

**Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal  
et sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux**

(98/C 39/02)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

AVANT-PROPOS

La publication par la Commission d'un livre vert sur le développement du marché unique des services postaux <sup>(1)</sup> et une communication au Parlement européen et au Conseil, exposant les résultats des consultations sur le livre vert et les mesures préconisées par la Commission <sup>(2)</sup>, ont permis qu'un débat sur le fond s'engage sur le futur cadre réglementaire du secteur postal dans la Communauté. Par la résolution du 7 février 1994, sur le développement des services postaux communautaires <sup>(3)</sup>, le Conseil a invité la Commission à proposer des mesures visant à définir un service universel harmonisé et les services postaux réservables. En juillet 1995, la Commission a proposé un arsenal de mesures concernant les services postaux, à savoir une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service <sup>(4)</sup>, ainsi qu'un projet de la présente communication sur l'application des règles de concurrence <sup>(5)</sup>.

La présente communication, qui complète les mesures d'harmonisation proposées par la Commission, se fonde sur les résultats de ce débat, comme le prévoient les principes que le Conseil a posés dans ladite résolution. Elle tient compte des observations que la Commission a reçues dans le cadre de la procédure de consultation publique sur le projet de communication publié en décembre 1995, ainsi que de la résolution adoptée par le Parlement européen, le 12 décembre 1996 <sup>(6)</sup>, concernant ce projet, de même que des débats au Parlement européen et des discussions au sein du Conseil sur la proposition de directive précitée.

La Commission estime que les services postaux, en tant que moyen essentiel de communication et d'échanges commerciaux, revêtent une importance vitale pour toutes les activités économiques et sociales. De nouveaux services postaux font actuellement leur apparition et, pour favoriser l'investissement et la création d'emplois dans ce secteur, il est nécessaire d'avoir des certitudes

sur l'évolution de ce marché. Ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes l'a reconnu, le droit communautaire, et notamment les règles de concurrence du traité, s'appliquent au secteur postal <sup>(7)</sup>. La Cour a expliqué que «les États membres, en ce qui concerne les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire notamment aux règles du traité en matière de concurrence» et que «cette disposition doit être lue en combinaison avec celle du paragraphe 2 [de l'article 90] qui prévoit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie».

Des questions sont donc souvent adressées à la Commission sur l'attitude qu'elle entend adopter, aux fins de la mise en œuvre des règles de concurrence contenues dans le traité, en ce qui concerne le comportement des opérateurs postaux et les mesures d'État relatives aux entreprises publiques et aux entreprises auxquelles les États membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs dans le secteur postal.

La présente communication expose l'interprétation que la Commission donne des dispositions pertinentes du traité et les principes qui la guideront dans l'application des règles de concurrence du traité au secteur postal, dans des cas concrets, tout en maintenant les garanties nécessaires à la prestation d'un service universel, et elle donne aux entreprises et aux États membres des lignes directrices claires leur évitant de commettre des infractions au traité. La présente communication est sans préjudice de l'interprétation du droit par la Cour de justice des Communautés européennes.

La présente communication décrit, en outre, l'approche que la Commission entend adopter pour appliquer les règles de concurrence au comportement des opérateurs postaux et apprécier la compatibilité des mesures d'État limitant la libre prestation de services et/ou la libre concurrence sur les marchés postaux avec les règles de concurrence et les autres dispositions du traité. Par ailleurs, elle aborde la question de l'accès non discriminatoire au réseau postal et des mesures de sauvegarde nécessaires pour garantir une concurrence loyale dans ce secteur.

<sup>(1)</sup> COM(91) 476 final.

<sup>(2)</sup> Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires: COM(93) 247 du 2 juin 1993.

<sup>(3)</sup> JO C 48 du 16.2.1994, p. 3.

<sup>(4)</sup> JO C 322 du 2.12.1995, p. 22.

<sup>(5)</sup> JO C 322 du 2.12.1995, p. 3.

<sup>(6)</sup> JO C 20 du 20.1.1997, p. 159.

<sup>(7)</sup> En particulier dans les affaires jointes C-48/90 et C-66/90: Royaume des Pays-Bas et autres contre Commission des Communautés européennes, Recueil 1992, p. I-565 et dans l'affaire C-320/91: Procureur du Roi contre Paul Corbeau, Recueil 1993, p. I-2533.

En raison notamment du développement de nouveaux services postaux par des opérateurs privés et publics, certains États membres ont remanié, ou sont en train de remanier, leur législation postale de manière à limiter le monopole de leurs opérateurs postaux à ce qui est considéré comme nécessaire pour atteindre l'objectif de service public. En outre, la Commission est saisie d'un nombre croissant de plaintes et d'affaires au regard du droit de la concurrence sur lesquelles elle est appelée à se prononcer. À ce stade, une communication constitue donc l'instrument approprié pour donner des indications aux États membres et aux opérateurs postaux, notamment ceux qui jouissent de droits spéciaux ou exclusifs, qui leur permettent d'assurer une mise en œuvre correcte des règles de concurrence. La présente communication, qui ne saurait être exhaustive, vise à fournir les éclaircissements indispensables pour une juste interprétation de ces règles, notamment les articles 59, 85, 86, 90 et 92 du traité dans des cas concrets. En publiant la présente communication, la Commission cherche à garantir une meilleure compréhension des règles applicables et à faciliter les décisions d'investissement de tous les opérateurs postaux, dans l'intérêt des utilisateurs des services postaux de l'Union européenne.

Comme la Commission l'a précisé dans sa communication du 11 septembre 1996 sur «Les services d'intérêt général en Europe» (\*), la solidarité et l'égalité de traitement, dans le contexte d'une économie de marché, constituent des objectifs fondamentaux de la Communauté Européenne. Les services d'intérêt général contribuent à la réalisation de ces objectifs. Les Européens attendent des services de qualité à un prix abordable. Pour bon nombre d'entre eux, ces services d'intérêt général sont même perçus comme des droits sociaux.

Dans le secteur postal, en particulier, les consommateurs tendent à faire davantage valoir leurs droits et revendications. La concurrence mondiale pousse les entreprises utilisatrices de ces services à rechercher l'accès aux meilleurs tarifs, comparables à ceux obtenus par leurs concurrents. Les nouvelles technologies, telles que la télécopie ou le courrier électronique, font peser d'énormes pressions sur les services postaux traditionnels. Ces évolutions suscitent des inquiétudes quant à l'avenir des services postaux, sans oublier les préoccupations en matière d'emploi et de cohésion économique et sociale. Le poids économique de ces services est considérable. C'est pourquoi il importe de moderniser et de développer les services d'intérêt général, dans la mesure où ils apportent une réelle contribution à la compétitivité, à la solidarité sociale et à la qualité de vie en Europe.

La Communauté s'est fixé comme objectif de soutenir la compétitivité de l'économie européenne dans un monde de plus en plus concurrentiel et d'assurer au consommateur un plus grand choix, une meilleure qualité et des

prix plus bas. Simultanément, par ses politiques, elle contribue à renforcer la cohésion économique et sociale entre les États membres et à réduire certaines inégalités. Les services postaux jouent, à cet égard, un rôle déterminant. La Communauté s'est engagée à promouvoir leurs missions d'intérêt général, comme cela est solennellement affirmé dans le nouvel article 7 D introduit par le traité d'Amsterdam, tout en renforçant leur efficacité. Les forces du marché permettent une meilleure affectation des ressources et une efficacité accrue dans la fourniture des services, au bénéfice notamment du consommateur, qui obtient une meilleure qualité à un prix plus avantageux. Toutefois, ces mécanismes présentent parfois des limites, risquant ainsi d'exclure une partie de la population des avantages qui peuvent en être retirés et de faire obstacle à la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne. L'autorité publique doit alors veiller à ce que l'intérêt général soit pris en considération.

Les structures traditionnelles de certains services d'intérêt économique général, qui reposent sur des monopoles nationaux, constituent un défi pour l'intégration économique européenne. C'est notamment le cas des monopoles sur les services postaux, même lorsqu'ils sont justifiés, qui peuvent nuire au bon fonctionnement du marché, notamment en fermant l'accès à un segment déterminé du marché.

Le véritable enjeu est d'assurer une interaction harmonieuse entre les impératifs de libre circulation, d'efficacité et de dynamisme économiques visés par le marché unique, la libre concurrence, et les objectifs d'intérêt général. Cette interaction doit s'opérer au bénéfice du citoyen et de la société toute entière. La difficulté de cet équilibre tient à sa nature évolutive: le marché unique s'approfondit et les missions de service public, loin d'être figées, doivent s'adapter à de nouvelles exigences.

La notion fondamentale de service universel, dont la Commission est à l'origine (\*), tient au souci d'assurer, en tout point du territoire, un service de qualité à un prix abordable pour tous. Le service universel repose sur des principes (égalité, universalité, continuité et adaptabilité), ainsi que sur des pratiques saines (transparence de gestion, de tarification et de financement, contrôle par des instances indépendantes des opérateurs). Tous ces critères ne sont pas toujours satisfaits au niveau national, mais lorsqu'ils sont instaurés par le biais du service universel européen ils ont un effet positif pour le développement des services d'intérêt général. Le service universel est ainsi, en Europe, l'expression des

(\*) COM(96) 443 final.

(\*) Voir note 8 de bas de page.

exigences et des spécificités du modèle européen de société, dans le cadre d'une politique conciliant dynamisme du marché, cohésion et solidarité.

Des services postaux universels de haute qualité sont d'une grande importance pour les consommateurs comme pour les utilisateurs professionnels. En vue du développement du commerce électronique leur importance augmentera dans un avenir proche. Les services postaux ont ici un rôle précieux à jouer.

En ce qui concerne le secteur postal, la directive 97/67/CE (ci-après dénommée la «directive postale» publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* L 15 du 21 janvier 1998) a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Cette directive vise à instituer des règles communes pour le développement de ce secteur et l'amélioration de la qualité de service, ainsi que pour l'ouverture progressive et contrôlée des marchés à la concurrence.

La garantie à long terme du service universel est l'objectif de la directive. La directive impose aux États membres un niveau minimal harmonisé de service universel, correspondant à une offre de services de qualité sur tout le territoire, selon une fréquence minimale garantie, à des prix abordables pour tous. Le service universel comprend la levée, le tri, le transport et la distribution de lettres, ainsi que, dans certaines limites de poids et de prix, de catalogues et de colis. Il inclut les envois recommandés et avec valeur déclarée et couvrirait le courrier national et le courrier transfrontière. Il répond en outre à des exigences de continuité, de confidentialité, de neutralité, d'égalité de traitement et d'adaptabilité.

Pour assurer le financement du service universel, un secteur peut être réservé aux opérateurs de ce service. L'étendue du secteur réservé a été harmonisée par la directive postale. Celle-ci prévoit que les États membres ne peuvent accorder de droits exclusifs sur la fourniture de services postaux que dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel. En outre, elle fixe l'étendue maximale que les États membres peuvent donner au secteur réservé pour atteindre cet objectif. Tout financement additionnel du service universel pourrait être obtenu en imposant des obligations aux opérateurs commerciaux en contrepartie de l'autorisation qui leur est octroyée, par exemple sous forme de contributions financières à un fonds de compensation administré à cet effet par une entité indépendante du(des) bénéficiaire(s), tel que prévu par l'article 9 de la directive postale.

La directive fixe une norme commune minimale pour le service universel et établit des règles communes en ce qui

concerne les services réservés. Elle renforce donc, ce faisant, la sécurité juridique eu égard à la légalité de certains droits spéciaux ou exclusifs dans le secteur postal. Certaines mesures publiques, qui pourraient être contraires aux règles du traité applicables aux États membres, sont cependant laissées en dehors du champ d'application de la directive. De même, le comportement autonome des opérateurs postaux reste soumis aux règles de concurrence du traité.

L'article 90, paragraphe 2, du traité prévoit que les fournisseurs de services d'intérêt général peuvent déroger aux règles du traité, lorsque l'application de ces règles fait échec à l'accomplissement des missions d'intérêt général qui leur sont imparties. Cette dérogation est néanmoins soumise au principe de proportionnalité. Ce principe permet d'assurer la meilleure adéquation entre l'obligation de fournir des services d'intérêt général et la manière dont ils sont fournis en pratique, de sorte que les moyens sont proportionnés aux objectifs poursuivis. Ce principe est conçu de manière à assurer un équilibre évolutif et adapté à chaque situation, qui tienne compte de la diversité des contraintes techniques et budgétaires d'un secteur à l'autre. Il permet en outre une interaction optimale entre efficacité du marché et exigences d'intérêt général, en veillant à ce que les moyens mis en œuvre pour satisfaire ces exigences ne perturbent pas de façon excessive le bon fonctionnement du marché unique européen et n'affectent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté<sup>(10)</sup>.

Les règles du traité, notamment la dérogation permise par l'article 90, paragraphe 2, ne peuvent être appliquées aux comportements des entreprises et aux mesures étatiques que cas par cas. Il semble toutefois fort souhaitable, pour renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne les mesures non visées par la directive, d'expliquer la manière dont la Commission interprète le traité et l'approche qu'elle entend suivre à l'avenir dans l'application de ces dispositions. En particulier, la Commission estime que, sous réserve des dispositions de l'article 90, paragraphe 2, du traité en ce qui concerne la fourniture du service universel, l'application des règles du traité favoriserait la compétitivité des entreprises du secteur postal, profiterait aux consommateurs et contribuerait à la réalisation des objectifs d'intérêt général.

Le secteur postal de l'Union européenne se caractérise par l'existence de domaines que les États membres ont réservés de manière à garantir un service universel et qui

<sup>(10)</sup> Arrêts rendus par la Cour le 23.10.1997, dans les affaires C-157/94 à C-160/94: «Obligations des États membres — Électricité», Commission des Communautés européennes contre Pays-Bas (157/94), Italie (158/94), France (159/94), Espagne (160/94). Non encore publiés.

sont en cours d'harmonisation grâce à la directive, afin de limiter les effets de distorsion entre États membres. La Commission est tenue par le traité d'assurer que ces monopoles postaux soient conformes aux règles du traité, en particulier aux règles de concurrence qu'il contient, afin de maximiser l'avantage pour le consommateur et de limiter les effets de distorsion. Afin d'atteindre cet objectif, la Commission s'assure, en appliquant les règles de concurrence au secteur postal dans des cas concrets, que le pouvoir de monopole n'est pas exploité de manière à étendre une position dominante protégée à des activités libéralisées ou à pratiquer une discrimination injustifiée en faveur des gros clients et au détriment des petits utilisateurs. Elle veille également à ce que les monopoles postaux accordés sur les services transfrontaliers ne servent pas à créer ou à maintenir des ententes illicites en matière de tarification qui nuisent aux intérêts des entreprises et des consommateurs de l'Union européenne.

La présente communication explique aux opérateurs sur le marché les conséquences pratiques de l'applicabilité des règles de concurrence au secteur postal et les dérogations possibles aux principes. Elle précise la position que la Commission adopterait, dans un contexte de maintien de droits exclusifs ou spéciaux harmonisés par la directive sur les services postaux, pour l'appréciation de cas concrets, ou qu'elle soutiendrait devant la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires dont la Cour serait saisie par une juridiction nationale, en vertu de l'article 177 du traité.

## 1. DÉFINITIONS

Aux fins de la présente communication, on entend par <sup>(1)</sup>:

«services postaux»: des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux;

«réseau postal public»: l'ensemble de l'organisation et des moyens de toute nature mis en œuvre par le ou les prestataires du service universel, en vue notamment de:

- la levée des envois postaux couverts par une obligation de service universel aux points d'accès sur l'ensemble du territoire,

- l'acheminement et le traitement de ces envois du point d'accès du réseau postal jusqu'au centre de distribution,
- la distribution à l'adresse indiquée sur l'envoi;

«point d'accès»: les installations physiques, notamment les boîtes aux lettres mises à la disposition du public, soit sur la voie publique, soit dans les locaux du prestataire du service universel, où les envois postaux peuvent être confiés par des clients au réseau postal public;

«levée»: l'opération consistant à collecter les envois postaux déposés aux points d'accès;

«distribution»: le processus allant du tri au centre de distribution jusqu'à la remise des envois postaux aux destinataires;

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

«envoi de correspondance»: 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, les catalogues, les journaux et les périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance;

«publipostage»: une communication consistant uniquement en matériel de publicité ou de *marketing* et contenant un message identique, à l'exception du nom, de l'adresse et du numéro d'identification du destinataire ainsi que d'autres variables qui ne modifient pas la nature du message, qui est envoyée à un nombre significatif de personnes et qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Dans chaque État membre, l'autorité réglementaire nationale interprète l'expression «nombre significatif de personnes» et en publie la définition en conséquence. Les notes, factures, états financiers et autres messages non identiques ne sont pas considérés comme du publipostage. Une communication combinant du publipostage et d'autres envois sous un même conditionnement n'est pas considérée comme du publipostage. Le publipostage comprend le publipostage national et transfrontière;

«échange de documents»: la fourniture des moyens, y compris la mise à disposition par un tiers de locaux

<sup>(1)</sup> Ces définitions seront interprétées à la lumière des dispositions de la directive sur les services postaux et des modifications qui pourraient lui être éventuellement apportées à l'issue de son réexamen.

*ad hoc* et de moyens de transport, permettant la distribution par les intéressés eux-mêmes par l'échange mutuel d'envois postaux entre utilisateurs abonnés à ce service;

«service de courrier exprès»: un service qui, outre le caractère plus rapide et plus fiable de la levée, du transport et de la distribution des objets postaux, se caractérise par certaines ou par toutes les prestations supplémentaires suivantes: garantie de livraison pour une date déterminée, collecte des envois au point d'origine; remise au destinataire en mains propres; possibilité de changement de destination et de destinataire au cours du transport; confirmation à l'expéditeur de la réception de son envoi; contrôle et suivi des envois; service personnalisé aux clients et prestation d'un service à la carte, en fonction des besoins. Les clients sont en principe disposés à payer un prix supérieur pour ce service;

«prestataire du service universel»: l'entité publique ou privée qui assure la totalité ou une partie du service postal universel dans un État membre et dont l'identité a été communiquée à la Commission;

«droits exclusifs»: les droits qui sont accordés par un État membre et qui réservent, par un acte législatif, réglementaire ou administratif, la prestation de services postaux à une entreprise, en l'occurrence le droit de fournir, à l'intérieur d'une zone géographique donnée, un service postal ou d'entreprendre une activité;

«droits spéciaux»: les droits qui sont accordés par un État membre à un nombre limité d'entreprises, par un acte législatif, réglementaire ou administratif qui, à l'intérieur d'une zone géographique donnée:

— limite, sur une base discrétionnaire, à deux ou plus le nombre des entreprises qui sont autorisées à fournir un service ou à entreprendre une activité, autrement que selon des critères objectifs, proportionnés et non-discriminatoires

ou

— désigne, selon de tels critères, plusieurs entreprises concurrentes comme étant les entreprises autorisées à fournir un service ou à entreprendre une activité

ou

— confère à une ou plusieurs entreprises, selon des critères autres que les critères susmentionnés, des avantages légaux ou réglementaires qui affectent de manière substantielle la capacité de toute autre entreprise de fournir le même service ou d'entreprendre la même activité dans la même zone géographique et dans des conditions substantiellement équivalentes;

«frais terminaux»: la rémunération des prestataires du service universel au titre de la distribution du courrier transfrontière entrant constitué par les envois postaux provenant d'un autre État membre ou d'un pays tiers;

«intermédiaire»: tout opérateur économique qui intervient, entre l'expéditeur et le prestataire du service universel, par la levée, l'acheminement et/ou le pré-tri des objets postaux, avant de les insérer dans le réseau postal public du même pays ou d'un autre pays;

«autorité réglementaire nationale»: dans chaque État membre, l'organe ou les organes auxquels l'État membre confie, entre autres, les fonctions réglementaires relevant de la directive postale;

«exigences essentielles»: les raisons générales de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions pour la fourniture de services postaux<sup>(12)</sup>. Ces raisons sont la confidentialité de la correspondance, la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses et, dans des cas justifiés, la protection des données, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

La protection des données peut comprendre la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées, ainsi que la protection de la vie privée.

## 2. DÉFINITION DU MARCHÉ ET POSITION SUR LE MARCHÉ DES SERVICES POSTAUX

### a) Définition du marché géographique et du marché de produits

2.1. Les articles 85 et 86 du traité interdisent, comme incompatible avec le marché commun, tout comportement d'une ou de plusieurs entreprises qui est susceptible d'affecter le commerce entre États membres qui suppose l'empêchement, la restriction ou la distorsion de la concurrence et/ou un abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci. Les territoires des États membres constituent, du point de vue de la distribution de courrier national ainsi que de la distribution nationale de courrier transfrontalier, des marchés géographiques distincts en raison, principalement, des droits exclusifs des opérateurs visés au point 4.2 et des restrictions imposées à la prestation

<sup>(12)</sup> La signification de cette phrase importante dans le cadre du droit communautaire de la concurrence est donnée au point 5.3.

de services postaux. Chacun de ces marchés géographiques constitue une partie substantielle du marché commun. Pour déterminer le «marché en cause», le pays d'origine du courrier transfrontalier d'arrivée n'a pas d'importance.

2.2. En ce qui concerne les marchés de produits, les disparités dans la pratique des États membres montrent qu'il est nécessaire de reconnaître l'existence, dans certains cas, de plusieurs marchés distincts. La distinction entre des marchés de produits différents est fonction, entre autres, des droits spéciaux ou exclusifs accordés. Dans son appréciation de cas concrets à la lumière des conditions de marché et des contextes réglementaires spécifiques qui prévalent dans chaque État membre, ainsi que sur la base du cadre harmonisé créé par la directive sur les services postaux, en principe la Commission considère qu'il existe un certain nombre de marchés de produits distincts, tels que la levée, le tri, le transport et la distribution du courrier, et par exemple le publipostage et le courrier transfrontalier. Elle tiendra compte du fait que ces marchés sont déjà totalement ou partiellement libéralisés dans un certain nombre d'États membres. Elle examinera les marchés suivants dans son appréciation des cas concrets.

2.3. Le service général de la poste aux lettres concerne la distribution d'envois de correspondance à l'adresse indiquée sur les envois.

Ce service ne comprend pas l'autoprestation, c'est-à-dire la prestation de services postaux par la personne physique ou morale (y compris les organisations sœurs et les filiales) qui sont à l'origine de l'envoi du courrier.

Dans la mesure où il s'agit de copies identiques de la même communication écrite et où celles-ci n'ont pas été modifiées par des ajouts, des suppressions ou des indications autres que le nom du destinataire et son adresse, de tels envois postaux ne sont pas considérés comme des envois de correspondance et sont donc exclus, conformément à la pratique dans de nombreux États membres, du service en question. Sont concernés les magazines, les journaux, les périodiques, y compris les catalogues, de même que les objets ou les documents accompagnant et concernant ces envois.

Le publipostage est couvert par la définition des envois de correspondance. Toutefois ce type d'envois ne renferme pas de message véritablement personnalisé. Il répond aux besoins de certains opérateurs en ce qui concerne les services de communication commerciale, en complément de la publicité dans les

médias. En outre, les expéditeurs de publipostage n'ont pas nécessairement besoin de délais de distribution aussi courts que ceux que demandent les clients des services décrits ci-dessus, qui paient la taxe applicable aux lettres prioritaires. Le fait que ces deux services ne soient pas toujours directement interchangeables est une indication de la possibilité des marchés distincts.

2.4. Les autres marchés distincts comprennent, par exemple, le marché du courrier exprès, le marché des échanges de documents, ainsi que celui des nouveaux services (très différents des services traditionnels). Les activités combinant les nouvelles technologies en matière de télécommunications et certains éléments des services postaux peuvent être, mais ne sont pas nécessairement, des services nouveaux au sens de la directive postale. En effet, ils peuvent également refléter l'adaptabilité des services traditionnels.

L'échange de documents diffère du marché visé au point 2.3 en ce sens qu'il ne comprend ni la levée ni la distribution au destinataire des envois postaux acheminés. Il ne comprend que la fourniture des moyens, y compris la mise à disposition par un tiers de locaux *ad hoc* et de moyens de transport, permettant la distribution par les intéressés eux-mêmes par l'échange mutuel d'envois postaux entre utilisateurs abonnés à ce service. Ces utilisateurs sont membres d'un groupe fermé d'utilisateurs.

Le service de courrier exprès diffère également du marché visé au point 2.3 en raison de la valeur ajoutée qu'il comporte par rapport au service postal de base<sup>(13)</sup>. Outre le caractère plus rapide et plus fiable de la levée, du transport et de la distribution des envois postaux, un service de courrier exprès se caractérise par la fourniture de certaines ou de toutes les prestations supplémentaires suivantes: garantie de distribution pour une date déterminée, collecte des envois au point d'origine; remise au destinataire en mains propres; possibilité de changement de destination et de destinataire au cours de l'acheminement; confirmation à l'expéditeur de la réception de son envoi; contrôle et suivi des envois; service personnalisé aux clients et prestation d'un éventail de services adaptés aux besoins de ceux-ci. Les clients sont en principe disposés à payer un prix supérieur pour ce service. Le domaine réservable, tel qu'il est défini dans la directive postale, peut englober la distribution rapide d'envois de correspondance nationaux, dans les limites de prix et de poids fixées.

<sup>(13)</sup> Décision 90/16/CEE de la Commission (JO L 10 du 12.1.1990, p. 47) et décision 90/456/CEE de la Commission (JO L 233 du 28.8.1990, p. 19).

2.5. Sans préjudice de la définition des services réservés telle qu'elle résulte de la directive postale, on peut, dans le cadre du service général de la poste aux lettres, distinguer différentes activités, qui répondent à des besoins distincts et devraient en principe être considérées comme des marchés distincts, à savoir les marchés de la levée et du tri du courrier, le marché de l'acheminement du courrier et, enfin, celui de la distribution du courrier (en régime intérieur ou transfrontalier entrant). Il convient de distinguer, à cet égard, différentes catégories de clients. Les particuliers demandent les différents produits ou services dans le cadre d'un service unique intégré. En revanche, la clientèle professionnelle, qui est à l'origine de l'essentiel des recettes des opérateurs visés au point 4.2, cherche activement à remplacer les différentes composantes du service final par d'autres solutions (sous l'angle du niveau de la qualité de service et/ou des coûts) qui sont, dans nombre de cas, proposées par des opérateurs différents ou sous-traitées à ces derniers. Les clients professionnels veulent équilibrer les avantages et les inconvénients de l'autoprestation contre la fourniture des services par un opérateur postal. Les monopoles actuels limitent l'offre externe de tels services particuliers, qui seraient autrement offerts individuellement à des conditions de marché. Cette réalité du marché donne du poids à la conception selon laquelle la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux constituent des marchés différents<sup>(14)</sup>. Du point de vue du droit de la concurrence il peut donc être approprié de distinguer quatre marchés.

C'est le cas du courrier transfrontière dont la levée et le transport sont effectués par un opérateur postal différent de celui qui s'acquitte de la distribution. C'est également le cas du courrier national, puisque la plupart des opérateurs postaux autorisent leurs gros clients à procéder au tri du courrier en vrac en contrepartie de ristournes sur leurs tarifs publics. Dans ces conditions, le dépôt, la levée et le mode de paiement varient également. Dans les grandes entreprises, les services internes de courrier sont aujourd'hui souvent exploités par des intermédiaires, qui préparent et trient le courrier avant de le transmettre à l'opérateur postal pour distribution finale. Par ailleurs, tous les opérateurs postaux donnent plus ou moins accès en aval à leur réseau postal, par exemple en autorisant ou en exigeant que le courrier (trié) soit déposé dans un centre d'expédition ou de tri. Cela permet très souvent une plus grande fiabilité (qualité du service) en court-circuitant toute source de défaillance dans le réseau postal en amont.

<sup>(14)</sup> La Commission a publié une communication sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JO C 372 du 9.12.1997, p. 5).

#### b) Position dominante

2.6. Étant donné que, dans la plupart des États membres, l'opérateur visé au point 4.2 est le seul à contrôler, grâce aux droits exclusifs qui lui sont accordés, un réseau postal public couvrant l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, cet opérateur détient une position dominante, au sens de l'article 86 du traité, sur le marché national de la distribution des envois de correspondance. La distribution est le service à l'utilisateur qui permet de réaliser d'importantes économies d'échelle et l'opérateur qui fournit ce service est aussi, dans la plupart des cas, en position dominante sur les marchés de la levée, du tri et du transport du courrier. En outre, l'entreprise qui assure la distribution, notamment si elle exploite aussi des bureaux de poste, a l'immense avantage d'être considérée par les utilisateurs comme la principale entreprise postale du fait qu'elle est la plus en vue et celle sur qui le choix se porte donc naturellement en premier. De plus, cette position dominante englobe également, dans la majorité des États membres, des services tels que les objets recommandés, la distribution spéciale et/ou certains segments du marchés des colis.

#### c) Obligations des opérateurs postaux en position dominante

2.7. Une pratique abusive peut, en vertu de l'article 86, deuxième alinéa, point b), du traité, consister à limiter l'efficacité du service concerné, au préjudice des consommateurs. Lorsqu'un État membre accorde des droits exclusifs à un opérateur, tel que ceux visés au point 4.2, pour des services que celui-ci n'offre pas ou qu'il offre à des conditions moins satisfaisantes que les services que des opérateurs économiques concurrents auraient pu le faire, cet État membre incite l'opérateur en question, par le simple exercice du droit exclusif qui lui a été accordé, à limiter l'offre du service considéré, puisque les entreprises privées sont, dans ce cas, dans l'impossibilité d'exercer réellement ces activités. C'est notamment le cas lorsque des mesures adoptées pour protéger les activités postales restreignent la fourniture d'autres services distincts sur des marchés différents ou voisins comme celui du courrier exprès. La Commission a demandé à plusieurs États membres de supprimer les restrictions qui découlent des droits exclusifs sur la fourniture de services de courrier exprès par des messageries internationales.<sup>(15)</sup>

<sup>(15)</sup> Voir note 13 de bas de page.

La fourniture d'un service particulièrement inefficace et la non-exploitation du progrès technique constituent d'autres types de pratiques potentiellement abusives. Ceci nuit aux consommateurs qui n'ont pas la possibilité de choisir entre plusieurs fournisseurs. Ainsi, un rapport préparé en 1994 pour la Commission <sup>(16)</sup> a montré que, là où ils ne sont pas soumis à la concurrence, les opérateurs postaux publics des États membres n'ont accompli aucun progrès significatif depuis 1990 dans la normalisation des dimensions et des poids. Le rapport montre également que certains opérateurs ont pratiqué des subventions croisées cachées entre les services réservés et les services non réservés (points 3.1 et 3.4). Ces subventions expliquent, selon cette même étude, la plupart des disparités observées au niveau des prix, en 1994, entre les États membres, pénalisant tout particulièrement les particuliers, qui ne remplissent pas les critères pour bénéficier de ristournes, puisque ceux-ci utilisent des services réservés dont les prix sont plus élevés que nécessaire.

Les exemples cités attestent la possibilité que des opérateurs postaux, lorsque des droits spéciaux ou exclusifs leur sont accordés, laissent la qualité du service diminuer <sup>(17)</sup> et ne fassent pas le nécessaire pour qu'elle s'améliore. Dans de tels cas, la Commission pourrait être amenée à intervenir dans les conditions exposées au point 8.3.

En ce qui concerne les services postaux transfrontaliers, l'étude citée a montré que leur qualité devait être considérablement améliorée, de manière à répondre aux besoins de la clientèle, notamment celle des particuliers qui n'ont pas les moyens de recourir aux services des messageries et ne peuvent utiliser la transmission par télécopie. Des évaluations indépendantes menées en 1995 et 1996 montrent une amélioration de la qualité du service depuis 1994.

<sup>(16)</sup> UFC — Que choisir, «Les services postaux dans l'Union européenne», avril 1994.

<sup>(17)</sup> Il y a quelques dizaines d'années, les usagers pouvaient encore, dans de nombreux États membres, compter sur ce service pour recevoir, l'après-midi, des lettres ordinaires postées le matin même. Depuis lors, on a pu constater une dégradation continue de la qualité de ce service et, en particulier, du nombre de tournées journalières des facteurs, ramenées de cinq à une (ou à deux dans certaines grandes villes de l'Union européenne). Les droits exclusifs des opérateurs postaux ont favorisé une diminution de la qualité en empêchant d'autres entreprises d'accéder à ce marché. En conséquence, les opérateurs postaux n'ont pas réussi à compenser les hausses de salaire et la réduction de la durée du travail par l'adoption des technologies modernes, comme l'ont fait les entreprises des secteurs ouverts à la concurrence.

Cependant, ces évaluations concernent uniquement le courrier prioritaire, et des évaluations plus récentes montrent que la qualité est à nouveau redescendue légèrement.

Une majorité des opérateurs postaux de la Communauté ont notifié à la Commission un accord sur les frais terminaux en vue de son évaluation selon les règles de concurrence du traité. Les parties à cet accord ont expliqué qu'ils visent à établir une juste compensation pour la distribution du courrier transfrontalier entrant qui reflète mieux les coûts réels associés, et à améliorer la qualité des services postaux transfrontaliers.

- 2.8. Le refus injustifié de fournir un service constitue également un abus interdit par l'article 86 du traité. Ce comportement entraînerait une limitation des services au sens de l'article 86, deuxième alinéa, point b), et, s'il ne s'appliquait qu'à certains utilisateurs, il aboutirait à une discrimination contraire à l'article 86, deuxième alinéa, point c), qui dispose que l'on ne peut appliquer des conditions inégales à des prestations équivalentes. Dans la plupart des États membres, les opérateurs visés au point 4.2 donnent aux intermédiaires accès à différents points de leurs réseaux postaux. Les conditions d'accès, et notamment les tarifs pratiqués, sont cependant souvent confidentiels et pourraient rendre l'application de conditions discriminatoires plus faciles. Les États membres devraient, à cet égard, veiller à ce que leur législation en matière postale n'encourage pas les opérateurs postaux à appliquer, de manière abusive, des conditions différentes ou à exclure certaines entreprises.
- 2.9. Si une entreprise en position dominante a le droit de défendre sa position en faisant concurrence aux autres entreprises, il lui incombe une responsabilité particulière de ne pas réduire encore la concurrence qui subsiste sur le marché. Les pratiques d'exclusion peuvent viser des concurrents déjà implantés sur le marché ou être conçues de manière à interdire l'accès du marché à de nouveaux concurrents. Sont des exemples d'un tel comportement illégal de la part d'une entreprise qui est la seule source d'approvisionnement d'un produit ou se trouve en position dominante sur le marché de l'offre d'un produit, ou qui contrôle l'accès à une technique ou à une infrastructure essentielle, le refus de vente destiné à évincer un concurrent, de pratiques de prix d'éviction et de rabais sélectifs (section 3), d'accords de distribution à effet d'exclusion, de discrimination dans le cadre plus large d'un comportement monopolisateur visant à exclure les concurrents et de systèmes de ristournes d'exclusion.



### 3. SUBVENTIONS CROISÉES

#### a) Principes de base

- 3.1. Par subventions croisées, on entend la technique par laquelle une entreprise fait supporter ou impute tout ou partie des coûts de son activité sur un marché géographique ou un marché de produits donné à son activité sur un autre marché géographique ou marché de produits. Dans certains cas, les subventions croisées dans le secteur postal, où presque tous les opérateurs fournissent des services réservés et non réservés, risquent de fausser la concurrence, en permettant à une entreprise de triompher de ses concurrents par des offres qui sont rendues possibles, non par l'efficacité (y compris les économies de champ, *economies of scope*) et la performance, mais par les subventions croisées. Il est donc crucial pour le développement du secteur postal de prévenir les subventions croisées qui entraînent une concurrence déloyale.
- 3.2. Les subventions croisées ne faussent pas la concurrence lorsque les coûts d'activités réservées sont financés en partie par les recettes générées par d'autres activités réservées, puisqu'aucune concurrence n'est possible dans le cadre de ces activités. Cette forme de subventions peut parfois être nécessaire, pour permettre aux opérateurs visés au point 4.2 de s'acquitter de leur obligation de fournir à tous un service universel et dans des conditions identiques<sup>(18)</sup>. Ainsi, la distribution du courrier dans des zones rurales non rentables est subventionnée par les recettes issues de la distribution du courrier dans des zones urbaines rentables. Le même raisonnement vaudrait pour les subventions à la fourniture de services réservés tirées des recettes produites par des activités ouvertes à la concurrence. En outre, les subventions croisées entre des activités non réservées ne constituent pas en elles-mêmes des pratiques abusives.
- 3.3. En revanche, subventionner des activités concurrentielles en imputant leurs coûts sur des activités réservées est susceptible de fausser la concurrence en violation de l'article 86. Ce comportement pourrait constituer un abus d'une entreprise détenant une position dominante dans la Communauté. En outre, les utilisateurs des activités sous monopole devraient supporter des coûts qui ne sont pas liés à la fourniture de ces services. Malgré cela, les entreprises dominantes sont également autorisées à concurrencer les autres entreprises par les prix ou à accroître leur situation de trésorerie et à ne pouvoir couvrir que partiellement leurs coûts fixes (indirects), sauf s'il s'agit de prix d'éviction ou allant à l'encontre des règles nationales ou communautaires concernées.

#### b) Conséquences

- 3.4. Le point 2.7, sur les obligations des opérateurs postaux en position dominante, fait allusion à la technique des subventions croisées. Les opérateurs visés au point 4.2 ne devraient pas utiliser les recettes qu'ils tirent du domaine réservé pour subventionner des activités ouvertes à la concurrence. Cette pratique pourrait empêcher, restreindre ou fausser la concurrence dans le secteur non réservé. Cependant, dans certains cas justifiés, soumis aux dispositions de l'article 90, paragraphe 2, une subvention croisée peut être considérée comme légale, comme dans le cas, par exemple, du courrier culturel<sup>(19)</sup>, aussi longtemps que cette technique est pratiquée de manière non discriminatoire, ou de certains services aux personnes défavorisées sur le plan social, économique ou de la santé. Quand cela sera nécessaire, la Commission indiquera quelles autres exceptions le traité permettrait. Dans tous les autres cas, sous réserve des indications données au point 3.3, le tarif des services concurrentiels offerts par l'opérateur visé au point 4.2 devrait, en raison des difficultés que pose l'imputation des coûts communs, être en principe au moins égal au coût total moyen des prestations. Cela implique de couvrir les coûts directs et une part adéquate des coûts communs et des coûts indirects supportés par l'opérateur. Des critères objectifs, tels que le volume, le temps ou la main-d'œuvre nécessaire, ou l'intensité de l'usage, devraient être utilisés pour déterminer cette part adéquate. En utilisant le chiffre d'affaires dégagé par les services concernés comme critère dans un cas de subvention croisée, il faudrait tenir compte du fait que, dans un tel scénario, ce chiffre d'affaires est maintenu artificiellement bas. Les facteurs influencés par la demande, tels que les recettes ou les bénéfices, subissent eux-mêmes l'influence des techniques visant à éliminer la concurrence. La Commission appréciera cas par cas au regard de l'article 86 ou de l'article 86 en liaison avec l'article 90, paragraphe 1, du traité, ou de l'article 92 du traité si les services ont été offerts systématiquement et sélectivement à des prix inférieurs au coût total moyen.

### 4. ENTREPRISES PUBLIQUES ET DROITS SPÉCIAUX OU EXCLUSIFS

- 4.1. En ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, les États membres sont tenus par le traité de n'édicter ni de maintenir aucune mesure contraire à celui-ci (article 90, paragraphe 1

<sup>(18)</sup> Voir la directive sur les services postaux, considérants 16 et 28, et chapitre 5.

<sup>(19)</sup> Dans le cadre de l'UPU, c'est le concept d'«œuvre de l'esprit» qui est utilisé et qui comprend les livres, les journaux, les périodiques et les revues.

du traité). Le terme «entreprise» désigne toute personne physique ou morale exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement. La levée, le tri, le transport et la distribution d'envois postaux constituent des activités économiques et ces services sont normalement fournis contre rémunération.

L'expression «entreprise publique» désigne toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de leur participation financière ou des règles qui la régissent<sup>(20)</sup>. L'influence dominante est notamment présumée lorsque les pouvoirs publics détiennent, directement ou indirectement, la majorité du capital souscrit de l'entreprise, qu'ils disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou qu'ils peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise. Les organismes qui font partie de l'administration de l'État membre et qui fournissent, contre rémunération et de manière organisée, des services postaux pour des tiers doivent être considérés comme des entreprises publiques. Les entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs sont octroyés peuvent, en vertu de l'article 90, paragraphe 1, du traité, appartenir aussi bien au secteur public qu'au secteur privé.

4.2. Les réglementations nationales concernant les opérateurs postaux auxquels les États membres ont accordé des droits spéciaux ou exclusifs pour fournir certains services postaux sont des «mesures» au sens de l'article 90, paragraphe 1, du traité et doivent être évaluées en vertu des dispositions du traité auxquelles cet article renvoie.

Outre les obligations qui pèsent sur les États membres en vertu de l'article 90, paragraphe 1, du traité, les entreprises publiques et les entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs ont été octroyés sont soumises aux articles 85 et 86 du traité.

4.3. Dans la plupart des États membres, des droits spéciaux ou exclusifs s'appliquent aux services tels que la levée, le transport et la distribution de certains envois postaux, de même qu'aux modalités de fourniture de ces services, comme le droit exclusif de placer des boîtes aux lettres sur la voie publique ou d'émettre des timbres portant le nom du pays en question.

## 5. LIBRE PRESTATION DE SERVICES

### a) Principes de base

5.1. L'octroi, à un ou plusieurs des opérateurs visés au point 4.2, de droits spéciaux ou exclusifs pour assurer la levée, y compris la collecte publique, le transport et la distribution de certaines catégories d'envois postaux, limite inévitablement la fourniture de ces services par des entreprises établies dans d'autres États membres, ainsi que par des entreprises implantées dans l'État membre concerné. Cette restriction a un caractère transnational dans les cas où les destinataires ou les expéditeurs des envois postaux traités par ces entreprises sont établis dans d'autres États membres. En pratique, les restrictions, au sens de l'article 59 du traité<sup>(21)</sup>, à la fourniture de services postaux comprennent l'interdiction d'acheminer, y compris par des intermédiaires, certaines catégories d'envois postaux vers d'autres États membres, ainsi que l'interdiction de distribuer du courrier transfrontière. La directive postale fixera les restrictions justifiées à la libre prestation de services postaux.

5.2. L'article 66 en liaison avec les articles 55 et 56 du traité, définit les exceptions à l'article 59. Puisqu'il s'agit d'exceptions à un principe fondamental, elles doivent être interprétées de manière restrictive. En ce qui concerne les services postaux, l'exception prévue à l'article 55 ne s'applique qu'à l'acheminement et à la distribution de courrier de type particulier, c'est-à-dire celui généré dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives, associées, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique, en particulier des notifications que sont prévues par ce type de procédures. L'acheminement et la distribution de cette catégorie d'envois sur le territoire d'un État membre peuvent donc être soumis à une autorisation obligatoire (point 5.5) afin de préserver l'intérêt public. Les conditions des autres dérogations au traité énumérées dans ces dispositions ne seront normalement pas remplies dans le cas des services postaux. Ces derniers ne peuvent, en soi, menacer l'ordre public ni affecter la santé publique.

5.3. La jurisprudence de la Cour de justice permet, en principe, des dérogations supplémentaires fondées sur des nécessités impérieuses, si celles-ci répondent à des exigences essentielles non économiques et d'intérêt général, si elles sont appliquées de manière

<sup>(20)</sup> Directive 80/723/CEE de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 195 du 29.7.1980, p. 35).

<sup>(21)</sup> Pour une explication générale des principes qui découlent de l'article 59 du traité, voir la communication interprétative de la Commission concernant la libre circulation transfrontière des services (JO C 334 du 9.12.1993, p. 3).

non discriminatoire et si elles sont appropriées et proportionnées à l'objectif à atteindre. Pour ce qui se rapporte aux services postaux, les exigences essentielles que la Commission considérerait comme justifiant des restrictions à la libre prestation de services postaux sont la protection des données, sous réserve des mesures de rapprochement prises en la matière, la confidentialité de la correspondance, la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses, ainsi que, dans des cas justifiés par les dispositions du traité, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Inversement, la Commission ne considérerait pas comme justifiées des restrictions à la libre prestation de services postaux pour des raisons liées à la protection des consommateurs, dans la mesure où cette exigence d'intérêt général peut être satisfaite par la législation générale sur la loyauté des pratiques commerciales et sur la protection des consommateurs. La libre prestation de services postaux renforce les avantages pour les consommateurs, pourvu que les obligations de service universel soient bien définies sur la base de la directive postale et puissent être remplies.

5.4. La Commission estime par conséquent que le maintien de tout droit spécial ou exclusif limitant la fourniture transfrontière de services postaux doit être justifié, à la lumière des articles 90 et 59 du traité. À l'heure actuelle, les droits spéciaux ou exclusifs qui ne vont pas au-delà des activités relevant des services réservés tels qu'ils sont définis dans la directive postale sont, jusqu'à preuve du contraire, justifiés au regard de l'article 90, paragraphe 2, du traité. Le courrier transfrontière de départ est libéralisé, de fait ou en droit, dans certains États membres, tels que le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

#### b) Conséquences

5.5. L'adoption des mesures prévues dans la directive postale impose aux États membres l'obligation de réglementer les services postaux. Si les États membres limitent les services postaux afin de garantir le service universel et le respect des exigences essentielles, le contenu d'une telle réglementation doit correspondre aux objectifs poursuivis. Ces obligations doivent, en principe, être appliquées dans le cadre de licences par catégorie et de procédures de déclaration par lesquelles les opérateurs de services postaux communiquent, notamment, leur nom, leur statut juridique et leur adresse, ainsi qu'une brève description des services qu'ils proposent au public. Des licences individuelles ne devraient être accordées que pour des services postaux spécifiques et lorsque preuve est faite que des procédures moins restrictives ne peuvent permettre d'atteindre ces objectifs. Les États membres peuvent être invités, cas

par cas, à notifier à la Commission les mesures qu'ils ont prises, pour que celle-ci puisse les apprécier au regard du principe de proportionnalité.

## 6. MESURES PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES

### a) Principes de base

6.1. Les États membres sont libres de définir ce qu'il faut entendre par «service d'intérêt général», d'octroyer les droits spéciaux ou exclusifs qui sont nécessaires à la prestation de services de cette nature, de régler leur gestion et, le cas échéant, de les financer. Cependant, en vertu de l'article 90, paragraphe 1, du traité, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, ils n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du traité, notamment aux règles de concurrence qu'il contient.

### b) Conséquences

6.2. L'exploitation d'un réseau universel de levée et de distribution confère aux opérateurs visés au point 4.2 des avantages non négligeables pour la fourniture non seulement de services réservés ou libéralisés entrant dans la définition du service universel, mais aussi d'autres services (postaux non universels). L'interdiction posée par l'article 90, paragraphe 1, du traité, en liaison avec l'article 86, deuxième alinéa, point b), s'applique à l'exploitation, sans justification objective, d'une position dominante sur un marché de manière à conquérir un pouvoir de marché sur des marchés connexes ou voisins, distincts du précédent, au risque de supprimer la concurrence sur ces marchés. Dans les pays où la distribution locale des envois de correspondance est libéralisée, comme c'est le cas en Espagne, et où le monopole se limite à l'acheminement et à la distribution entre villes, l'exploitation d'une position dominante pour étendre le monopole depuis ce dernier marché au premier serait, en l'absence de justification particulière, incompatible avec les dispositions du traité, si le fonctionnement des services d'intérêt économique général n'était pas jusque-là menacé. La Commission estime que les États membres devraient l'informer de toute extension de droits spéciaux ou exclusifs et exposer les raisons qui la motivent.

6.3. Les restrictions à la libre prestation de services postaux sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres, puisque les services postaux offerts par des opérateurs autres que ceux visés au point 4.2 peuvent comprendre des envois à destina-

tion ou en provenance d'autres États membres et que ces restrictions peuvent empêcher les opérateurs d'autres États membres d'exercer des activités transfrontalières.

- 6.4. Il ressort du point 8 b) vii) que les États membres doivent contrôler les conditions d'accès et l'exercice de droits spéciaux ou exclusifs. Il n'est pas nécessaire qu'ils mettent en place de nouveaux organismes qui seraient chargés de ce contrôle, mais ils ne devraient pas confier à l'opérateur visé au point 4.2, ou à un organisme qui est lié (juridiquement, administrativement ou structurellement) à cet opérateur, le contrôle des droits exclusifs accordés et des activités des opérateurs postaux en général <sup>(22)</sup>. Aucune entreprise en position dominante ne doit être autorisée à détenir un tel pouvoir sur ses concurrents. L'indépendance, tant théorique que pratique, de l'autorité de surveillance par rapport à toutes les entreprises qu'elle surveille est essentielle. Le système de concurrence non faussée imposé par le traité ne peut être garanti que si les différents opérateurs économiques sont assurés de disposer des mêmes chances, y compris par la confidentialité des informations sensibles des entreprises. Le fait d'autoriser un opérateur à vérifier les déclarations de ses concurrents, de donner à une entreprise le pouvoir de contrôler les activités de ses concurrents ou d'être associée à l'attribution des licences revient à donner à cette entreprise des renseignements commerciaux sur ses concurrents et la possibilité d'influer sur leur activité.

## 7. OPÉRATEURS POSTAUX ET AIDES D'ÉTAT

### a) Principes

Si un petit nombre d'opérateurs visés au point 4.2 sont très rentables, la majorité d'entre eux semblent soit accuser un déficit financier, soit se situer près du seuil de rentabilité, bien que les informations sur leurs résultats financiers soient limitées, puisque les opérateurs qui publient régulièrement des informations selon des critères permettant la vérification comptable sont relativement peu nombreux. Certains services postaux sont toutefois financés directement par des subventions ou indirectement par le biais d'exonérations fiscales, même si les montants réels ne sont pas souvent transparents.

Le traité charge la Commission de l'application de son article 92, qui déclare incompatibles avec le marché commun les aides d'État qui affectent les échanges entre États membres de la Communauté, sauf dans les cas où une exemption est ou peut être accordée. Sans préjudice de l'article 90, paragraphe 2, les articles 92 et 93 sont applicables aux services postaux <sup>(23)</sup>.

En vertu de l'article 93, paragraphe 3, les États membres sont tenus de notifier à la Commission, pour approbation, tout projet d'octroi d'aide ou de modification de régimes d'aide existants. Par ailleurs, la Commission doit contrôler les aides qu'elle a précédemment autorisées ou qui ont été accordées avant l'entrée en vigueur du traité ou avant l'adhésion de l'État membre concerné.

Tous les prestataires de service universel relèvent actuellement du champ d'application de la directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques <sup>(24)</sup>, modifiée en dernier lieu par la directive 93/84/CEE <sup>(25)</sup>. Outre l'exigence générale de transparence des comptes des opérateurs visés au point 4.2, qui est décrite au point 8 b), vi), les États membres doivent donc assurer, dans les conditions prévues par cette directive, la transparence des relations financières entre eux et ces opérateurs en faisant ressortir:

- a) les mises à disposition de ressources publiques effectuées directement, y compris les exonérations ou allègements fiscaux;
- b) les mises à disposition de ressources publiques effectuées par l'intermédiaire d'autres entreprises publiques ou d'institutions financières;
- c) l'utilisation effective de ces ressources publiques.

La Commission considère plus particulièrement comme mises à disposition de ressources publiques les relations financières suivantes:

- a) la compensation des pertes d'exploitation;
- b) les apports en capital;

<sup>(22)</sup> Voir notamment l'arrêt rendu par la Cour de justice le 13 décembre 1991 dans l'affaire C-18/88; RTT contre GB-Inno-BM, Recueil 1991, p. I-5941, points 25-28 des motifs.

<sup>(23)</sup> Affaire C-387/92: Banco de Crédito Industrial SA contre Ayuntamiento de Valencia, Recueil 1994, p. I-877.

<sup>(24)</sup> JO L 195 du 29.7.1980, p. 35.

<sup>(25)</sup> JO L 254 du 12.10.1993, p. 16.

- c) les apports à fonds perdus ou les prêts à des conditions privilégiées;
- d) l'octroi d'avantages financiers sous forme de la non-perception de bénéfices ou du non-recouvrement de créances;
- e) la renonciation à une rémunération normale des ressources publiques engagées;
- f) la compensation de charges imposées par les pouvoirs publics.

#### b) Application des articles 90 et 92 du traité

La Commission a été invitée à examiner, au regard de l'article 92 en liaison avec l'article 90 du traité, un certain nombre d'avantages fiscaux accordés à un opérateur postal. Elle a cherché à vérifier si ce traitement fiscal privilégié pouvait servir à des subventions croisées en faveur des activités que cet opérateur exerce dans des secteurs ouverts à la concurrence. À l'époque, l'opérateur en cause ne disposait pas d'un système de comptabilité analytique qui aurait permis à la Commission de distinguer les activités réservées de celles qui étaient ouvertes à la concurrence. La Commission s'est donc fondée sur les conclusions d'études réalisées dans ce secteur pour évaluer les surcoûts liés aux obligations de service universel pesant sur cet opérateur postal et les comparer aux avantages fiscaux accordés. Elle est parvenue à la conclusion que les coûts étaient supérieurs à ces avantages et a donc statué que le régime fiscal en cause ne pouvait entraîner de subventions croisées vers les activités de cet opérateur dans les domaines concurrentiels <sup>(26)</sup>.

Il est utile de noter que, dans sa décision, la Commission a invité l'État membre concerné à s'assurer que l'opérateur postal adopterait un système de comptabilité analytique et lui a demandé de présenter un rapport annuel lui permettant de constater que le droit communautaire était bien respecté.

Le Tribunal de première instance a confirmé la décision de la Commission et a déclaré que les avantages fiscaux consentis à cet opérateur postal constituaient

une aide d'État bénéficiant d'une dérogation à l'interdiction posée par l'article 92, paragraphe 1, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du traité <sup>(27)</sup>.

## 8. SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

### a) Principes de base

8.1. L'article 90, paragraphe 2, du traité prévoit une dérogation à l'application des règles dudit traité lorsque leur application fait échec, en droit ou en fait, à l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux opérateurs visés au point 4.2 pour la fourniture d'un service d'intérêt économique général. Sans préjudice du droit des États membres à définir des obligations de service d'intérêt général particulières, cette mission consiste principalement à fournir et à maintenir un service universel postal public qui garantit, à des tarifs abordables, transparents et en rapport avec les coûts, l'accès au réseau postal public en tout point du territoire situé à une distance raisonnable et pendant des horaires d'ouverture appropriés, comprenant la levée d'envois postaux déposés dans des boîtes aux lettres accessibles ou dans des points de relevage présents sur tout le territoire et leur distribution dans les délais aux adresses indiquées, ainsi que les services associés, confiés à ces opérateurs par des mesures de nature réglementaire visant à assurer une distribution universelle d'une qualité définie. Le service universel évoluera en fonction de l'environnement social, économique et technique, et des besoins des usagers.

L'intérêt général exige que soit maintenu, dans la Communauté, un réseau postal public véritablement intégré, qui permette une circulation efficace de l'information et favorise donc, d'une part, la compétitivité de l'industrie européenne et le développement des échanges ainsi qu'une cohésion accrue entre les régions et les États membres et, d'autre part, l'amélioration des contacts sociaux entre les citoyens de l'Union européenne. Une définition du domaine réservé doit tenir compte des ressources financières nécessaires à la fourniture du service d'intérêt économique général.

8.2. Les ressources financières destinées au maintien et à l'amélioration de ce réseau public continuent à provenir essentiellement des activités visées au

<sup>(26)</sup> Affaire NN 135/92 (JO C 262 du 7.10.1995, p. 11).

<sup>(27)</sup> Affaire T-106/95, arrêt du 27 février 1997, Rec. 1997, p. II-229.

point 2.3. Actuellement, et faute d'une harmonisation au niveau communautaire, la plupart des États membres ont fixé les limites du monopole sur la base du poids des envois postaux. Certains appliquent une limite combinée poids/prix, un seul État membre pratiquant une limite en fonction du prix. L'information collectée par la Commission concernant les recettes générées par les flux d'envois postaux dans les États membres semble indiquer que le maintien de droits spéciaux ou exclusifs sur ce marché pourrait suffire, sauf circonstances exceptionnelles, à garantir l'amélioration et le maintien du réseau postal public.

Le service pour lequel les États membres peuvent réserver des droits spéciaux ou exclusifs, dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, est harmonisé par la directive postale. Puisque les États membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs pour ce service, celui-ci doit être considéré comme un marché de produits distinct aux fins de l'appréciation de cas concrets, en particulier en ce qui concerne le publipostage, la distribution de courrier transfrontière d'arrivée, le courrier transfrontière de départ, ainsi que la levée, le tri et le transport du courrier. La Commission tiendra compte du fait que ces marchés sont déjà partiellement ou totalement libéralisés dans un certain nombre d'États membres.

8.3. Lorsqu'elle sera amenée à appliquer les règles de concurrence et les autres dispositions pertinentes du traité au secteur postal, soit sur plainte, soit de sa propre initiative, la Commission prendra en considération la définition harmonisée donnée par la directive postale, pour apprécier si l'étendue du domaine réservé peut être justifiée au regard de l'article 90, paragraphe 2, du traité. Elle se fondera sur la présomption selon laquelle, dans la mesure où ils concernent des activités relevant du domaine réservé, tel qu'il est défini dans la directive, les droits spéciaux ou exclusifs sont, jusqu'à preuve du contraire, justifiés en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du traité. Cette présomption pourra être réfutée si les faits de l'espèce montrent qu'une restriction ne remplit pas les conditions prévues à l'article 90, paragraphe 2, du traité<sup>(28)</sup>.

8.4. Le rythme auquel le marché du publipostage se développe diffère encore d'un État membre à l'autre

et, à ce stade, il est donc difficile pour la Commission d'indiquer d'une manière générale les obligations des États membres dans ce secteur. Les deux grandes questions que pose le publipostage sont celles des risques d'abus par les clients de sa tarification et de sa libéralisation (objets réservés étant délivrés par un opérateur alternatif comme s'ils étaient des objets de publipostage non réservés) en vue de former les services réservés visés au point 8.2. Les éléments d'information en provenance des États membres qui ne limitent pas l'offre de publipostage, par exemple l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et la Finlande, ne permettent pas encore de tirer des conclusions définitives et de procéder à une évaluation globale de ces questions. Compte tenu de ces incertitudes, on estime qu'il vaut mieux opter temporairement pour une approche cas par cas. Si des circonstances particulières le justifient et sans préjudice de ce qui est indiqué au point 8.3, les États membres peuvent maintenir certaines restrictions sur les services de publipostage ou instituer un système de licences, de manière à éviter un détournement artificiel du trafic et une grave déstabilisation des recettes.

8.5. En ce qui concerne la distribution du courrier transfrontière d'arrivée, le système des frais terminaux que paie l'opérateur de l'État membre d'origine à l'opérateur postal de l'État membre de distribution du courrier transfrontière est en cours de révision, afin d'adapter les frais terminaux, souvent trop faibles, aux coûts réels de la distribution.

Sans préjudice de ce qui est indiqué au point 8.3, les États membres peuvent maintenir certaines restrictions sur la distribution du courrier transfrontière d'arrivée<sup>(29)</sup>, de manière à éviter un détournement artificiel du trafic, qui gonflerait la part du courrier transfrontière dans le trafic communautaire. Ces restrictions ne peuvent concerner que des envois relevant du domaine des services réservables. En appréciant la situation dans des cas concrets, la Commission tiendra compte des particularités de chaque État membre.

8.6. Dans un certain nombre d'États membres, la levée, le tri et le transport d'envois postaux ont été ouverts par les opérateurs postaux à des tiers, ou sont

<sup>(28)</sup> En ce qui concerne les limites à l'application de l'exception au titre de l'article 90, paragraphe 2, voir la position prise par la Cour de justice dans les affaires suivantes: affaire C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA contre Siderurgica Gabrielli SpA*, arrêt du 10 décembre 1991, Recueil 1991, p. I-1979; affaire C-41/90, *Klaus Höfner and Fritz Elser contre Macrotron GmbH*, arrêt du 23 avril 1991, Recueil 1991, p. I-5889.

<sup>(29)</sup> Notamment pour du courrier provenant d'un État, transporté par des entreprises commerciales dans un autre État afin d'y être introduit dans le réseau postal public par l'intermédiaire d'un opérateur postal de cet autre État.

en train de l'être. Compte tenu des répercussions différentes qu'une telle ouverture pourrait avoir sur les recettes en fonction de la situation propre à chaque État membre, certains États membres peuvent, si des circonstances particulières le justifient et sans préjudice de ce qui est indiqué au point 8.3, maintenir certaines restrictions sur la levée, le tri et le transport des envois postaux par des intermédiaires<sup>(30)</sup>, afin de permettre la restructuration nécessaire des opérateurs visés au point 4.2. De telles restrictions ne devraient cependant être appliquées, en principe, qu'à des envois postaux couverts par les monopoles existants, ne devraient pas limiter ce qui est déjà admis dans l'État membre concerné et devraient être compatibles avec le principe de l'accès non discriminatoire au réseau postal exposé au point 8 b) vii).

**b) Conditions d'application de l'article 90, paragraphe 2, au secteur postal**

En ce qui concerne l'exception prévue à l'article 90, paragraphe 2, du traité, les conditions suivantes devraient s'appliquer:

*i) Libéralisation d'autres services postaux*

À l'exception des services qui doivent être réservés et que la directive postale autorise en tant que services réservés, les États membres devraient supprimer l'ensemble des droits spéciaux ou exclusifs concernant la fourniture de services postaux, dans les limites où cela ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui a été impartie aux opérateurs visés au point 4.2, sauf en ce qui concerne les envois postaux liés à l'exercice de la puissance publique, et ils devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le droit de tous les opérateurs économiques de fournir des services postaux.

Cela n'empêche pas les États membres de soumettre, si nécessaire, cette prestation de services à des procédures de déclaration ou de licences collectives et, s'il y a lieu, à des procédures d'octroi de licences individuelles en vue de faire respecter les exigences essentielles et de maintenir le service universel. Les États membres devraient alors veiller à ce que les

conditions prévues dans le cadre de ces procédures soient transparentes, objectives et sans effet discriminatoire, et à ce qu'il existe une procédure de recours efficace devant les juridictions contre les décisions de refus.

*ii) Absence de moyens moins restrictifs pour garantir les services d'intérêt économique général*

Il n'est permis d'accorder ou de maintenir des droits exclusifs que dans la mesure où ils sont indispensables pour que soient menées à bien les missions d'intérêt économique général. Dans de nombreux domaines, l'accès au marché de nouvelles entreprises apportant leur savoir-faire et leurs compétences spécifiques pourrait contribuer à fournir des services d'intérêt économique général.

Si l'opérateur visé au point 4.2 ne s'acquitte pas de manière satisfaisante de tous les éléments du service universel exigés par la directive postale (tels que la possibilité, pour tout citoyen de l'État membre concerné, et en particulier pour ceux qui résident dans des lieux retirés, d'avoir accès aux journaux, aux périodiques et aux livres), malgré les avantages du réseau postal public et les droits spéciaux ou exclusifs accordés, l'État membre concerné doit prendre des mesures<sup>(31)</sup>. Au lieu d'étendre les droits déjà octroyés, les États membres devraient créer la possibilité que les services soient assurés par des concurrents et pourraient, à cette fin, imposer à ces concurrents des obligations en complément des exigences essentielles. Toutes ces obligations doivent être objectives, non discriminatoires et transparentes.

*iii) Proportionnalité*

Les États membres devraient, par ailleurs, faire en sorte que l'étendue des droits spéciaux ou exclusifs qu'ils accordent soit proportionnée à l'intérêt économique général poursuivi. L'interdiction de l'auto-prestation, c'est-à-dire la fourniture de services postaux par la personne physique ou morale (y compris les organisations sœurs ou les filiales) se trouvant à l'origine des envois, ou la levée et l'acheminement de ces envois par un tiers opérant seulement pour son compte, serait par exemple disproportionnée par rapport à l'objectif qui consiste à assurer

<sup>(30)</sup> Même en situation de monopole, les expéditeurs seront libres de faire appel aux services d'un intermédiaire, par exemple pour le (pré-)tri avant le dépôt chez l'opérateur postal.

<sup>(31)</sup> Conformément à l'article 3 de la directive postale, les États membres font en sorte que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel.

des ressources suffisantes au réseau postal public. Les États membres doivent aussi adapter le cadre de ces droits spéciaux ou exclusifs à l'évolution des besoins et des conditions dans lesquelles les services postaux sont fournis, et tenir compte de toute aide d'État octroyée à l'opérateur visé au point 4.2.

iv) *Contrôle par une instance réglementaire indépendante*

Le contrôle de l'accomplissement des missions de service public des opérateurs visés au point 4.2 et du libre accès au réseau postal public, ainsi que, le cas échéant, l'octroi des licences, la vérification des déclarations et du respect, par les opérateurs économiques, des droits spéciaux ou exclusifs accordés aux opérateurs visés au point 4.2, seront assurés par une ou plusieurs instances indépendantes de ces derniers <sup>(32)</sup>.

Cette instance devrait, en particulier, veiller à ce que les contrats relatifs à la fourniture de services réservés soient rendus tout à fait transparents, que ces services fassent l'objet d'une facturation séparée et soient distingués des services non réservés tels que l'impression, l'étiquetage, la mise sous enveloppe, que les conditions applicables aux services en partie réservés et en partie libéralisés soient définies séparément pour les uns et pour les autres et que l'élément réservé soit ouvert à tous les clients des services postaux, que l'élément non réservé soit acheté ou non.

v) *Contrôle effectif des services réservés*

L'État membre devrait contrôler effectivement les services exclus du champ de la concurrence en fonction d'objectifs de service et de niveaux de performance rendus publics, leur réalisation devant faire l'objet d'un rapport régulier et publié.

vi) *Transparence comptable*

Tout opérateur visé au point 4.2 utilise un réseau postal unique pour faire face à la concurrence sur différents marchés. Les opérateurs exploitant un réseau postal universel peuvent facilement pratiquer

des discriminations par les prix et les services entre des catégories de clients ou à l'intérieur d'une même catégorie, compte tenu des frais indirects importants qui ne peuvent être imputés intégralement et précisément à un service particulier. Il est donc extrêmement difficile de repérer les financements croisés qu'ils effectuent, tant entre les différents stades du traitement des envois postaux dans le réseau postal public qu'entre les activités réservées et les services fournis dans des conditions de concurrence. En outre, un certain nombre d'opérateurs appliquent aux envois culturels des tarifs préférentiels qui, manifestement, ne couvrent pas les coûts totaux moyens. Les États membres sont tenus, par les articles 5 et 90 du traité, de faire en sorte que le droit communautaire soit pleinement respecté. La Commission estime que la manière la plus appropriée de s'acquitter de cette obligation est que les États membres exigent des opérateurs visés au point 4.2 qu'ils tiennent une comptabilité séparée, en faisant apparaître de manière distincte entre autres les coûts et les recettes liés aux services fournis dans le cadre de leurs droits exclusifs et ceux des services ouverts à la concurrence, et qu'il soit possible de procéder à une évaluation approfondie et exhaustive des conditions appliquées dans les différents points d'accès du réseau postal public. Les comptes relatifs aux services constitués d'éléments relevant de services réservés et d'éléments appartenant à des services concurrentiels devraient également faire apparaître séparément les coûts de chacun de ces éléments. La comptabilité interne doit se fonder sur l'application cohérente des principes de la comptabilité analytique, qui peuvent être objectivement justifiés. Les comptes financiers sont établis, soumis à la vérification d'un commissaire aux comptes indépendant, qui peut être désigné par l'autorité réglementaire nationale, et publiés conformément à la législation nationale et communautaire applicable aux entreprises commerciales.

vii) *Non-discrimination en matière d'accès au réseau postal*

Les opérateurs doivent fournir le service postal universel en donnant un accès non discriminatoire aux clients ou aux intermédiaires à des points d'accès publics appropriés, conformément aux besoins de ces utilisateurs. Les conditions d'accès, y compris (le cas échéant) les contrats, devraient être transparentes, publiées dans les formes appropriées et proposées sur une base non discriminatoire.

Certains opérateurs offrent des tarifs préférentiels non transparents à certains groupes de clients. Les États membres devraient contrôler les conditions d'accès à ce réseau afin d'assurer l'absence de toute discrimination, tant dans les conditions d'utilisation

<sup>(32)</sup> Voir en particulier les articles 9 et 22 de la directive postale.



que dans les prix à payer. Il faudrait notamment s'assurer que les intermédiaires, y compris les opérateurs des autres États membres, peuvent choisir entre les points d'accès disponibles du réseau postal public et obtenir l'accès au réseau dans un délai raisonnable, à des conditions tarifaires basées sur des coûts, qui tiennent compte des services réellement exigés.

L'obligation de fournir un accès non discriminatoire au réseau postal public ne signifie pas qu'un État membre soit tenu de garantir l'accès à des envois de correspondance provenant de son territoire et acheminés par des entreprises commerciales dans un autre État, en violation d'un monopole postal, qui doivent être introduits dans le réseau postal public par un opérateur postal de cet autre État, dans le seul but de bénéficier de tarifs postaux moins élevés. D'autres raisons économiques, telles que les coûts de production et les équipements, la valeur ajoutée ou le niveau de service proposé dans d'autres États membres, ne sont pas considérées comme abusives. L'instance réglementaire indépendante peut infliger des sanctions en cas de fraude.

À l'heure actuelle, l'accès transfrontalier aux réseaux postaux est parfois refusé, ou autorisé sous certaines conditions seulement, pour les envois postaux dont le processus de production comporte une transmission de données transfrontalière avant la réalisation matérielle de ces envois postaux. Ces cas de figure sont couramment désignés sous le nom de «repostage immatériel». Dans les circonstances actuelles, cela peut même poser un problème économique à

l'opérateur postal qui distribue le courrier, compte tenu du niveau des frais terminaux en vigueur entre les opérateurs postaux. Les opérateurs tentent de résoudre ce problème par l'introduction d'un système approprié de frais terminaux.

La Commission peut inviter les États membres, en vertu de l'article 5, premier alinéa, du traité, à l'informer des conditions d'accès en vigueur et des raisons qui les motivent. Elle ne divulguera pas les informations obtenues à la suite de ces demandes, dans la mesure où elle est soumise à l'obligation du secret professionnel.

## 9. RÉEXAMEN

La présente communication est adoptée à l'échelon communautaire afin de faciliter l'évaluation de certains comportements d'entreprise et de certaines mesures publiques en matière de services postaux. Il conviendra, passée une certaine période de développement, éventuellement vers l'année 2000, que la Commission procède à une évaluation du secteur postal au regard des règles du traité, de manière à déterminer s'il est nécessaire de modifier les positions exposées dans la présente communication, compte tenu de facteurs sociaux, économiques ou techniques et de l'expérience acquise avec l'examen d'affaires dans ce secteur. En temps utile, la Commission réalisera une évaluation globale de la situation dans le secteur postal, à la lumière des objectifs tracés par la présente communication.