



Recommandation N° 16/2019

du 5 décembre 2019

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Les Bois JU

Par courrier du 2 mai 2019, la Poste a informé la commune des Bois de son intention de fermer l'office de poste des Bois et de le remplacer par un service à domicile. Dans sa lettre du 27 mai 2019, la commune des Bois s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner la décision de la Poste. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 5 décembre 2019.

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 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.

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

II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de fermer 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. la Poste s'est efforcée de parvenir à un accord (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et al. 5^{bis} et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité sont respectées après la mise en application de la décision de la Poste CH 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. La commune des Bois ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom sur lequel la commune des Bois a pu se prononcer. Depuis le 1^{er} janvier 2019 et en vertu de l'art. 34, al. 4, OPO, la PostCom peut donner aux cantons concernés la possibilité de se prononcer dans le cadre de procédures en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale. La PostCom a donc invité le canton du Jura à lui remettre une prise de position. Dans un courrier du 25 juin 2019, le canton du Jura s'est prononcé en faveur du maintien de l'office de poste des Bois qui s'inscrit dans l'intérêt du développement de la région.

Procédure de consultation

2. La Poste est tenue de consulter les communes concernées avant de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle doit également s'efforcer de parvenir à un accord avec celles-ci. La Poste a mené deux entretiens avec la commune des Bois. En outre, il y a eu un échange de correspondance écrite entre les parties. Le conseil communal des Bois n'a pas souhaité d'autres entretiens avec la Poste. La Poste a également proposé un dialogue aux autorités des communes de la région concernées, remplissant ainsi les obligations en matière de consultation de l'art. 34, al. 1, OPO.

Prescriptions d'accessibilité

3. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Dans la région de planification 2601 (Jura), il restera après la mise en œuvre par la Poste du projet de fermeture de l'office de poste des Bois et son remplacement par un service à domicile, 23 offices de poste, 17 agences postales et 43 solutions de service à domicile. De plus, il existe quatre points PickPost, un automate My Post 24 et un point clientèle commerciale (état au 1^{er} juillet 2019).
4. Conformément à l'art. 33, al. 4, OPO, le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de telle sorte que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes. Si la Poste propose un service à domicile comme aux Bois, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes pour les ménages concernés et non en 20 minutes comme le suppose le conseil communal. Le conseil communal argue que la population de la commune a accès à un office de poste en 20 minutes uniquement en raison de l'existence de l'office de poste aux Bois. Si la population devait se rendre à l'office de poste du Noirmont, la majorité des habitants n'accéderait plus à un office de poste en 20 minutes. Toutefois, la valeur d'accessibilité ne doit pas être calculée par commune : selon l'ancien droit, cette valeur était calculée chaque année comme valeur moyenne nationale. Le calcul par canton est nouveau et valable depuis le 1^{er} janvier 2019. La valeur d'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales provisoirement calculée par la Poste pour le canton du Jura est de près de 95 %. L'objectif de l'art. 33, al. 4, OPO est ainsi atteint et il paraît exclu que la valeur d'accessibilité fin 2019, calculée selon la nouvelle méthode conformément à l'art. 33, al. 6 et

- 7, OPO, soit inférieure à 90 % pour le canton du Jura.
5. Conformément à l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO, au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les régions urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un point d'accès desservi supplémentaire doit être exploité. Selon le rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'ordonnance sur la poste concernant les nouveaux critères d'accessibilité (https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), il convient de s'appuyer, pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment sur la définition de l'espace à caractère urbain de 2012. Cette dernière distingue six catégories (ville-centre, centre principal, centre secondaire, commune de la couronne d'agglomération, commune multiorientée et commune-centre hors agglomérations). Pour appliquer le critère de densité à la desserte postale, les critères retenus sont ceux des catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomérations). La superficie de la commune des Bois est de 24,7 km². La commune compte quelque 1250 habitants et fait partie des plus grandes communes du canton du Jura. En 2016, la commune comptait 494 emplois. Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, la commune des Bois est une commune rurale sans caractère urbain. Le critère de densité pour les villes et les agglomérations ne s'applique pas dans ce cas.
 6. 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). Il lui incombe également d'approuver la méthode de mesure de l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 3, OPO). Selon le rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité (commentaire de l'art. 34, al. 5, let. b, page 6 ; publié sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), la Poste remet en même temps un dossier sur chaque fermeture ou remplacement d'un office de poste à la PostCom et à l'OFCOM en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine du service universel en matière de services de paiement. L'OFCOM fait parvenir un avis à la PostCom dans un délai raisonnable ; cette dernière insère l'avis de l'OFCOM dans sa recommandation.

Dans son avis du 7 octobre 2019 (cf. annexe à la présente recommandation), l'OFCOM considère que les prescriptions de l'art. 44, al. 1, OPO concernant l'accessibilité des services de paiement sont respectées.

Spécificités régionales

7. Le conseil communal des Bois souligne que la fermeture de l'office de poste des Bois signifie la fin de la desserte postale de la commune pour des raisons d'économie. Cette approche doit être réfutée. L'office de poste n'est pas purement et simplement fermé, étant donné qu'un service à domicile sera introduit. Le service à domicile offre globalement les mêmes services qu'un office de poste. C'est pourquoi on parle de « La Poste sur le pas de la porte » : les lettres et les colis à destination de la Suisse ou de l'étranger peuvent être remis et les paiements et retraits d'espèces peuvent être effectués sur le pas de la porte. Ce service est particulièrement avantageux pour les personnes à mobilité réduite, mais nécessite que l'on soit à la maison pendant la journée. La Poste indique dans son dossier que la commune pourra dorénavant effectuer dans le cadre du service à domicile les versements en espèces qu'elle règle actuellement au guichet de la Poste. Compte tenu de cette information dans le dossier de la Poste, la PostCom attend donc de la Poste qu'elle propose non seulement aux clients privés mais également à tous les clients commerciaux de la zone de desserte de l'office de poste des Bois les versements en espèces dans le cadre du service à domicile et cela gratuitement.

8. Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine également si les critères d'accessibilité généraux selon l'OPO (cf. à ce propos point 3 à 6) sont respectés, quelles sont les possibilités d'accès à un office de poste dans la région pour les habitants de la commune et dans quelle mesure ces derniers doivent se rendre à un tel office de poste dans le cas concret : le calcul de l'accessibilité selon les prescriptions des art. 33 et 44 OPO tient compte, et précisément comme l'exige le conseil communal des Bois, du temps de trajet entre les différents ménages et l'office de poste ou l'agence postale la plus proche. Pour des raisons pratiques, le temps de déplacement entre l'office de poste de la commune et les offices de poste environnants n'est utilisé que lorsqu'il s'agit d'examiner en plus les spécificités régionales.

Les envois avisés devront être retirés à l'office de poste du Noirmont qui est accessible à partir de l'office de poste Les Bois avec les transports publics en 13 à 14 minutes, le retour se faisant en 11 à 12 minutes (trajet à pied inclus). Le trajet en voiture est d'environ 9 minutes. L'office de poste des Breuleux est accessible avec les transports publics et une correspondance, en 17 à 19 minutes, le retour nécessitant 20 à 23 minutes. Étant donné qu'il faut changer de train au Noirmont et que dans cette localité, l'office de poste se situe à proximité de la gare, il y a lieu de penser que la clientèle des Bois utilisera plutôt l'office de poste du Noirmont.

Le conseil communal des Bois relève que la clientèle qui se rend au Noirmont devra attendre environ 40 minutes un train pour retourner aux Bois, déduction faite du temps nécessaire pour régler une affaire postale. Effectivement, entre le départ du train aux Bois et le retour depuis Le Noirmont, le trajet aller-retour prend une heure et seize minutes. Il existe cependant un train vers midi nécessitant moins d'une heure, pour régler une affaire postale. Un tel délai pour mener à bien une affaire postale semble raisonnable ; cependant la PostCom recommande à la Poste de tout mettre en œuvre pour introduire une agence postale aux Bois. Il serait souhaitable que le conseil communal des Bois soutienne la Poste dans cette démarche car les agences postales offrent un large éventail de prestations : les lettres et les colis à destination de la Suisse ou de l'étranger peuvent être postés à l'agence postale et les envois avec avis de retrait peuvent y être retirés (à l'exception des envois spéciaux tels que les actes de poursuite). L'impossibilité d'effectuer des versements en espèces est compensée par la possibilité de les effectuer comme de coutume avec la PostFinance Card et avec les cartes V PAY et Maestro de toutes les banques. La PostFinance Card permet de retirer des espèces de son propre compte. De plus, depuis septembre 2017, la Poste offre la possibilité d'effectuer des versements en espèces à domicile dans toutes les localités ne disposant que d'agences postales. La Poste y est même tenue juridiquement depuis le 1^{er} janvier 2019 (art. 44, al. 1^{bis}, OPO) Une fois enregistrés, les clients privés peuvent effectuer leurs versements en espèces sur le pas de la porte.

Implications pour la stratégie d'entreprise de la Poste

9. Le conseil communal des Bois constate que la Poste, en supprimant des guichets postaux, nuit également à PostFinance. De plus, elle aurait pu évaluer les difficultés en lien avec le financement du service public suite à la transformation des PTT. Un partenariat d'agence aurait également échoué car les conditions de la Poste n'étaient pas intéressantes. C'est la raison pour laquelle il n'y a eu aucune entreprise de la commune disposée à ouvrir une agence postale.

La procédure définie à l'art. 34 OPO est une procédure de conciliation visant à examiner des fermetures ou des transferts planifiés d'offices de poste et d'agences postales ; elle ne saurait être assimilée à une procédure de prise de décision politique. La définition de la procédure en tant que procédure de conciliation pour statuer sur la fermeture ou le transfert concret d'un office de poste ou d'une agence postale a une incidence sur la compétence d'examen de la PostCom dans ces procédures. En vertu de l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom examine :

- a. si la Poste a respecté les critères fixés à l'art. 34, al. 1 [donc qu'il y a eu consultation de la commune] ;
- b. si les prescriptions de l'art. 33 relatives à l'accessibilité et celles de l'art. 44 relatives à

- l'accès aux services de paiement sont respectées ;
- c. si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales.

Dès lors, en raison de cette disposition, la PostCom ne peut se prononcer en rendant sa recommandation sur des questions qui relèvent de la stratégie entrepreneuriale de la Poste, telles celles soulevées par le conseil communal des Bois.

Conclusions

10. La PostCom est impressionnée par l'engagement de la commune des Bois en faveur de son office de poste. Avant même que ne débute le dialogue, le groupe PS / Les Verts avait déposé une résolution en faveur du maintien de l'office de poste des Bois. De même, le conseil communal et le conseil général se sont ensemble opposés à cette fermeture.
- Compte tenu des conditions légales encadrant le développement du réseau d'offices de poste (art. 33 OPO), la PostCom parvient cependant à la conclusion que la Poste satisfait à toutes les exigences légales même après la fermeture de l'office de poste des Bois et son remplacement par un service à domicile. Cependant, la PostCom saluerait la mise en place d'une agence postale aux Bois. Elle recommande donc à la Poste d'œuvrer activement à la réalisation d'une solution d'agence aux Bois. Compte tenu des explications données dans le dossier de la Poste, la PostCom attend de la Poste qu'elle propose à tous les clients commerciaux de la zone de desserte de l'office de poste des Bois les versements en espèces dans le cadre du service à domicile et cela gratuitement.

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. Elle émet toutefois les réserves suivantes :

La PostCom recommande à la Poste d'œuvrer à la mise en place d'une agence postale à une date ultérieure.

Compte tenu des explications données dans le dossier de la Poste, la PostCom attend de la Poste qu'elle propose à tous les clients privés et commerciaux de la zone de desserte de l'office de poste des Bois les versements en espèces dans le cadre du service à domicile et cela gratuitement.

Commission fédérale de la poste PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Président



Dr. Michel Noguét
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune Les Bois, Conseil Communal, Rue Guillaume-Triponez 15, 2336 Les Bois
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Annexe

Recommandation de l'OFCOM du 7 octobre 2019 « Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Les Bois (JU) »



Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Les Bois (JU): position de l'OFCOM du 7 octobre 2019

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé d'évaluer le respect de l'obligation relative à 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). Dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO, 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 la position de l'OFCOM sur le remplacement prévu de l'office de poste de Les Bois (JU) par un service à domicile.

Les services de paiement relevant du service universel sont énumérés à l'art. 43, al. 1, let. a à 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. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières. La Poste garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique.

Le Conseil fédéral a réglementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Jusqu'au 31 décembre 2018, la Poste devait garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics (OPO du 29.8.2012 [état au 28.7.2015]). La Poste fournit à l'OFCOM des données sur l'accessibilité dans le cadre du rapport annuel relatif au respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements.

Cette exigence a été adaptée le 1^{er} janvier 2019. Désormais, l'accessibilité est définie au niveau cantonal, et le temps d'accès passe de 30 à 20 minutes. Autrement dit, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population de chaque canton en 20 minutes (OPO du 29.8.2012 [état au 1.1.2019]).

La Poste n'est toutefois pas tenue de fournir à l'OFCOM les informations nécessaires lui permettant, dans le cas concret, de se prononcer sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation d'un office de poste. Dans l'optique des prestations en matière de service de paiements, il convient de noter de manière générale que le remplacement d'un office de poste par un service à domicile n'entraîne pas de diminution importante des prestations du service universel tant que la Poste maintient ses prestations de paiement en espèces dans le cadre du service à domicile (versements en espèces sur le compte ou sur le compte d'un tiers et retraits d'espèces) et que la distribution à domicile demeure garantie à tous les ménages de la région concernée. Un tel format respecte les exigences de l'art. 44 OPO.

La Poste devra indiquer les nouvelles valeurs cantonales aux autorités de surveillance pour la première fois au printemps 2020, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2019. Dans son rapport sur l'exercice 2018, elle s'est basée sur la moyenne au niveau suisse. Cette valeur repose sur une méthode de calcul certifiée. Pour l'année 2018, l'OFCOM mesure l'accessibilité aux services de paiement en espèces sur la base de cette méthode, car aucune méthode de mesures de l'accessibilité au niveau cantonal n'est encore certifiée.

En 2018, la valeur mesurée indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices de poste étaient accessibles à 96.4% de la population résidente permanente en 30 minutes. Compte tenu qu'un service à domicile est aussi fourni dans les lieux où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.1% de la population fin 2018. Les exigences applicables dans l'année 2018 ont été respectées.

D'entente avec les autorités de surveillance, la Poste procède actuellement aux adaptations nécessaires de la méthode de mesures actuelle afin de calculer les valeurs d'accessibilité au niveau cantonal. A cet égard, elle a établi des valeurs cantonales provisoires. Comme mentionné, la certification et l'approbation de la nouvelle méthode par les autorités de surveillance sont encore en suspens. La valeur provisoire établie par la Poste pour le canton de Jura montre toutefois que l'accès aux services de paiement tel que défini dans les nouvelles dispositions est garanti de manière suffisante.

Office fédéral de la communication (OFCOM)



Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste