence du marché de la correspondance, la distribution des envois de correspondance par les prestataires de services postaux non réservés étant soumise par l'article premier de la loi à autorisation ;
- faire référence au principe fondamental du droit à l'information et à la nécessaire conciliation entre le droit de la propriété et les libertés individuelles, dont le droit à recevoir son courrier constitue une composante ;
- indiquer sans ambiguïté et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'il ne s'agit ni d'une privation, ni d'une dénaturation du droit de propriété ;
- énoncer les garanties envisagées au stade du décret (la publication par le régulateur de la liste des opérateurs autorisés, des références et du périmètre de leur autorisation, la définition de plages d'ouverture et, pour les agents des entreprises concernées, des conditions de moralité, l'obligation de détention d'une carte professionnelle et le port d'un uniforme ou d'un insigne) ;
- préciser, à l'occasion des débats, qu'une sanction en cas de méconnaissance de l'obligation mise à la charge des propriétaires de donner l'accès aux boîtes aux lettres particulières sera établie par voie réglementaire.

En effet, aux termes de l'article R. 610-1 du Code pénal, « *les contraventions, ainsi que les classes dont elles relèvent sont déterminées par décret en Conseil d'Etat* ».

Le projet de décret pourrait, avec les autres textes d'application de la loi, être soumis à consultation publique.

[...] passages relevant des secrets protégés par la loi.

⁵⁴ Le Président du Conseil constitutionnel a rappelé, dans le discours d'échange des vœux prononcé le 3 janvier 2005, que sont « contraires à la Constitution les dispositions dont l'impact sur l'ordonnement juridique est incertain ».

Comité de l'Inspection

Evaluation des dispositions législatives prévues pour permettre l'accès du prestataire du service universel postal et des opérateurs titulaires d'autorisations aux boîtes aux lettres particulières

A N N E X E S

Rapport présenté par

Claudine Duchesne, Inspectrice générale

avec la participation de

**Daniel Sansas, Inspecteur général
Dominique Varenne, Inspectrice générale**

**Rapport N° I.10 - 2005
Février 2005**

Liste des annexes

- Annexe 1 : Articles 26-1 et 26-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le régime de copropriété des immeubles bâtis.
- Annexe 2 : Loi n° 85-1361 du 23 décembre 1985 complétant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.
- Annexe 3 : Article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.
- Annexe 4 : Articles D. 90 et suivants du code des postes et des communications électroniques.
- Annexe 5 : Article R. 111-14-1 du code de la construction et de l'habitation et arrêté du 29 juin 1979.
- Annexe 6 : Projet de loi relatif à la régulation des activités postales (version adoptée par l'Assemblée Nationale le 20 janvier 2005).
- Annexe 7 : Décision du Conseil constitutionnel n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle.
- Annexe 8 : Tribunal de grande instance de Lyon, 13 mai 1975, Sieur Cote c. sieur Rivoire.
- Annexe 9 : Cass.civ. 1^{ière}, 9 décembre 1992, compagnie CIGNAC c. Amar.
- Annexe 10 : Bulletin officiel de La Poste, instruction du 31 décembre 1980, le raccordement au réseau postal de distribution du courrier et les formulaires de demande de raccordement disponibles sur le site internet de La Poste.
- Annexe 11 : Situation dans les Etats membres de l'Union Européenne, compte-rendu d'une réunion du Comité européen des régulateurs postaux, avril 2004.
- Annexe 12 : Réponse du représentant du régulateur autrichien au questionnaire adressé à l'occasion de la préparation du rapport.
- Annexe 13 : Extrait du *domestic mail manual* de USPS : *customer mail receptacles*.
- Annexe 14 : Extrait du rapport « *Embracing the futur* », « *delivering the mail : the constant mission of an evolving institution* » .

Annexe 15 : Extrait de l'article «*anticompetitive behavior in postal services*», Richard Geddes.

Annexe 16 : Informations figurant sur le site internet de VIGIK.

Annexe 17 : Extrait du catalogue d'un fabricant de matériels agréés VIGIK.

Annexe 18 : Articles 28 et 29 de la loi postale allemande, Postgesetz du 22 décembre 1997 ; Postal service ordinance 24/08/2001, section 2 ; ordinance concerning universal services for the postal sector 15/12/99, section 2.

Annexe 19 : Récépissé de déclaration de colportage de la société ADREXO.

Annexe 20 : Informations figurant sur le site internet de la société FDI MATELEC.

Annexe 21 : Arrêt de la Cour d'appel de Versailles, 7 mai 2002.

Annexe 22 : Liste des personnes rencontrées.