

Recommandation N° 2/2020

du 30 janvier 2020

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Movelier JU

Par courrier du 11 juillet 2019, la Poste a informé la commune de Movelier de son intention de fermer l'office de poste de Movelier et de le remplacer par un service à domicile. Dans sa lettre du 7 août 2019, la commune de Movelier s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 30 janvier 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) ;
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 de Movelier ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la commune de Movelier 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 son courrier du 30 octobre 2019, le canton du Jura a exprimé son regret que la Poste ne maintienne pas au moins un office de poste dans la région. Le Haut-Plateau est une région composée de plusieurs petites localités (Pleigne, Mettembert, Ederswiler, Movelier), mais qui constitue une entité géographique, notamment en ce qui concerne la desserte par les transports. Si l'office de poste de Movelier est fermé, il ne restera sur le Haut-Plateau plus que l'agence postale de Pleigne.

Procédure de consultation

2. Le Conseil communal de Movelier souligne que la Poste n'a pas tenu compte de son avis lors de la procédure de consultation et que le dialogue a plutôt consisté en un monologue de la Poste. 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). Le changement prévu constitue principalement le point de départ du dialogue, ou sa raison d'être, et non l'objet même de la discussion (ch. III., 3 b de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire office de poste Schänis SG). La Poste a mené un entretien avec la commune de Movelier. En outre, il y a eu un échange de correspondance écrite. La commune de Movelier n'a pas manifesté d'intérêt à poursuivre le dialogue, exigeant que celui-ci soit reporté en 2020 afin d'examiner toutes les solutions possibles.

La Poste a consulté les autorités de toutes les communes concernées de la région. Elle a mené un entretien avec les autorités d'une commune qui était intéressée à dialoguer. À la demande de la commune de Pleigne, la Poste a notifié à cette dernière sa décision concernant l'avenir de la desserte postale de Movelier. Cependant, la commune de Pleigne a renoncé à saisir la PostCom. La Poste a ainsi rempli les obligations en matière de consultation en vertu de l'art. 34, al. 1, OPO.

Prescriptions d'accessibilité

- 3.1 Le Conseil communal demande que la PostCom vérifie que les prescriptions d'accessibilité sont respectées conformément aux art. 33 et 44 OPO.
- 3.2 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 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) 21 offices de poste, 17 agences postales et 44 solutions de service à domicile (état au 1^{er} octobre 2019).
- 3.3 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 à Movelier, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes pour les ménages concernés. Selon l'ancien droit, la valeur d'accessibilité 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.

- 3.4 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 de Movelier est de 8,1 km². La commune compte quelque 420 habitants et fait partie des plus petites communes du canton du Jura. En 2016, elle comptait 70 emplois. Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, la commune de Movelier est une commune multiorientée. Le critère de densité pour les villes et les agglomérations ne s'applique pas dans ce cas.
- 3.5 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 20 décembre 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.

- 3.6 La Poste a ainsi rempli toutes les prescriptions des art. 33 et art. 44 OPO relatives à l'accessibilité.

Spécificités régionales

4. 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 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 :
- Les envois avisés devront être retirés à l'agence postale de Soyhières. Le temps de trajet pour se rendre à l'agence postale de Soyhières depuis l'office de poste de Movelier est de sept à huit minutes (parcours à pied inclus). En semaine, les bus assurent plusieurs liaisons par jour, ce qui permet de se rendre à l'agence postale de Soyhières, d'y régler une affaire postale et de revenir en

40 minutes. Le samedi matin, une liaison de bus permet de faire cet aller-retour en une heure environ. Le trajet en voiture jusqu'à l'agence postale de Soyhières est d'environ sept minutes. Les envois avisés spéciaux tels que les actes de poursuite doivent être retirés à l'office de poste de Delémont 1. Le trajet jusqu'à l'office de poste de Delémont dure 16 à 18 minutes (parcours à pied inclus). L'intervalle entre l'arrivée et le départ du bus n'est que de quelques minutes. Bien que l'office de poste de Delémont 1 se trouve à proximité de l'arrêt de bus, ces quelques minutes ne suffisent généralement pas pour régler une affaire postale. La plupart du temps, le retour à Movelier n'est donc possible qu'avec le bus suivant. Une liaison permet d'effectuer le trajet aller-retour et de régler une affaire postale en une heure, et deux liaisons le permettent en une heure et dix minutes. Les autres liaisons nécessitent nettement plus de temps. Toutefois, étant donné qu'il ne sera nécessaire qu'exceptionnellement de se rendre à l'office de poste de Delémont, le temps de trajet calculé semble acceptable.

5. Dans la commune de Movelier, deux ménages n'ont pas droit à la distribution à domicile selon les prescriptions légales, mais en bénéficient aujourd'hui. D'après le procès-verbal de l'entretien du 12 novembre 2018, les représentants de la Poste ont expliqué à la commune qu'aucun changement n'était prévu actuellement. Les deux ménages continueraient ainsi de bénéficier de la distribution à domicile et donc du service à domicile.

Après l'instauration d'un service à domicile, la Poste n'apporte durant trois ans aucun changement (restrictions) à la distribution à domicile pour les ménages situés dans la zone de desserte de l'office de poste correspondant. Même si la Poste ne s'est pas formellement engagée lors de l'entretien du 12 novembre 2018, de telles déclarations suscitent une certaine confiance chez les autorités. La PostCom recommande donc à la Poste de faire preuve de la plus grande retenue dans la mise en œuvre sur le territoire de la commune de Movelier des restrictions relatives à la distribution à domicile, même à l'expiration du délai de trois ans.

6. Le Conseil communal de Movelier signale que l'office de poste de Movelier est le dernier office de poste du Haut-Plateau. C'est pourquoi cet office de poste doit selon lui poursuivre ses activités le plus longtemps possible. Dans sa prise de position du 30 octobre 2019, le canton du Jura a également soulevé ce point et souligné qu'après la fermeture de l'office de poste de Movelier, qui sera remplacé par un service à domicile, il ne restera plus qu'un point d'accès desservi (agence postale de Pleigne). La PostCom comprend que les autorités communales et cantonales s'engagent en faveur du maintien du dernier office de poste sur le Haut-Plateau. Il faut toutefois signaler que les volumes de l'office de poste de Movelier sont si faibles qu'on ne peut pas considérer que ce dernier revêt une fonction centrale.

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 et que l'on bénéficie d'une distribution à domicile

Avec l'agence postale de Pleigne et les agences postales de Soyhières et de Kleinlützel, les habitants du Haut-Plateau ont encore accès à trois points d'accès desservis. Ces agences postales ont des heures d'ouvertures nettement plus longues que l'office de poste de Movelier, qui n'est ouvert que dix heures par semaine. Les agences postales offrent un large éventail de prestations : les lettres et les colis à destination de la Suisse ou de l'étranger peuvent y être postés 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. Elle 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. Ce sont surtout les personnes âgées et moins mobiles, qui sont chez elles en journée, qui peuvent profiter de cette offre. Quant aux clients commerciaux, la Poste les contacte régulièrement directement pour convenir avec eux de solutions individuelles. La PostCom considère donc que le service universel postal reste dans l'ensemble suffisant aussi bien à Movelier que sur le Haut-Plateau.


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 la réserve suivante :

Compte tenu des explications que la Poste a fournies aux représentants de la commune lors de l'entretien du 12 novembre 2018, la PostCom recommande à la Poste de faire preuve de la plus grande retenue dans la mise en œuvre de restrictions relatives à la distribution à domicile dans des ménages de Movelier, même à l'expiration du délai de trois ans (introduction du service à domicile).

Commission fédérale de la poste PostCom

Géraldine Savary
Présidente



Michel Noguét
Responsable du secrétariat

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Beme
- Commune mixte de Movelier, Conseil Communal, Route du Cârre 6, 2812 Movelier
- 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 20 décembre 2019 « Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Movelier (JU) »



Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Movelier (JU): position de l'OFCOM du 20.12.2019

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 Movelier (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 figurant dans l'OPO (état au 28.7.2015) étaient 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