



Recommandation N° 10/2018

du 14 juin 2018

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste de Chevenez JU

Par courrier du 23 janvier 2018, la Poste a informé le conseil communal de Haute-Ajoie de son intention de fermer l'office de poste de Chevenez et de le remplacer par une agence postale. Dans sa lettre du 22 février 2018, le conseil communal de Haute-Ajoie s'est adressé à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 14 juin 2018.

I. La PostCom constate que

1. dans le présent cas, il s'agit de la fermeture d'un office de poste existant au sens de l'art. 34 de l'ordonnance sur la poste (OPO) ;
2. la commune où est situé l'office de poste est une commune concernée au sens de l'art. 34, al. 3, OPO ;
3. la commune a présenté sa requête dans les délais impartis et dans la forme requise (la requête a été remise par un avocat dûment mandaté, ainsi qu'il ressort de la procuration jointe).

Dès lors, les conditions prévalant pour saisir la commission sont remplies.

II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de décider la fermeture de l'office de poste, la Poste a consulté les autorités de la commune concernée (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
2. elle a cherché à parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et de l'art. 44, al. 1, OPO seront respectées après la mise en œuvre de la décision de La Poste Suisse SA (art. 34, al. 5, let. b, OPO) ;

4. la décision de la Poste a tenu compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO) et si les besoins des personnes ayant un handicap moteur ont été suffisamment pris en compte (art. 14, al. 7, let. a, loi sur la poste) ;
5. après la mise en œuvre de la décision, au moins un office de poste continue de proposer l'offre du service universel dans la région de planification concernée (art. 33, al. 2, OPO).

Le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement selon l'art. 44, al. 1, OPO a été examiné par l'Office fédéral de la communication (OFCOM), dont les conclusions sont intégrées dans la procédure devant la PostCom.

III. La commission parvient aux conclusions suivantes :

1. Entre novembre 2016 et janvier 2017, la Poste a mené deux entretiens avec le conseil communal de Haute-Ajoie pour discuter de l'avenir de l'office de poste de Chevenez. De plus, des courriers reflétant les points de vue ont été échangés. Aucun accord ne pouvant être conclu quant à la transformation de l'office de poste en une agence postale, la Poste a, par courrier du 23 janvier 2018, notifié au conseil communal de Haute-Ajoie sa décision de fermer l'office de poste de Chevenez et de le remplacer par une agence postale. Par courrier du 22 février 2018, le conseil communal de Haute-Ajoie a saisi la Commission fédérale de la poste PostCom contre cette décision. Il a exigé de la PostCom qu'elle constate que la Poste n'a pas tenu compte des spécificités régionales et qu'elle a omis de prendre en compte ses propositions conformément à l'art. 34 OPO. Le conseil communal a demandé de renvoyer le dossier à la Poste pour renouer le dialogue et tenter de trouver un accord. La Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel le conseil communal de Haute-Ajoie a pu se prononcer.
2. D'un point de vue formel, le conseil communal a fait remarquer qu'il importe de prendre en compte l'évolution politique au sujet de la fermeture des offices de poste, le moratoire demandé par le Conseil national et le prochain examen des coûts de la restructuration. Ces questions sont effectivement débattues sur le plan politique. La PostCom est toutefois liée au droit en vigueur et doit évaluer le cas d'espèce en fonction des normes en vigueur. En vertu de la procédure indiquée à l'art. 34 OPO, la PostCom examine néanmoins régulièrement si la décision de la Poste tient suffisamment compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO).
3. La commune s'est surtout opposée à la transformation de l'office de poste de Chevenez en une agence postale car, suite à la fermeture des offices de poste dans les communes environnantes, l'office de Chevenez remplit un rôle de premier plan dans une région de desserte s'étendant sur 57 km² et comptant près de 2000 habitants. La Poste a pu fermer les offices voisins sans rencontrer de résistance majeure uniquement parce que l'on comptait sur le maintien de l'office de Chevenez. La Poste méconnaît l'importance régionale que revêt cet office, et elle n'a pas tenu compte dans son évaluation de la fusion de la commune de Rocourt avec celle de Haute-Ajoie le 1^{er} janvier 2018. Avec la fermeture de l'office de poste de Chevenez, la région se sent marginalisée. Les volumes traités à cet office, en particulier en ce qui concerne les versements et les retraits d'envois, ne sont pas négligeables.
4. Le conseil communal fait remarquer que le second entretien avec la Poste s'est déroulé dans un contexte particulier : le Quotidien Jurassien venait juste de publier la liste établie par le syndicat syndicom inventoriant les offices de poste menacés de disparition. La situation est manifestement compliquée si la Poste rencontre les autorités communales pour discuter de l'avenir de la desserte postale et que simultanément des tiers publient une liste, donnant l'impression que la fermeture de

l'office de poste concerné est déjà décidée. Sur ce point, la PostCom peut comprendre le mécontentement du conseil communal, et elle regrette que le second entretien avec la Poste ne se soit pas déroulé dans un climat plus serein. Toutefois, la Poste n'était pas impliquée dans la publication de ces listes. C'est pourquoi on ne saurait lui reprocher les conditions défavorables dans lesquelles cet entretien s'est déroulé.

5. Dans sa requête du 22 février 2018, le conseil communal déplore que les entretiens avec la Poste tiennent plus d'une formalité qu'elle devait remplir que de la recherche d'un accord, où les arguments du conseil communal de Haute-Ajoie seraient pris en compte. Dans le cas imprévu où la fermeture de l'office de poste de Chevenez serait inévitable, le choix du partenaire d'agence nécessiterait d'être discuté dans les détails. Lors de la procédure de consultation avec la Poste, le conseil communal a d'abord exigé le maintien de l'office de poste de Chevenez. Selon la pratique de la PostCom, le changement prévu dans la desserte postale représente en premier lieu le point de départ du dialogue, ou sa raison d'être, et non l'objet même de la discussion, conformément à l'art. 34, al. 1, OPO. Le dialogue que la Poste doit mener avec les autorités des communes concernées porte avant tout sur les circonstances du changement, y compris les solutions de remplacement, et non sur les changements eux-mêmes (ch. III, 3b de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire office de poste de Schänis SG). La Poste est tenue d'examiner rigoureusement les options proposées par les autorités communales. Cependant, cette obligation présuppose que les autorités communales s'engagent à dialoguer avec la Poste et qu'elles avancent des propositions réalisables. Le dossier de la Poste montre que celle-ci a cherché à engager le dialogue avec le conseil communal de Haute-Ajoie pour trouver une solution de remplacement, mais que les représentants du conseil communal ne l'ont pas entendu de cette oreille, car le dialogue devait selon eux porter sur le sauvetage de l'office de poste: lors du premier entretien avec la Poste, les représentants du conseil communal ont soutenu qu'il leur était difficile d'émettre des propositions qui auraient pu privilégier certains potentiels partenaires d'agence par rapport à d'autres, et que cette décision reviendrait plutôt à la Poste. La Poste a le droit de se fier à de tels avis émanant des autorités communales, qui par ailleurs sont libres de se raviser. Il revient alors aux autorités communales de communiquer à la Poste à temps et dans les plus brefs délais tout changement d'avis. Or, dans le présent cas, le conseil communal a exigé trop tard, à savoir seulement dans la requête adressée à la PostCom, de discuter avec la Poste d'une solution de remplacement, dans le cas où l'office de poste de Chevenez devrait effectivement fermer.
6. Au cours des entretiens, la Poste a informé le conseil communal de Haute-Ajoie qu'elle cherchait un partenaire d'agence et qu'elle contacterait des partenaires potentiels. Le conseil communal a transmis à la Poste la lettre d'une personne qui avait signalé à la commune son intérêt à devenir partenaire d'agence. La Poste a également contacté cette personne. Elle ne l'a cependant pas choisie, car l'établissement n'avait que récemment démarré son activité dans la commune. Une autre entreprise a, après deux rencontres, fait savoir à la Poste qu'elle n'était pas intéressée à devenir partenaire. La Poste a finalement pu conclure un partenariat avec la troisième entreprise, Alimentation chez Marie-Paule, qui remplissait tous les critères. Dès que le conseil communal a été informé par écrit du partenaire d'agence désigné par la Poste, il a commencé de critiquer ce choix :
 - a) Il était dérangé du fait que la Poste a uniquement contacté trois partenaires potentiels au lieu des cinq entreprises qui, selon lui, entraient en ligne de compte. Il ne parvenait notamment pas à comprendre pourquoi la boucherie n'avait pas été contactée pour des raisons d'hygiène. De l'avis du conseil communal, les heures d'ouverture nettement plus étendues de la boucherie parlent en sa faveur. Le conseil communal oublie toutefois que, si la Poste évoque des prescriptions en matière d'hygiène, elle n'émet aucun jugement de valeur sur l'hygiène actuelle de la boucherie, certainement irréprochable. Il s'agit plutôt de problèmes d'hygiène qui pourraient survenir si une boucherie était liée à une agence postale : ces deux domaines d'activité sont, aux yeux des clients, difficilement conciliables. De même, la Poste n'a pas contacté le restaurant situé sur le territoire de la commune pour discuter d'un partenariat. En effet, la

gestion d'une agence postale située dans un restaurant ou un café pourrait créer des problèmes de discrétion (cf. recommandation 6/2018 de la PostCom du 23 mars 2018 en l'affaire office de poste de Castagnola).

- b) Par ailleurs, le conseil communal a fait remarquer dans la requête adressée à la PostCom que le partenaire d'agence désigné avait récemment fermé un magasin à Porrentruy, et que ce point avait certainement échappé à la Poste. Cette précision est plutôt une présomption du conseil communal, qu'il n'a pas étayée davantage. Du reste, si un partenaire cesse d'exploiter une agence postale, la Poste doit consulter à nouveau les autorités des communes concernées (art. 34, al. 1, OPO).

La PostCom estime donc qu'aucun reproche ne peut être adressé à la Poste quant au choix du partenaire d'agence, et que la Poste a rempli les exigences en matière de dialogue avec les autorités des communes concernées.

7. Selon le conseil communal de Haute-Ajoie, il n'est pas certain que la Poste souhaite effectivement installer une batterie de cases postales. La PostCom recommande à la Poste de clarifier le besoin en matière de cases postales et, si ce besoin est réel, d'installer à proximité de l'agence postale une batterie de cases postales suffisamment grande.
8. La Poste entend remplacer l'office de poste par une agence située dans le magasin « Alimentation chez Marie-Paule », à 170 m de l'office actuel. L'horaire hebdomadaire du partenaire d'agence, de 45 heures, est largement plus étendu que celui de l'office de poste (29,5 heures). Les agences postales offrent un large éventail de prestations. L'impossibilité d'effectuer des paiements en espèces est compensée par la possibilité d'effectuer les paiements aussi bien avec la PostFinance Card qu'avec la carte V PAY ou la carte Maestro de toutes les banques. La PostFinance Card permet de retirer de son propre compte des espèces à concurrence de 500 francs. Depuis septembre 2017, la Poste propose le service « Versement en espèces à domicile » dans toutes les communes disposant exclusivement d'agences postales : une fois enregistrés, les clients privés peuvent effectuer leurs versements en espèces sur le pas de la porte. La plupart des envois avec avis de retrait peuvent être retirés à l'agence. Seuls les envois spéciaux tels que les actes de poursuite doivent être retirés à l'office de poste de Porrentruy 1. Selon les informations de la Poste, les envois en nombre pourront toujours être déposés à l'agence postale prévue tant que la place disponible le permet. La demande des communes, des PME et des associations est ainsi prise en compte dans ce domaine. La Poste propose en outre aux clients commerciaux avec un volume de dépôt de moindre ou de moyenne importance de venir chercher les envois directement chez eux.
9. Le conseil communal fait remarquer que, après la fermeture de l'office de poste de Damvant, c'est l'office de poste de Chevenez qui a permis de garantir aux habitants de la commune l'accessibilité à un office de poste en 20 minutes. Si cet office fermait, celui de Porrentruy ne serait plus du tout accessible en 20 minutes. En vertu de l'art. 33, al. 4, OPO, la Poste doit garantir l'accès à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes pour au moins 90 % de la population résidente permanente en Suisse (30 minutes pour les ménages concernés si la Poste propose un service à domicile). Étant donné que l'office de poste de Chevenez est remplacé par une agence située à proximité immédiate, rien ne change en matière d'accessibilité. Au niveau national, le taux d'accessibilité des offices de poste et des agences postales se montait à 96,1 % en 2017 (en tenant compte du temps de parcours plus élevé si la Poste propose un service à domicile, à savoir de 30 minutes). En 2017, 94,5 % de la population résidente permanente en Suisse avait accès à un office de poste, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus.
10. L'OPO stipule que chaque région de planification doit compter au moins un office de poste. La région de planification 2601 (Jura) disposera, compte tenu du remplacement prévu de l'office de poste de Chevenez par une agence, de 29 offices de poste, de 11 agences postales (en plus de celle de Chevenez) et de 42 services à domicile. L'office de poste de Porrentruy 1, où sont retirés les envois avisés spéciaux, est accessible en 22 à 23 minutes en transports publics depuis l'office

de poste de Chevenez (trajet à pied compris). Il y a environ une liaison par heure. L'office de poste de Porrentruy 1 est ouvert près de 50 heures par semaine, et est donc facilement accessible en matière d'horaire. Si l'office de poste de Chevenez était transformé en une agence, il n'y aurait plus aucun office de poste à l'ouest entre Porrentruy et la frontière française, mais il resterait encore trois agences postales (à Bure, à Grandfontaine et à Chevenez) et diverses solutions de service à domicile. Certes, la PostCom comprend les inquiétudes du conseil communal de Haute-Ajoie quant à la desserte postale dans la région. Cependant, vu la présence des trois agences postales dans la région et la possibilité d'effectuer des versements en espèces sur le pas de la porte, la PostCom considère que la desserte postale est suffisante.

11. En vertu de l'art. 63, let. a, OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Afin de se prononcer sur le projet de fermeture de l'office de poste de Chevenez, la PostCom a demandé à l'OFCOM de lui remettre un avis. Dans son avis du 28 mai 2018, l'OFCOM constate que les prescriptions de l'art. 44, al. 1, OPO concernant l'accessibilité des services de paiement ont été respectées jusqu'à fin 2017. Étant donné que la Poste n'a aucune obligation de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans le cas concret, sur les conséquences de la fermeture de l'office de poste en matière d'accessibilité. De manière générale, on constate toutefois que la transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Il convient toutefois de noter que la Poste limite la possible diminution de l'étendue des prestations postales liée au remplacement de l'office de poste en élargissant l'offre de services de paiement (notamment la possibilité d'effectuer des paiements en espèces sur le pas de la porte dans les localités ne disposant que d'une agence).

IV. Recommandation

La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de continuer de garantir un service universel postal de qualité dans la région concernée. La PostCom estime donc qu'il n'y a pas lieu de la contester compte tenu de la réserve suivante :

La PostCom recommande à la Poste de vérifier combien de clients ont annoncé avoir encore besoin d'une case postale dans la commune. En cas de besoin avéré et de suppression de l'actuelle batterie de cases postales, il faudrait mettre en place, à proximité de l'agence postale de Chevenez, une batterie de cases postales suffisamment grande avec garantie de distribution jusqu'à 9 heures les jours ouvrables.

Commission fédérale de la poste PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Président

Dr. Michel Noguet
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- La Poste Suisse SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- LM Solutions Sàrl, M. Henri-Joseph Theubet, rue Xavier-Stockmar 8, Case postale 1407, 2900 Porrentruy 1, pour la commune de Haute-Ajoie, l'Abbaye 114, Case postale 79, 2906 Chevenez
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de l'Économie et de la Coopération, 12, rue de la Préfecture, 2800 Delémont
- Département de l'Environnement et de l'Équipement, 2, rue des Moulins, 2800 Delémont

Annexe

Avis de l'OFCOM du 28 mai 2018 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Chevenez (JU) »



2501 Biel/Bienne, OFCOM

Commission fédérale de la Poste PostCom
Hans Hollenstein
Président
Monbijoustrasse 51A
3003 Berne

Notre référence : 383/1000345032
Votre référence :
Biel/Bienne, le 28 mai 2018

Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Chevenez (JU): avis de l'OFCOM

Monsieur,

L'OFCOM est compétent pour examiner le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01).

En ce sens, et dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO et menée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale, nous vous faisons parvenir notre avis sur le remplacement de l'office de poste de Chevenez (JU) par une agence postale.

Le mandat de service universel relatif aux services de paiement comprend les prestations énumérées à l'art. 43, al. 1, let. a-e, OPO. En vertu de l'art. 32, al. 3, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0), les prestations du service universel dans le domaine des services de paiement doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. La Poste organise l'accès en tenant compte des besoins de la population. Elle garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières.

Le Conseil fédéral a inscrit à l'art. 44 de l'ordonnance une obligation en matière d'accès en vertu de laquelle les prestations mentionnées à l'art. 43, al. 1, let. c-e, OPO, doivent être accessibles à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics. L'obligation d'accès est par cette disposition limitée aux prestations en espèces.

Dans le cadre du rapport annuel sur le respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements, la Poste doit fournir à l'OFCOM des données sur l'accessibilité. Pour l'année 2017, elle indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices postaux étaient

accessibles en 30 minutes à 96.7% de la population résidente permanente. Si l'on tient compte du fait qu'un service à domicile est fourni là où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.2% de la population fin 2017. Les conditions énoncées par l'OPO étaient donc remplies.

Etant donné que la Poste n'a pas d'obligation de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans le cas concret, sur l'effet de la fermeture d'un office de poste au niveau de l'accessibilité.

De manière générale, on constate toutefois que la transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, au moins pour certains ménages. Il importe toutefois de relever qu'en développant les prestations en matière de trafic des paiements dans les agences, la Poste contrebalance les restrictions de l'offre dues au processus de transformation (p. ex. possibilité d'effectuer des virements en espèces à domicile dans les localités qui ne disposent que d'une agence).

Veuillez agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Office fédéral de la communication OFCOM


Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste