



10.03.2020

Révision partielle de l'ordonnance sur la poste (OPO)

Rapport explicatif

Table des matières

1	Contexte	2
2	Explications des articles	2
2.1	Accusés de réception	2
2.2	Autorisation de distribution électronique	4
2.3	Maxillette à destination de l'étranger	5
2.4	Distribution à domicile	5
2.5	Distribution jusqu'à 12h30 des quotidiens en abonnement	7
2.6	Service universel en matière de services de paiement	8
3	Conséquences	10
3.1	Conséquences pour les cantons et les communes	10
3.2	Conséquences pour la Poste	10
3.3	Conséquences pour la Confédération	11

1 Contexte

Le projet met en œuvre les motions Maire et Clottu – aux contenus identiques – du 4 et 8 décembre 2014¹ sur les dérogations concernant la distribution des envois postaux à domicile (art. 31, al. 1, al. 2, let. a, et al. 2^{bis}, art. 60, let. d et art. 83a, de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste [OPO]²), ainsi que la motion Candinas du 30 septembre 2016³ sur la livraison postale dans les régions qui ne bénéficient pas d'une distribution matinale jusqu'à la mi-journée (art. 31a, art. 53, al. 1 et art. 60, al. 2, OPO).

En outre, le projet crée la base légale relative à l'accusé de réception valable d'envois recommandés au moyen d'une autorisation électronique (quittance électronique) (art. 29, al. 4^{bis}, OPO). Il en va de même de la réglementation explicite exigée par le Tribunal fédéral pour des raisons de preuves juridiques, selon laquelle le destinataire peut confirmer valablement la réception sur un appareil électronique de saisie (art. 29, al. 3^{bis}, OPO).

Par ailleurs, le champ d'application (art. 43 OPO) et les dérogations concernant les services de paiement relevant du service universel (art. 45 OPO) sont précisés.

Enfin, la limite de poids pour les envois à l'étranger passe de 1 à 2 kg (art. 29, al. 2, let. a et b, OPO).

2 Explications des articles

2.1 Accusés de réception

Art. 18 (Prestations)

Adaptation rédactionnelle (remplacement du terme "justificatif de distribution" par "accusé de réception"; voir art. 29, al. 3a^{bis})

Art. 29 (Offres)

Al. 1, let. d

Selon l'art. 29, al. 1, let. d, OPO, la Poste est tenue, dans le cadre du service universel, de proposer la distribution d'actes judiciaires ou de poursuite avec accusé de réception. Cette prestation comprend également la remise de l'accusé de réception au tribunal ou à l'office des poursuites. Selon le souhait de l'autorité expéditrice, les documents sont renvoyés soit par courrier physique avec accusé de réception, soit par transmission électronique de données.

Pour les actes judiciaires, les données sont transférées par voie électronique dans un formulaire mis à disposition par la Poste. L'expéditeur reçoit par voie électronique les données pour la confirmation de la réception. Sur demande, la Poste met également ces données à la disposition des expéditeurs sous une forme qui se prête à l'archivage. L'expéditeur peut également recevoir une copie du formulaire imprimé. La réception d'actes de poursuite est confirmée par la Poste sur les deux originaux physiques de l'acte de poursuite, conformément aux dispositions du droit des poursuites. Les informations détaillées supplémentaires enregistrées par la Poste peuvent être obtenues par l'expéditeur via les interfaces de la Poste et utilisées pour le traitement ultérieur de la réquisition de poursuite.

¹ Motion 14.4075/14.4091 "La Poste. Distribution du courrier pour tout le monde!" (adoptées par le Conseil national le 12.09.2016, par le Conseil des Etats le 15.06.2017)

² RS 783.01

³ Motion 16.3848 "Distribution du courrier sur l'ensemble du territoire au plus tard à la mi-journée" (adoptée par le Conseil national le 08.03.2018, par le Conseil des Etats le 28.11.2018)

Al. 1, let. d, 2e partie de phrase

Déplacé (voir al. 3^{bis})

Al. 3, let. a^{bis}

Le terme de "justificatif de distribution" est remplacé par "accusé de réception". Jusqu'à présent, le terme de "justificatif de distribution" était utilisé pour désigner la remise d'un envoi postal contre signature (avec ou sans confirmation écrite à l'expéditeur). Le terme de "justificatif de distribution" est imprecis dans la mesure où il pourrait être compris comme signifiant que l'expéditeur reçoit la preuve que l'envoi a été distribué. Par exemple, un envoi pourrait également être considéré comme distribué si sa remise est confirmée au moyen du suivi électronique des envois. Toutefois, l'intention du législateur ne serait pas respectée, selon laquelle, dans le cadre du service universel, la Poste doit fournir une offre dans laquelle un envoi postal ne puisse être remis que contre la signature de la personne qui le reçoit. La simple possibilité d'un suivi électronique ou une confirmation électronique que l'envoi a été distribué ne suffisent pas. Le terme de « justificatif de distribution » n'est plus utilisé dans l'OPO. Cela signifie que le service postal universel ne doit prévoir que la remise avec accusé de réception. La Poste suisse ne doit pas nécessairement proposer des offres avec suivi électronique des envois (p. ex., A Post Plus).

Al. 3^{bis}

Les accusés de réception peuvent être fournis sur papier ou sous forme électronique. Dans le cas d'un accusé de réception électronique, le destinataire "signe" sur un appareil qui saisit la signature par scannage. Les données sont transférées par voie électronique dans un formulaire mis à disposition par la Poste. L'expéditeur reçoit un exemplaire du formulaire imprimé. La transmission électronique de ce dernier est aussi possible (p. ex. en format pdf).

L'accusé de réception revêt une fonction de preuve importante dans les rapports juridiques. Lors de la distribution d'actes judiciaires ou de poursuite, le fardeau de la preuve incombe à l'autorité expéditrice. L'accusé de réception sert à prouver la distribution et donc la notification en bonne et due forme d'une communication ou d'une décision. Au sens procédural, "en bonne et due forme" signifie d'une part que l'envoi a été délivré contre un accusé de réception, et d'autre part qu'il a été remis à une personne autorisée conformément aux dispositions de procédure en vigueur.

La validité de l'accusé de réception réglementé dans la législation postale doit être dissociée de la distribution régie par le droit de procédure applicable. Les dispositions de procédure correspondantes des différents domaines juridiques ne réglementent pas les exigences en matière d'accusé de réception. Elles ne précisent notamment pas si une signature manuscrite au sens de l'art. 14 du droit des obligations du 30 mars 1911 (CO) est requise⁴. Dans une éventuelle procédure d'exécution, cette insécurité juridique peut placer l'autorité expéditrice dans l'impossibilité de la preuve lorsque le destinataire ou les destinataires prétendent n'avoir pas reçu l'envoi.

La nouvelle réglementation permet de corriger cette insécurité juridique. Il est désormais explicitement précisé quand un accusé de réception est considéré valable selon le droit postal. La formulation établit qu'aucune signature manuscrite au sens de l'art. 14 CO, ni aucune signature assimilée, n'est requise pour qu'un accusé de réception soit valable. Un accusé de réception sur un appareil électronique est un moyen admis pour confirmer la réception d'un envoi. Pour la validité d'un accusé de réception selon la législation postale, il est déterminant que la confirmation montre suffisamment clairement quel envoi a été remis à quelle personne à quel moment. L'accusé de réception sert à prouver que la livraison physique d'un envoi a eu lieu et que celui-ci a été réceptionné par une personne physique.

L'accusé de réception se réfère uniquement à l'exécution des obligations découlant du contrat de transport conclu entre la Poste et l'expéditeur. Lors de la distribution, le facteur agit sur la base des

⁴ RS 220

conditions générales (CG) de la Poste, ce qui ne doit pas impérativement correspondre aux dispositions de procédure des différents domaines juridiques. Les divers actes de procédure contiennent plusieurs formulations relatives aux personnes habilitées à réceptionner l'envoi. Ainsi, conformément à l'art. 138, al. 2, du Code de procédure civile (CPC)⁵ et à l'art. 85, al. 3, du Code de procédure pénale (CPP)⁶, l'acte est réputé notifié lorsqu'il a été remis à une personne de plus de seize ans vivant dans le même ménage. Toutefois, selon les conditions générales actuelles de la Poste, la remise peut se faire aux membres du ménage âgés de douze ans ou plus, comme le permet le contrat de transport. L'expéditeur doit donc avoir la possibilité de bloquer la remise aux personnes de moins de 16 ans, faute de quoi les exigences formelles du code de procédure civile et du code de procédure pénale ne sont pas respectées.

Les CG réglementant exclusivement les rapports entre l'expéditeur et la Poste, l'accusé de réception ne déploie aucun effet juridique en dehors du domaine postal. L'accusé de réception valable n'instaure pas non plus la présomption d'une distribution correcte du point de vue procédural. Le fardeau de la preuve incombe toujours à l'expéditeur même lorsqu'il existe un accusé de réception valable. Comme pour l'accusé de réception imprimé, le destinataire de l'envoi peut affirmer a posteriori, ou dans le cadre d'une éventuelle procédure d'exécution, que la personne qui a réceptionné l'envoi est une autre personne que celle qu'elle a prétendu être, ou qu'elle n'était pas autorisée, selon les dispositions de procédure déterminantes, à recevoir l'envoi.

La nouvelle réglementation vise à empêcher que la validité de l'accusé de réception soit déjà contestée en tant que telle au motif qu'une signature sur un appareil électronique ne suffit pas pour confirmer valablement la réception d'un envoi recommandé. Il appartiendra ensuite aux tribunaux de juger, dans le cadre de l'appréciation des preuves, si la remise est réputée notifiée, au sens procédural. S'il existe un accusé de réception valable selon la présente disposition, celui-ci peut servir d'indice important dans la chaîne de preuves.

Art. 30, al. 2

Adaptation rédactionnelle (remplacement du terme "justificatif de distribution" par "accusé de réception"; voir art. 29, al. 3a^{bis})

2.2 Autorisation de distribution électronique

Al. 4^{bis}

Le service universel comprend au moins une offre avec accusé de réception. Les envois avec accusé de réception jouent un rôle important dans le trafic postal actuel et remplissent juridiquement une fonction de preuve importante. Afin de tenir compte de l'évolution technologique et de la numérisation, la Poste et les destinataires doivent bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la distribution des envois recommandés. La Poste doit pouvoir compléter les prestations physiques par des options électroniques. Elle peut proposer des offres qui permettent aux destinataires de se faire délivrer des envois avec accusé de réception même en leur absence. Les destinataires pourraient, par exemple, autoriser à l'avance la Poste suisse par voie électronique à distribuer ou à déposer l'envoi dans la boîte aux lettres ou la boîte postale (uniquement pour les lettres). L'autorisation électronique remplace la confirmation physique sur papier ou la signature sur un appareil électronique de saisie. Contrairement à l'accusé de réception visé à l'al. 3, let. a^{bis}, l'autorisation électronique de distribution est une prestation de la Poste en faveur des destinataires. Elle constitue une alternative à l'accusé de réception et ne fait pas partie des prestations de service universel que la Poste doit impérativement fournir.

⁵ RS 272

⁶ RS 312.0

Les mesures techniques et organisationnelles que la Poste est tenue de prendre concernant l'accusé de réception électronique selon l'al. 9 s'appliquent par analogie. La Poste doit concevoir ce service de telle sorte que les destinataires sont libres, pour chaque envoi, d'utiliser la prestation. Ils doivent pouvoir décider au cas par cas s'ils souhaitent que l'envoi soit remis contre signature, ou directement dans leur boîte aux lettres ou leur boîte postale moyennant une autorisation électronique, qui leur permet également d'en confirmer la réception. La Poste doit donner aux expéditeurs et expéditrices qui agissent dans l'exercice de tâches de droit publics la possibilité d'exclure d'emblée et de manière générale l'autorisation de distribution électronique pour l'envoi de leurs propres envois recommandés. Doivent être concernés les autorités administratives (unités administratives centrales, décentralisées ou devenues autonomes de la Confédération, des cantons ou des communes), les autorités judiciaires et d'autres organismes chargés de tâches publiques (p. ex., l'organe suisse de perception de la redevance de radio-télévision). Etant donné la grande importance de leurs envois dans les rapports juridiques, ils devraient pouvoir s'assurer que leurs envois ne sont remis que contre signature (électronique ou sur papier). L'autorisation électronique doit être exclue pour la délivrance d'actes judiciaires ou de poursuite, lesquels doivent être impérativement remis au moyen d'un accusé de réception, y compris la transmission de l'accusé de réception à l'expéditeur conformément à l'al. 1, let. d.

2.3 Maxilette à destination de l'étranger

Al. 2, let. a et b

La Convention postale universelle (UPU) règle les conditions générales du trafic postal transfrontalier. Lorsqu'un colis est envoyé en Suisse par la voie postale traditionnelle, un échange avec d'autres entreprises postales nationales a lieu conformément à la convention de l'UPU (droit international). La Poste est tenue de distribuer au destinataire tous les envois transportés en vertu des dispositions de la convention (obligation de transporter et de distribuer).

Dans le cadre du trafic postal transfrontalier, la Poste doit proposer l'offre Maxilette (jusqu'à 2 kg, somme de la longueur, de la largeur et de la hauteur inférieure à 90 cm, aucune des trois mesures ne devant excéder 60 cm). Bien que, selon l'art. 29, al. 2, let. a et b, applicable, le service universel dans le trafic postal international ne prévoit que le transport de lettres jusqu'à 1 kg, la Poste offre donc aujourd'hui déjà un tel produit, conformément aux exigences. L'adaptation du produit lettres pour les envois à l'étranger permet d'aligner le libellé de l'OPO sur les dispositions du droit international et la pratique de la Poste.

2.4 Distribution à domicile

Art. 31

A l'art. 14, al. 3, la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO) énonce que la Poste est tenue d'assurer la distribution à domicile dans toutes les zones habitées à l'année – autrement dit la distribution d'envois postaux à l'adresse indiquée. L'art. 31 OPO régleme les cas où une maison ne fait pas partie d'une zone au sens de la LPO et où la Poste n'est donc pas contrainte d'assurer la distribution à domicile. En l'absence d'une telle obligation, la Poste doit proposer une solution de remplacement. Les maisons de vacances ou de week-end ne sont pas considérées comme habitées à l'année et ne relèvent pas de cette disposition. Par contre, sont considérées comme habitées à l'année les maisons que personne n'habite pendant un certain temps en raison d'absences courantes telles que vacances, maladie, etc.⁷

Les personnes dont le droit à une distribution à domicile est remis en cause peuvent demander à la PostCom de rendre une décision sujette à recours (art. 22, al. 1 et 2, let. e, LPO). Comme auparavant, la PostCom examine les critères fixés à l'art. 31, al. 1, 2 et 2^{bis} OPO au cas par cas dans chaque procédure.

⁷ RS 783.0

Al. 1

L'al. 1 établit le principe selon lequel la Poste doit à l'avenir distribuer les envois postaux dans toutes les maisons habitées à l'année, sauf en cas d'exceptions selon les al. 2, 2^{bis}, ou l'art. 83a. L'énumération est exhaustive.

Al. 2, let. a-c

Selon la *let. a*, la Poste n'est pas non plus tenue d'assurer la distribution à domicile lorsque des difficultés disproportionnées telles que des mauvaises conditions de circulation ou la mise en danger du personnel de distribution l'en empêchent. La liste des exceptions inclut dorénavant la mise en danger de tiers – par exemple si le fait de circuler sur un chemin pour rejoindre une maison peut provoquer des chutes de pierres susceptibles de tomber sur une route ou un chemin en contre-bas et donc de mettre en danger les personnes qui pourraient s'y trouver.

Les deux exceptions contenues dans les *let. b* et *c* sont reprises telles quelles de la réglementation actuelle. Comme aujourd'hui, la Poste doit pouvoir trouver avec les destinataires une solution à l'amiable quant au lieu ou à la forme de la distribution. En cas de non-respect des prescriptions régissant les boîtes aux lettres ou les batteries de boîtes aux lettres, la Poste reste autorisée à suspendre temporairement la distribution à domicile ou à l'effectuer *via* une solution de remplacement.

Al. 2^{bis}

L'al 2^{bis} permet à la Poste de distribuer des envois postaux *via* une solution de remplacement si la distribution à domicile entraîne, dans un cas d'espèce, des coûts ou des charges disproportionnés. Cette exception ne devrait s'appliquer qu'aux maisons qui se situent en-dehors d'une zone telle que mentionnée à l'art. 31, al. 1, LPO dans la version du 29 août 2012, et qui ne répondent pas à la règle des 2 minutes. Elle vise toutefois à donner à la Poste une marge de manœuvre nécessaire pour réduire les coûts dans des cas extrêmes.

Une charge disproportionnée peut être éventuellement invoquée lorsque la distribution à domicile n'est possible qu'à pied, ou que la Poste ne peut plus utiliser ses propres véhicules de distribution et qu'elle doit prendre des funiculaires, des télécabines, des bateaux ou d'autres moyens de transport de tiers. On peut aussi parler de charge disproportionnée si le véhicule utilisé est excessivement usé par la configuration du terrain. La Poste évalue la situation concrète au cas par cas. Pour ce faire, elle doit aussi tenir compte du temps de parcours économisé, du nombre de ménages et d'entreprises concernés ainsi que des volumes d'envois. S'il s'agit de volumes moyens ou supérieurs à la moyenne, la distribution à domicile doit en général être maintenue. Dans les secteurs avec service à domicile, la Poste doit en outre considérer dans sa décision que les personnes concernées risquent, en cas de suppression de la distribution à domicile, d'accéder moins facilement aux services postaux et de paiement.

Al. 3

La disposition selon laquelle la Poste doit fournir une solution de remplacement dans les cas visés à l'al. 1 demeure inchangée. En cas de solution de remplacement, si les conditions locales le permettent, la Poste peut également proposer aux personnes concernées une distribution au point de distribution le plus proche ou sur l'itinéraire de la tournée du facteur. Lorsqu'elle examine la solution de remplacement, la Poste doit en outre prendre en considération la situation des personnes concernées, par exemple leur état de santé.

Art. 60, let. d

Il s'agit ici d'une adaptation formelle découlant de la modification de l'art. 31 OPO.

Art. 83a

Au 31 décembre 2019, la Poste desservait 1'983 maisons, soit 0.11 % de toutes les maisons habitées à l'année, en recourant à une solution de remplacement. Dans ces cas, la Poste ne doit pas être obligée de reprendre la distribution à domicile, même si aucune des dérogations énoncées aux *art. 31, al. 2, let. a-c*, ou *31, al. 2^{bis}* n'est applicable. Pour cette raison, la présente disposition prévoit que la Poste n'est pas tenue d'effectuer la distribution à domicile si, à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, une solution de remplacement selon l'*art. 31, al. 3*, existe déjà. Elle s'applique tant que le destinataire est la personne qui a conclu la solution de remplacement avec la Poste d'un commun accord. A tout changement de destinataire, la Poste doit négocier une nouvelle solution de remplacement. Celle-ci n'est pas liée à une maison, mais à un accord entre la Poste et le destinataire concerné, et doit donc être renégociée avec les nouveaux destinataires. Les autres exceptions qui conduisent à une solution de remplacement pour la distribution sont liées à la maison et non au destinataire, c'est pourquoi elles peuvent continuer à s'appliquer même s'il y a un changement de propriétaire ou de locataire.

La Poste doit également agir avec modération si la situation d'un résident disposant d'une solution de remplacement change de manière significative, de sorte que la solution de remplacement n'est plus raisonnable. Dans un tel cas, la Poste n'est pas obligée de reprendre la distribution à domicile. Elle doit toutefois vérifier s'il existe une solution de remplacement plus appropriée, raisonnable et mieux adaptée aux nouvelles circonstances. La livraison des envois postaux à une boîte postale dans le village le plus proche pourrait, par exemple, être remplacée par la distribution au plus proche carrefour que le facteur traverse au cours de sa tournée. Une réduction de la fréquence de distribution au domicile serait également envisageable. Dans des cas de rigueur extrêmes, l'examen de la solution de remplacement doit donc être possible, même si celle-ci est en principe légale.

2.5 Distribution jusqu'à 12h30 des quotidiens en abonnement

Art. 31^{bis}

Al. 1

L'al. 1 pose le principe selon lequel, dans les régions où les quotidiens en abonnement ne bénéficient pas d'une distribution matinale mais arrivent avec le courrier ordinaire, la distribution est effectuée jusqu'à 12h30 au plus tard. Cette disposition garantit que les nouvelles du jour parviennent aux lecteurs dans un délai raisonnable. Basée sur l'*art. 14 LPO*, la réglementation définit une exigence de qualité pour la distribution des quotidiens en abonnement. Elle concerne tous les quotidiens en abonnement, mais pas les quotidiens à grand tirage sans abonnement. Il n'existe par contre aucune restriction à la zone principale de distribution d'un journal.

La Poste doit assurer la distribution des quotidiens en abonnement jusqu'à 12h30 au plus tard dans les régions sans distribution matinale. Il s'agit de régions où aucune organisation de distribution matinale n'est présente et où une telle offre fait totalement défaut. En revanche, la disposition ne s'applique pas si une offre de distribution matinale est en principe possible dans une région, mais que l'éditeur d'un quotidien y renonce volontairement. La façon dont une région est définie doit être fixée dans la méthode de mesure. Il est judicieux de se baser sur la zone de distribution habituelle.

Al. 2

L'al. 2 cite les cas pour lesquels la méthode de mesure ne s'applique pas. Il y a d'une part celui où les exemplaires des quotidiens en abonnement sont livrés en retard par l'éditeur à la Poste. Dans les différentes étapes de la production du journal allant jusqu'à la distribution à l'abonné, il ne reste guère de réserves de temps. Les retards survenus chez l'éditeur ou à l'imprimerie ne doivent pas être imputés à la Poste. D'autre part, il y a les retards dus à des événements sur lesquels ni la Poste, ni les éditeurs n'ont d'influence (p. ex. les catastrophes naturelles).

Al. 3

L'al. 3 de la disposition définit l'exigence minimale de qualité que la Poste est tenue de remplir et de présenter à l'autorité de surveillance compétente. Ainsi, la distribution avant midi des quotidiens en abonnement selon l'al. 1 doit être assurée, annuellement et pour toute la Suisse, dans au moins 95 % des cas. Etant donné que divers facteurs peuvent avoir une incidence sur le respect de l'exigence définie à l'al. 1, une petite marge de manœuvre est laissée à la Poste. Par exemple, la quantité d'envois distribués avec les quotidiens fluctue ou des tournées sont temporairement regroupées pour différentes raisons. Les conditions climatiques peuvent également empêcher une distribution ponctuelle. Il serait donc irréaliste d'exiger de la Poste qu'elle garantisse la prestation dans 100 % des cas. En outre, la valeur de 95 % concorde avec les exigences de qualité déjà applicables pour les lettres et les colis (voir art. 32 OPO).

Al. 4 et 5

La méthode de mesure de l'exigence de qualité pour la distribution des quotidiens en abonnement doit non seulement être précise, mais aussi pouvoir être réalisée à un coût raisonnable. Il convient de la faire certifier par un organe indépendant et reconnu. La Commission fédérale de la poste (PostCom) approuve la méthode et les modifications apportées. La Poste prend en charge les coûts.

Etant donné que cette exigence de qualité diffère considérablement de la mesure des délais d'acheminement des lettres et des colis, la Poste a mis au point et testé avec succès une nouvelle méthode dans le cadre d'un projet pilote. Lors de l'approbation de la méthode de mesure, la PostCom devra tenir compte des expériences positives faites avec cette méthode. Celle-ci est basée sur le comptage par le facteur, qui doit indiquer le nombre d'exemplaires de journaux qu'il emporte dans sa tournée et le nombre d'exemplaires qu'il livre après 12h30. Le relevé est réalisé sous forme de sondage dans chaque secteur de distribution pertinent. Tous les quotidiens en abonnement sont pris en compte. Le rapport entre les exemplaires de journaux livrés après 12h30 et le total des exemplaires à distribuer fait office de valeur de qualité.

Art. 53, al. 1

L'al. 1 actuel de la disposition est complété de manière à ce qu'en plus des délais d'acheminement visés à l'art. 32 et de l'accessibilité visée à l'art. 33, la Poste doive également charger un organe spécialisé indépendant de procéder à l'évaluation annuelle de l'exigence visée à l'art. 31a. Les al. 2 et 3 restent inchangés.

Art. 60, al. 2

L'art. 60 est complété par un al. 2. Celui-ci prévoit que la Poste doit présenter à la PostCom, au plus tard le 31 mars de chaque année, un rapport sur le respect des exigences de qualité pour la distribution des quotidiens en abonnement, visée à l'art. 31a. Lors de l'approbation de la méthode de mesure visée à l'art. 31a, al. 5, la PostCom définit avec la Poste les informations à fournir dans le rapport. Comme la méthode doit être approuvée après l'entrée en vigueur de cette disposition, la Poste devra apporter les preuves requises en vertu de l'art. 31a pour la première fois pour l'année de référence 2021. Elle ne doit donc pas soumettre de rapport sur ce point à la PostCom pour l'année 2020.

2.6 Service universel en matière de services de paiement

Art. 43, al. 1^{bis} (Offres)

Le service universel comprend au moins une offre pour les services mentionnés à l'art. 43, al. 1, let. a à e, notamment l'ouverture et la gestion d'un compte pour recevoir et effectuer des virements en espèces. Il s'agit ainsi de garantir que la population résidant en Suisse dispose d'une offre en services de paiement de base.

Le mandat de service universel en matière de services de paiement est formulé de manière technologiquement neutre. Il ne peut en découler aucun droit à une forme précise d'accès aux prestations. Par conséquent, des offres électroniques comme "e-finance" ne font pas obligatoirement partie du service

universel. PostFinance est toutefois libre de proposer de tels services. Il relève de la compétence entrepreneuriale de PostFinance de décider si, pour qui et comment des prestations sont fournies hors du mandat de service universel. Les modalités sont fixées dans le cadre des relations contractuelles avec les clients.

En Suisse, la Poste garantit qu'un service universel suffisant en matière de services de paiement soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Ce service universel vise principalement à permettre aux clients privés et commerciaux établis en Suisse de régler leurs factures de la manière la plus simple possible. L'offre de base doit créer les conditions favorables à la satisfaction des besoins en biens personnels et économiques.

Pour les personnes morales, le service universel doit couvrir les besoins généralement liés à une activité commerciale. Le mandat de service universel ne doit toutefois pas constituer la base même d'une activité ou d'un modèle commercial, et donc rendre possible une activité exercée à titre professionnel. Dès lors, le mandat n'englobe notamment pas les activités commerciales destinées à fournir des services de paiement pour le compte de tiers.

Le cercle des bénéficiaires de l'offre de service universel se limite aux personnes morales qui disposent d'un siège et d'un établissement en Suisse. Seules profitent du service universel en matière de services de paiement les personnes physiques et morales qui ont un lien suffisant avec la Suisse. L'établissement comprend le siège social et la succursale. L'établissement est le lieu où une personne morale exerce effectivement ses activités. Cela suppose qu'est déployée depuis ce lieu une activité qui crée un lien opérationnel avec la Suisse. Le siège principal est le lieu où la direction réside principalement ou a son siège permanent depuis lequel elle mène les affaires courantes de l'entreprise. Le critère déterminant est la présence physique de l'exploitant de l'entreprise et non le siège statutaire. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la succursale est une entreprise géographiquement séparée de l'entreprise principale, mais juridiquement dépendante, avec une certaine indépendance économique. Il est ici aussi attendu qu'une activité commerciale a lieu.

Le mandat de service universel se limite aux services de paiement nationaux en francs suisses réalisés en Suisse sans lien avec l'étranger. Le trafic des paiements transfrontalier avec des virements en francs suisses ou dans une monnaie étrangère ne fait pas partie du service universel.

Art. 45, al. 1 (Exceptions)

Let. a

Dans certains cas, les prestations de PostFinance sont envisagées par des personnes avec qui les banques n'établissent habituellement pas de relations d'affaires pour des raisons de sécurité et de réputation. Certaines activités présentent un risque accru, par exemple le transfert de fonds et de valeurs (Money Transmitting) ou l'origine de la fortune de clients provenant de pays à risques. Dans ces cas, le respect des obligations de diligence conformément à la législation sur le blanchiment d'argent occasionne un surcroît de travail. Avec les transferts de fonds par exemple, des versements en espèces et des paiements collectifs parfois importants sont réalisés lors de ces opérations. Souvent, ces fonds ne restent que peu de temps sur les comptes et sont transférés ailleurs. De tels clients possèdent un compte chez PostFinance principalement pour pouvoir mener leur modèle d'affaires. Des mesures particulières sont donc nécessaires pour réduire entre autres les risques de blanchiment d'argent. Dans les cas où le respect des exigences relatives aux obligations de diligence conformément à la législation sur le blanchiment d'argent et aux critères en la matière établis conformément à la pratique de la FINMA entraîne pour PostFinance une charge disproportionnellement élevée, PostFinance a le droit de refuser une relation d'affaires ou d'y mettre fin. La pratique des tribunaux a montré que les dispositions en vigueur sont peu précises et règlent notamment de manière peu claire quand PostFinance est autorisé à exclure des clients d'une prestation dans le domaine du service universel (exception à l'obligation de contracter). Les dispositions d'exception en vigueur et les explications y relatives sont remaniées sur le plan rédactionnel et complétées.

Pour déterminer une charge disproportionnée, il est possible de se référer comme ordre de grandeur à la charge de travail à fournir habituellement pour un client standard (retail banking), en lien avec le respect des obligations de diligence. L'identification du client, la détermination de l'ayant droit économique et l'examen standardisé du comportement face aux transactions sont notamment des tâches "habituelles" à fournir auprès de tous les clients. Si, lors de l'établissement ou de la poursuite d'une relation d'affaire, la charge de travail s'avère anormalement élevée par rapport au traitement habituel pour un client standard, celle-ci est disproportionnée et n'est plus acceptable. Une légère surcharge ne suffit pas. Le temps approximatif en heures pour le respect des obligations de diligence par mois ou par année, les ressources personnelles qui doivent être engagées pour respecter les obligations de diligence ainsi que les coûts y relatifs peuvent servir de valeur indicative.

Let. b

Le mandat de service universel garantit l'accès aux prestations de base du trafic des paiements relevant du service universel partout en Suisse. Le but est de permettre à des personnes domiciliées en Suisse de payer des factures et d'autres dettes en effectuant un virement d'espèces à un tiers, de déposer des espèces sur un compte suisse (versement en espèces) et de retirer des espèces (art. 43 OPO). Le mandat de service universel permet d'une part le transfert d'espèces en faveur de tiers et d'autre part le versement d'espèces et leur dépôt en toute sécurité sur un compte propre destiné au trafic des paiements. Par contre, le transfert pur d'actifs, grâce auquel des tiers transfèrent des actifs à d'autres tiers, ne fait pas partie du mandat de service universel, tout comme le trafic des paiements transfrontaliers ou les transferts entre des comptes propres, par exemple des virements entre sociétés de domicile avec le même ayant droit économique.

L'obligation de PostFinance d'offrir un compte ancré à l'art. 43, al. 1, let. a, OPO ne doit pas aboutir à ce que PostFinance doivent servir de réseau pour mener un modèle d'affaires particulier. Une telle obligation de contracter sans réserve contredit l'esprit et le but du service universel. Notamment, l'obligation de fournir le service universel ne doit pas être invoquée pour mener des pratiques commerciales illicites. Ce type de pratiques pourrait se retourner contre PostFinance.

Un risque abstrait élevé d'atteinte au droit ou à la réputation est déjà suffisant pour justifier une limitation du mandat de service universel. Une condamnation définitive du client n'est pas nécessaire. Une atteinte au droit ou à la réputation est déjà à craindre dès lors qu'une procédure juridique (de droit civil ou pénal) est engagée, notamment à l'encontre du titulaire du compte ou de personnes en relation avec celui-ci. C'est le cas par exemple lorsqu'un organe du titulaire du compte ou d'une entreprise détenue par celui-ci est impliqué dans la procédure. Il y a atteinte au droit lorsque PostFinance subit un préjudice économique. Un tel préjudice peut survenir si PostFinance est poursuivi au plan civil en raison des activités frauduleuses d'un client. Si des risques financiers existent en cas de conclusion ou de poursuite d'une relation contractuelle, une dérogation est justifiable et PostFinance a la possibilité de refuser une relation contractuelle ou d'y mettre fin unilatéralement. Outre le dommage matériel, la publicité d'une procédure civile ou pénale entraîne des dégâts d'image importants et peut entraîner des coûts élevés. Un classement de la procédure ne permet pas de réparer ou de rétablir complètement une atteinte à la réputation. En cas d'acquiescement toutefois, PostFinance ne peut plus refuser une éventuelle reprise de la relation contractuelle sur la base de ce motif.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les cantons et les communes

Pour la population et l'économie, les adaptations dans le domaine de la distribution à domicile, mais aussi de la distribution jusqu'à 12h30 des quotidiens dans les régions où il n'existe pas de distribution matinale, constituent une amélioration significative par rapport aux règles actuelles.

3.2 Conséquences pour la Poste

La Poste assure actuellement la distribution à domicile dans de nombreux endroits où la réglementation actuelle ne l'y oblige pas. Si elle se limitait à ses obligations légales, elle pourrait réduire ses coûts

d'environ 30 millions de francs. Avec la nouvelle définition de la distribution à domicile, ce potentiel d'économie n'existe plus.

La distribution des journaux à tous les ménages jusqu'à 12h30 au plus tard dans les zones où aucune distribution matinale n'est offerte entraîne également des coûts supplémentaires. La Poste a déjà répondu à cette exigence. Selon ses propres calculs, en 2017, les coûts se montaient à 3.5 millions de francs; ils augmentent chaque année de 0.5 million, vu que le potentiel d'optimisation susceptible de réduire l'infrastructure, qui aurait pu être réalisé sans cette obligation en raison de la baisse des volumes, disparaît. En outre, en raison de la baisse du tirage des journaux, la distribution matinale est proposée dans un nombre de plus en plus restreint de régions, de sorte que la nouvelle réglementation touche chaque année un plus grand nombre de régions. Selon la Poste, la baisse des revenus s'élèvera à environ 10 millions de francs en 2030. La réglementation de l'heure de clôture de la distribution empêche en outre d'autres optimisations des processus entre le tri et la distribution, qui représenteraient pourtant un potentiel d'économie important (estimation de la Poste: environ 20 millions de francs).

L'adaptation dans le domaine du trafic des paiements relevant du service universel apporte davantage de sécurité juridique à la Poste.

3.3 Conséquences pour la Confédération

En tant qu'unique propriétaire de la Poste, la Confédération est intéressée à la fois par un financement du service universel viable à long terme et par une situation économique stable de la Poste. L'évolution des comportements des clients et la numérisation entraînent une baisse constante de la demande de prestations physiques du service universel dans le domaine postal et des paiements. L'utilisation du réseau de distribution et de poste, qui est unique en Europe, est en déclin. En raison des exigences légales, la Poste ne peut pas compenser la baisse de revenus qui en résulte par une adaptation du service universel. Le projet vise à renforcer un service universel déjà très étendu. Dans le même temps, les nouvelles exigences limitent la flexibilité dans la création de prestations opérationnelles de la Poste. Cette situation et la charge financière qui en découle réduiront la possibilité pour la Poste d'exploiter le service universel de manière rentable. Bien que les coûts supplémentaires soient proportionnés, le potentiel irréalisable d'optimisation des coûts est important, ce qui contribue à mettre en péril la garantie à moyen et long termes du financement du service universel.