



Recommandation N° 15/2020

du 27 août 2020

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Fontenais (JU)

Par courrier du 12 novembre 2019, la Poste a informé la commune de Fontenais de son intention de fermer l'office de poste de Fontenais et de le remplacer par un service à domicile. Dans son courrier du 18 novembre 2019, la commune de Fontenais 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 27 août 2020.

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 ; RS 783.01) ;
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, LPO) ;
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 de Fontenais ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la commune de Fontenais 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 sa prise de position du 14 janvier 2020, le canton du Jura soutient la commune de Fontenais et regrette qu'aucune solution n'ait été trouvée pour mettre en place une agence postale en collaboration avec une entreprise locale. Il considère qu'une agence postale serait une meilleure solution de remplacement qu'un service à domicile pour la commune de Fontenais.

Introduction

2. Le Conseil communal de Fontenais souligne que l'initiative déposée par le canton du Jura et intitulée « Offices de poste. Améliorer la qualité du réseau et renforcer le rôle des autorités communales dans la distribution territoriale » (17.314) a été acceptée. Il regrette que la Poste continue de fermer des offices de poste sans attendre l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Il juge prématurée la fermeture de l'office de poste de Fontenais.

Pour la Poste et la PostCom, le droit en vigueur est déterminant. La PostCom ne peut être plus stricte que le droit en vigueur. Elle ne peut donc pas suspendre une procédure dans la perspective d'une future modification de la loi (cf. recommandation 4/2016 du 23 juin 2016 commune de Veysonnaz).

Procédure de consultation

3. 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 (art. 34, al. 1, OPO). Elle a mené deux entretiens avec le Conseil communal de Fontenais. Le deuxième ne s'est pas déroulé dans des conditions optimales, car une manifestation en faveur de l'office de poste a eu lieu devant la salle de réunion à ce moment-là. Néanmoins, il a tout de même été possible de terminer l'entretien. Par ailleurs, le Conseil communal ne remet pas en question la qualité du dialogue avec la Poste. Aucune autre commune n'est concernée par le projet de fermeture de l'office de poste de Fontenais. La commune de Porrentruy étant proche de ce dernier, la Poste l'a informée le 26 septembre 2018 qu'il était possible d'organiser un

entretien si elle le souhaitait. Les autorités communales de Porrentruy n'ont pas répondu à cette proposition.

Force est de constater que la Poste a rempli toutes les exigences de l'art. 34, al. 1, OPO concernant la procédure de consultation.

Prescriptions d'accessibilité

4. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Après la mise en œuvre du projet de fermeture des offices de poste de Fontenais, de Movelier et des Bois, qui seront remplacés chacun par un service à domicile, et du projet de transformation de l'office de poste de Montfaucon en une agence postale, il restera dans la région de planification 2601 (Jura) 20 offices de poste et 17 agences postales (état au 1^{er} janvier 2020).
5. 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, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes pour les ménages concernés. La valeur d'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales calculée fin 2019 par la Poste pour le canton du Jura est de 95,1 %. L'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO est donc remplie.
6. 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 ainsi que dans les autres villes non prises en compte statistiquement. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un point d'accès desservi supplémentaire doit être exploité. Pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, il convient de s'appuyer 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). L'agglomération de Porrentruy, dont fait partie Fontenais, est définie comme une commune-centre hors agglomérations. Le critère de densité pour les régions urbaines et les agglomérations selon l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO s'applique donc en l'espèce. L'agglomération de Porrentruy comprend près de 8100 habitants et environ 6800 emplois. Le nombre de points d'accès nécessaires est calculé selon la valeur la plus importante (habitants ou emplois). En l'occurrence, la valeur la plus élevée est le nombre d'habitants. L'agglomération de Porrentruy a donc droit au total à un point d'accès desservi. L'OPO définit comme points d'accès desservis aussi bien les offices de poste que les agences postales (art. 33, al. 5^{bis}, OPO). Actuellement, la Poste propose trois points d'accès desservis dans l'agglomération de Porrentruy. Si l'office de poste de Fontenais ferme, il restera deux points d'accès desservis. L'exigence légale de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO est ainsi satisfaite (voir la méthode de mesure p. 6 du rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité ; publié sur le site de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf).
7. 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-Ereichbarkeitsvorgaben_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 2 juin 2020 (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

8. La commune de Fontenais est située au sud de Porrentruy, dans le canton du Jura, et se trouve à côté de la France. Elle s'étend sur une superficie de 20 km² pour quelque 1700 habitants. En 2017, elle comptait un peu plus de 240 emplois. La commune est desservie par les transports publics grâce aux lignes de car postal 74 Bressaucourt-Porrentruy et 75 Villars-Fontenais-Porrentruy. Les communes voisines de Fontenais sont Haute-Ajoie, Courtedoux, Porrentruy, Courgenay et Clos du Doubs dans le canton du Jura ainsi que Montancy en France voisine.

9. La population de Fontenais s'est engagée pour sauver son office de poste. En décembre 2018, l'assemblée communale a approuvé une résolution en faveur de l'office de poste. Une collecte de signatures a également eu lieu. Le Conseil communal s'est adressé à la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga.

Le Conseil communal soutient essentiellement que l'office de poste est le seul lieu de rencontre restant dans le village suite à la fermeture de l'épicerie, du restaurant et de la succursale bancaire. D'après lui, un service à domicile ne remplit pas les exigences de l'art. 1 de la loi sur la poste (LPO). L'art. 1, al. 3, LPO prescrit qu'un service universel suffisant et à des prix raisonnables doit être assuré pour tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays, par la fourniture des services postaux et des services de paiement. Un service à domicile réduirait le nombre de prestations proposées et causerait des problèmes d'accessibilité, étant donné que la grande majorité de la population de Fontenais ne travaille pas dans la commune, mais à Porrentruy, à Delémont ou même dans des régions plus éloignées. Ces personnes ne pourraient utiliser l'office de poste de Porrentruy que le samedi matin entre 8 h 30 et 11 h 30, et celles qui vivent dans des quartiers très éloignés devraient s'y rendre en voiture. Un service universel adéquat ne serait alors plus garanti pour tous les groupes de population de la commune ou de la région. Il est vrai qu'introduire un service à domicile pourrait bénéficier aux personnes âgées et aux personnes à mobilité réduite. Toutefois, il ne serait plus possible de retirer des espèces via PostFinance après la fermeture de l'office de poste de Fontenais. De plus, avec la suppression des cases postales, les petites entreprises locales ne recevraient plus les envois postaux le matin. Le service public serait ainsi restreint.

10. Le service à domicile offre globalement les mêmes prestations 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. Quant aux clients commerciaux, la Poste les contacte régulièrement directement pour convenir avec eux de solutions individuelles. Toutefois, il est vrai que les personnes qui ne sont pas chez elles durant

la journée ne peuvent pas retirer des espèces ni effectuer des paiements sur le pas de la porte. Les clients peuvent bénéficier d'une deuxième distribution gratuite des envois avec avis de retrait. Cependant, cette distribution gratuite n'est effectuée que du lundi au vendredi et n'a pas lieu le samedi. Le samedi, la Poste propose la deuxième distribution d'envois avec avis de retrait uniquement contre paiement (actuellement, 5 francs pour les lettres recommandées et 4,90 francs pour les colis). Les personnes qui ne sont pas chez elles durant la journée en semaine ne peuvent donc pas bénéficier gratuitement de cette prestation. Dans ce contexte, un service à domicile n'est donc pas une solution à part entière pour remplacer un office de poste, malgré la large palette de prestations qu'il offre. Les pendulaires ont toutefois la possibilité de régler des affaires postales, y compris des retraits d'espèces, à proximité de leur lieu de travail ou pendant leurs déplacements.

11. Conformément à l'art. 34, al. 5, let. c, OPO, la PostCom doit entre autres examiner, lorsqu'elle émet une recommandation, si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales. Selon le rapport explicatif du DETEC du 29 août 2012 relatif à l'ordonnance sur la poste (publié sur le site de la PostCom sous <https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht-Postverordnung-F-20120829.pdf>), « le nombre de liaisons journalières des transports publics ou la durée du règlement d'une opération postale » peuvent par exemple être des spécificités régionales. C'est pourquoi la PostCom, outre l'examen des critères d'accessibilité généraux de l'OPO, vérifie aussi dans chaque cas sous l'angle des spécificités régionales, 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 temps de déplacement nécessaire est toujours calculé à partir de l'office de poste de la commune concernée.

À l'avenir, les habitants de Fontenais devront chercher les envois avec avis de retrait à l'office de poste Porrentruy 1. Ce dernier se situe à 1,9 km de l'office de poste de Fontenais. En transports publics, le temps de trajet entre l'office de poste de Fontenais (arrêt Fontenais, Place de la Fontaine) et l'office de poste Porrentruy 1 est d'environ 10 minutes, parcours à pied inclus. En semaine, pendant les heures d'ouverture de l'office de poste Porrentruy 1, il y a deux liaisons par heure. De lundi à vendredi, il y a plusieurs liaisons de bus qui permettent de faire le trajet aller-retour et de régler une affaire postale à l'office de poste Porrentruy 1 en environ 40 minutes. Le temps entre l'arrivée et le départ du bus est suffisant pour régler une affaire postale.

La situation est différente le samedi : le matin (pendant les heures d'ouverture de l'office de poste Porrentruy 1), il n'y a selon l'horaire des CFF qu'une seule liaison qui permet de faire l'aller-retour entre l'arrêt « Fontenais, Place de la Fontaine » et Porrentruy. Le temps d'attente entre l'arrivée et le départ du bus est de plus d'une heure et demie. Le samedi, les habitants de Fontenais qui se déplacent en transports publics doivent donc prévoir presque deux heures (une heure et 50 minutes) pour régler une affaire postale à l'office de poste Porrentruy 1. L'itinéraire est calculé à partir de l'office de poste de Fontenais. Il faut donc y ajouter le temps de déplacement entre le domicile des personnes concernées et l'office de poste. En principe, le parcours entre l'office de poste de Fontenais et l'office de poste Porrentruy 1 peut être réalisé à pied en environ 25 minutes. Cependant, tout le monde n'est pas en mesure d'effectuer ce trajet à pied, et même les personnes qui le sont n'opteront pas toujours pour cette solution, en fonction des conditions météorologiques ou des objets qu'elles doivent transporter (par exemple suivant la taille et le poids du colis qu'elles vont chercher).

12. L'office de poste Porrentruy 2 Chaumont se situe à 1,6 km. Cependant, il est uniquement accessible en prenant une correspondance à la gare de Porrentruy. Le temps de

trajet (parcours à pied inclus) entre l'office de poste de Fontenais et l'office de poste Porrentruy 2 Chaumont est de 14 à 36 minutes à l'aller et de 15 à 22 minutes au retour. L'office de poste Porrentruy 2 fait partie des offices de poste qui doivent être examinés par la Poste jusqu'en 2020. L'office de poste de Courgenay (situé à 5,8 km) est également accessible uniquement en prenant une correspondance à la gare de Porrentruy. Ces deux offices de poste ne constituent pas une vraie solution alternative à l'office de poste Porrentruy 1, étant donné qu'il est plus difficile pour les habitants de Fontenais d'y accéder en transports publics. En revanche, en voiture, tous les offices de poste environnants sont accessibles en seulement quelques minutes.

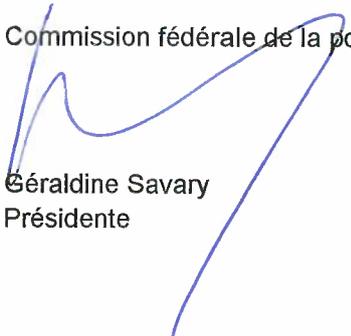
13. Les personnes qui n'ont pas de voiture dépendent des transports publics. Les personnes actives de Fontenais qui doivent aller chercher des envois avec avis de retrait à l'office de poste Porrentruy 1 pourront le faire principalement le samedi matin. Il faut près de deux heures pour chercher des envois avec avis de retrait à l'office de poste Porrentruy 1, ce qui est très long. La PostCom ne peut donc émettre une recommandation favorable à la fermeture de l'office de poste de Fontenais que si la Poste trouve une solution au moins pour le retrait des envois avec avis de retrait à Fontenais même, par exemple en mettant en place un point de retrait PickPost ou un automate My Post 24. Un automate My Post 24 présenterait de plus l'avantage de permettre l'installation de cases postales pour les PME. Une autre possibilité serait d'instaurer une deuxième distribution gratuite d'envois avec avis de retrait le samedi et d'étendre le service à domicile au samedi. Les personnes actives pourraient alors recevoir des envois avec avis de retrait et régler des affaires postales sur le pas de la porte le samedi matin (y compris versements et paiements en espèces de leur propre compte). Se rendre à Porrentruy le samedi matin pour des opérations postales serait donc inutile dans la plupart des cas.
14. La PostCom est favorable à la mise en place d'une agence postale à Fontenais. Dans sa décision, la Poste se réserve le droit de réexaminer la création d'une agence postale dans les 24 mois qui suivent l'introduction du service à domicile, s'il est possible de trouver un partenaire d'agence. La PostCom recommande à la Poste de ne pas fixer de délai et de réexaminer même ultérieurement la création d'une agence postale s'il est possible de trouver un partenaire d'agence. Pour l'instant, il n'existe aucun partenaire d'agence approprié à Fontenais. Il serait éventuellement envisageable d'exploiter une agence postale au sein de l'administration communale. Contrairement aux entreprises du commerce de détail, les administrations communales ne tirent aucun avantage financier d'une augmentation du nombre de clients générée par une agence postale. La PostCom recommande donc à la Poste d'examiner si, dans les cas où, comme à Fontenais, une agence postale ne peut être mise en place qu'au sein de l'administration communale, il faut augmenter l'indemnisation versée à cette dernière pour lui permettre de couvrir l'exploitation de l'agence.

IV. Recommandation

La PostCom ne peut émettre une recommandation favorable à la fermeture de l'office de poste de Fontenais qu'à la condition que la Poste propose au moins une solution conviviale pour le retrait ou la réception des envois avec avis de retrait sur place, c'est-à-dire à Fontenais (par exemple en mettant en place un point de retrait PickPost ou un automate My Post 24).

- a) La PostCom recommande à la Poste d'évaluer le besoin en matière de cases postales. Si ce besoin est réel, il conviendra d'installer une batterie de cases postales suffisamment grande.
- b) La PostCom recommande à la Poste d'examiner une solution d'agence même après le délai de deux ans fixé dans sa décision si un partenaire d'agence à Fontenais répond à ses exigences.
- c) La PostCom recommande à la Poste d'examiner si, dans les cas où une agence postale ne peut être mise en place qu'au sein l'administration communale, il faut augmenter l'indemnisation versée à cette dernière pour lui permettre de couvrir l'exploitation de l'agence.

Commission fédérale de la poste PostCom



Géraldine Savary
Présidente



Michel Mogue
Responsable du secrétariat

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune de Fontenais, administration communale, Place de la Fontaine 208, 2902 Fontenais
- 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

Avis de l'OFCOM du 2 juin 2020 « Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Fontenais (JU) »

Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Fontenais (JU): position de l'OFCOM du 02.06.2020

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 et 1^{bis}, 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 Fontenais, dans le canton du Jura 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 règlementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Par conséquent, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente de chaque canton en 20 minutes, à pied ou par les transports publics (art. 44, al. 1, OPO). 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.

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.

En 2019, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton du Jura étaient accessibles à 97.7 % de la population résidente permanente en 20 minutes. Outre les offices de poste en régie propre, les services de paiement et de versement en espèces au domicile du client ainsi que le service à domicile sont également pris en compte. Les dispositions de l'OPO (état au 1.1.2019) étaient respectées.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste

Digital signiert von
Scherrer Annette DMV6YI
2020-06-02 (mit
Zeitstempel)