



Décision n°. 10/2014

du 28 août 2014

de la Commission fédérale de la poste PostCom

en l'affaire

A_____

Requérant

contre

Poste CH SA, Corporate Center, Viktoriastrasse 21, 3030 Berne

partie adverse

concernant

une demande de prise de décision relative à
l'emplacement des boîtes aux lettres, rue Y_____ 112, Z_____



I. Exposé des faits

1. Le 22 janvier 2014 et le 10 février 2014, le requérant a saisi par écrit la PostCom pour demander que la distribution du courrier soit à nouveau assurée dans sa boîte aux lettres située à la rue Y_____ 112 à Z_____.
2. L'exposé des faits ci-après a été établi sur la base de la demande du requérant ainsi que des prises de position des parties dans le cadre de l'échange de correspondances :
Le requérant a construit à la rue Y_____ 112 à Z_____ un immeuble neuf comprenant trois appartements. Il occupe un de ces appartements depuis début 2014. Deux autres appartements sont loués. L'immeuble est situé en contrebas de la rue sur un terrain en pente. L'accès à l'immeuble se fait directement depuis la rue via l'étage supérieur (accès supérieur) qui est occupé par le requérant. Un escalier permet d'accéder aux appartements locatifs situés à l'étage inférieur. De plus, une nouvelle petite route d'accès privée bifurque après la rue Y_____ 116 et permet de rejoindre en contrebas de la rue, via les terrains n° 116 et n° 114, l'immeuble n° 112. C'est également à cet endroit que se trouvent les places de stationnement de l'immeuble n° 112. Depuis cette route, on peut également accéder par l'escalier aux appartements de cet immeuble (accès inférieur). Les boîtes aux lettres des appartements de l'immeuble n° 112 se trouvent au niveau de l'accès supérieur : les deux boîtes aux lettres des locataires sont installées près du trottoir et la boîte aux lettres du requérant se trouve en retrait, à une distance d'environ 7 à 8 mètres, à côté de la porte d'entrée de son appartement, sur le même palier.
Par courrier du 5 décembre 2013, la Poste a rendu le requérant attentif aux dispositions de l'ordonnance sur la poste régissant les boîtes aux lettres et l'a informé du fait que d'éventuels envois seraient mis à sa disposition à l'office de poste le plus proche aussi longtemps que ses boîtes aux lettres ne sont pas conformes à l'ordonnance. Le 11 décembre 2013 ainsi que le 9 janvier 2014, le requérant et des représentants de la Poste se sont rencontrés sur les lieux sans toutefois parvenir à un accord. Par courrier du 13 janvier 2014, la Poste a confirmé au requérant que les boîtes aux lettres pouvaient être installées dans l'entrée des immeubles locatifs à condition d'y être groupées.
3. La Poste CH SA, en sa qualité de partie adverse (ci-après : La Poste), a pris position sur la requête par courriers du 12 mars et du 30 mai 2014. Elle a proposé de rejeter entièrement la demande du requérant sous suite de frais et dépens, tout en confirmant son point de vue selon lequel les boîtes aux lettres du requérant et de ses locataires doivent être installées au même endroit conformément à l'art. 74, al. 2 OPO. Concernant l'emplacement des boîtes aux lettres, la Poste propose comme alternatives les solutions suivantes :
 - Installation de la boîte aux lettres du requérant au même endroit que les boîtes aux lettres des locataires (près du trottoir).
 - Emplacement de la boîte aux lettres des deux locataires au même endroit que celle du requérant (à côté de l'entrée de son appartement).Le requérant a rejeté les deux propositions dans ses prises de position datées du 13 avril et du 30 juin 2014. Il affirme que la Poste lui a proposé lors de l'un des entretiens d'installer la batterie de boîtes aux lettres au niveau de l'accès inférieur de l'immeuble. La Poste conteste cette information et rejette cet emplacement.



II. Considérants

4. Conformément à l'art. 76 de l'ordonnance sur la poste du 29 août 2012 (OPO; RS 783.01), la PostCom tranche en cas de litige résultant des art. 73 à 75. En l'espèce, il s'agit d'un litige concernant l'emplacement des boîtes aux lettres. Le requérant a saisi la PostCom pour qu'elle prenne une décision en la matière. La PostCom est donc compétente pour traiter le présent litige.
5. Selon l'art. 74, al. 1 OPO, la boîte aux lettres doit être placée à la limite de la propriété, à proximité immédiate de l'accès habituel à la maison. Selon l'al. 2, si plusieurs boîtes aux lettres se rapportent à la même adresse, elles doivent être placées au même endroit. Si différents emplacements entrent en ligne de compte, on optera pour celui qui est situé le plus près de la route. Selon l'al. 3, dans les immeubles d'habitation et les bâtiments à usage commercial, la batterie de boîtes aux lettres peut être placée dans le périmètre des entrées à condition que l'on puisse y accéder depuis la rue. Conformément au rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur la poste du 29 août 2012 (ci-après : rapport explicatif), sont réputées immeubles d'habitation les maisons comprenant plus de deux ménages, ainsi que les maisons individuelles et les maisons en terrasse d'un seul tenant pour autant qu'elles abritent plus de deux ménages et disposent d'un accès commun à la rue (rapport explicatif, commentaire de l'art. 74). Les prescriptions sur l'emplacement doivent servir l'intérêt des clients de pouvoir si possible recevoir les envois postaux à leur domicile, mais aussi permettre aux prestataires d'assurer une distribution rationnelle (cf. rapport explicatif, commentaire de l'art. 74).
6. En l'espèce, on ne peut contester le fait que l'immeuble en question est bien un immeuble d'habitation au sens de l'art. 74, al. 3 OPO. Par conséquent, les boîtes aux lettres peuvent être installées dans le périmètre de l'entrée de l'immeuble à condition que l'on puisse y accéder depuis la rue. En revanche, la question de l'entrée de l'immeuble au sens de l'art. 74, al. 3 OPO est controversée. Du point de vue du requérant, l'accès à l'immeuble se fait par la petite route d'accès privée, soit un étage et demi plus bas que la rue Y_____ (accès inférieur). Du point de vue de la Poste en revanche, c'est l'accès supérieur par la rue Y_____ qui est déterminant.
7. L'entrée au sens de l'art. 74, al. 3 OPO est étroitement liée à l'accès habituel à la maison selon l'art. 74, al. 1 OPO. Sur ce dernier point, le Tribunal administratif fédéral a stipulé que l'accès habituel est le chemin habituellement et généralement emprunté par tous - c'est-à-dire notamment les occupants et visiteurs - pour accéder à l'immeuble (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3895/2011 du 18 avril 2012, cons. 4.1.1). Cette jurisprudence se réfère certes à l'ancienne ordonnance du DETEC du 18 mars 1998 relative à l'ordonnance sur la poste (ci-après: ancienne ordonnance DETEC), qui a été abrogée par l'OPO actuelle le 1^{er} octobre 2012. Les dispositions régissant les boîtes aux lettres ont cependant été en grande partie reprises de l'ancienne ordonnance. C'est pourquoi nous nous référons à l'ancienne jurisprudence lorsque aucune modification n'a été apportée à la disposition concernée comme c'est le cas en l'espèce. Ainsi, l'entrée de l'immeuble au sens de l'art. 74, al. 3 OPO ne se définit pas uniquement en fonction des habitudes des occupants. Il convient surtout de prendre en considération l'accès à l'immeuble également emprunté par les personnes extérieures. C'est ce qui ressort du sens et du but des prescriptions relatives à l'emplacement des boîtes aux lettres visant à concilier les intérêts des prestataires postaux et ceux de la clientèle. Il faut partir du principe que le personnel de distribution ne dispose pas toujours d'une connaissance très précise des lieux; d'une part, il faut que les auxiliaires soient aussi en mesure d'assurer la distribution de



manière rapide et efficace, de l'autre, les prescriptions prennent également en compte les intérêts des petits prestataires postaux qui, en raison de volumes de distribution modestes, ne peuvent pas réellement acquérir une connaissance plus précise des lieux.

8. Pour les occupants de l'immeuble motorisés, l'accès se fait certainement par la petite route privée (accès inférieur) puisque les places de stationnement de l'immeuble s'y trouvent. Il ressort des plans et des photos joints au dossier que l'accès n'est toutefois pas évident à trouver pour les personnes extérieures (qui empruntent la rue dans le sens de numérotation), étant donné que la bifurcation de la petite route d'accès depuis la rue Y_____ se trouve après les deux maisons suivantes, soit après le n° 116. Si l'on prend la rue dans le sens de numérotation, l'accès inférieur représente un détour. En effet, l'accès inférieur est une entrée de derrière ; celle-ci n'est déterminante ni au sens de l'art. 74, al. 1 ni au sens de l'art. 74, al. 3 OPO. Par conséquent, pour l'immeuble n° 112, il n'existe qu'une seule entrée au sens de l'art. 74, al. 3 OPO, à savoir celle au niveau de la rue Y_____ qui correspond à la numérotation de la rue et qui est accessible de plain-pied depuis la rue. C'est également à cet endroit que le requérant avait posé correctement les boîtes aux lettres.
9. En outre, la question de savoir si la Poste est tenue de procéder à la distribution lorsque les boîtes aux lettres sont bien situées dans le périmètre de l'entrée mais pas au même endroit est également controversée. En l'espèce, les boîtes aux lettres sont, selon les indications du requérant, installées à une distance d'environ sept à huit mètres les unes des autres. Selon l'art. 74, al. 2 OPO, première phrase, si plusieurs boîtes aux lettres se rapportent à la même adresse, elles doivent être placées au même endroit. Cette prescription est évidemment aussi valable pour les immeubles d'habitation au sens de l'art. 74, al. 3 OPO. Toute autre interprétation serait absurde : un emplacement unique pour toutes les boîtes aux lettres se rapportant à la même adresse permet une distribution efficace tout en évitant les erreurs de distribution. La question peut rester ouverte de savoir si des dérogations aux prescriptions relatives à l'emplacement des boîtes aux lettres au sens de l'art. 75 OPO peuvent constituer une entorse au principe de l'emplacement unique, étant donné qu'en l'espèce aucune de ces dérogations n'est applicable ni invoquée par le requérant. L'exécution efficace du mandat de service universel et l'absence d'erreurs de distribution relèvent de l'intérêt public et priment l'intérêt privé du requérant à laisser les boîtes aux lettres à deux endroits différents. Par conséquent, les boîtes aux lettres de la rue Y_____ ne sont pas conformes à l'art. 74, al. 2, première phrase, OPO.
10. Le requérant estime que les différents emplacements se justifient étant donné que la distribution au n° 114, dont il est également propriétaire, s'est beaucoup améliorée avec la nouvelle petite route d'accès privée. Avant cette transformation, le personnel chargé de la distribution devait descendre et monter une vingtaine de marches pour accéder à l'entrée du n° 114 et y distribuer le courrier. Il peut désormais accéder directement à l'entrée et aux boîtes aux lettres avec le véhicule. Pour le requérant, cet allègement justifie le surcroît de travail exigé du personnel de distribution pour desservir les boîtes aux lettres du n° 112 à deux emplacements distincts. Le requérant a par ailleurs annoncé vouloir fermer la route d'accès au n° 114 au cas où la Poste n'assurerait pas la distribution au n° 112 comme il le demande.
11. La présente procédure concerne l'emplacement des boîtes aux lettres à la rue Y_____ 112. Contrairement à l'opinion du requérant, le n° 114 n'est pas concerné; l'emplacement de ces boîtes aux lettres n'est remis en question ni par la Poste ni par le requérant. La question de savoir si la fermeture de la route d'accès pour le personnel de distribution constituerait un



abus de droit, peut rester ouverte. En tout cas, la Poste pourrait alors réexaminer l'emplacement des boîtes aux lettres au n° 114.

12. En « compensant » le surcroît de travail demandé pour la distribution, le requérant remet implicitement en question la proportionnalité de l'exigence de la Poste. En vertu de l'art. 5, al. 2 de la Constitution fédérale, l'activité de l'Etat, dont fait partie la fourniture du service universel par la Poste, doit être proportionnée au but visé.
13. Dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif fédéral a constamment estimé sous le régime de l'ancien droit que les prescriptions relatives aux boîtes aux lettres étaient conformes au principe de proportionnalité et qu'elles sont dans l'intérêt public (dernièrement dans son arrêt A-6736/2011 du 7 août 2012, Cons. 3.3). Il se référait notamment aux dérogations des art. 14 et 15 de l'ancienne ordonnance du DETEC relative à l'ordonnance sur la poste, qui autorisaient suffisamment des mesures moins radicales, voire la renonciation à ces mesures. Désormais, deux motifs de dérogation ne figurent plus dans les nouvelles prescriptions entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2012, notamment celui du « surcroît de travail négligeable » selon l'art. 14, al. 1, let. c de l'ancienne ordonnance du DETEC. Dès lors se pose la question de savoir si l'on peut considérer que la proportionnalité générale des prescriptions est toujours assurée. En l'absence de sérieux motifs que le Tribunal administratif fédéral a toujours exigés pour l'admission d'une dérogation justifiée par « un surcroît de travail négligeable », cette question peut cependant rester ouverte. Le Tribunal administratif fédéral estimait à cet égard que, vu l'obligation de fournir le service universel de la Poste, il ne fallait pas seulement prendre en considération le travail supplémentaire occasionné par la dérogation dans le cas d'espèce, mais qu'il fallait aussi l'extrapoler - conformément au principe de l'égalité de traitement - à l'ensemble des clients de la Poste en Suisse se trouvant dans une situation comparable. Si cette extrapolation conduisait à un surcroît de travail non négligeable, celui-ci ne pouvait se justifier que compte tenu de sérieux motifs d'un certain poids (cf. arrêt A-6736/2011 du 7 août 2012, Cons. 3.4). De tels motifs ne sont en l'occurrence pas manifestes et ne sont pas invoqués par le requérant.
14. Par ailleurs, selon le Tribunal administratif fédéral, une telle compensation du surcroît de travail n'est de toute façon pas admissible (cf. arrêt A-6736/2011 du 7 août 2012, Cons. 3.5: « *L'amélioration de la situation déjà obtenue par la mise en place de nouvelles installations à l'extérieur des bâtiments ne peut (...) servir à justifier le non-respect d'autres prescriptions.* »). On peut donc en conclure que l'exigence de la Poste d'un emplacement unique conformément à l'art. 74, al. 2 OPO est conforme au principe de proportionnalité.
15. Le requérant affirme avoir déjà clarifié en 2011 par téléphone avec la Poste la question de l'emplacement des boîtes aux lettres. Il aurait alors été informé qu'il pouvait placer les deux boîtes aux lettres pour les locataires dans la rue et installer la sienne devant l'entrée de son appartement - soit sept à huit mètres plus loin sur le même palier. Il n'est toutefois pas en mesure de fournir la preuve de ces informations. La charge matérielle de la preuve incombe à la partie qui veut obtenir la reconnaissance d'un droit sur la base d'un état de faits donné, cette partie devant supporter les conséquences en cas d'absence de preuve (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle*, troisième édition, ch. 2.2.6.4 page 299). Etant donné que les prétendues garanties ne peuvent être prouvées, le requérant ne peut en inférer aucun droit. L'examen de la protection de la bonne foi n'est ainsi pas nécessaire. Les mêmes considérations s'appliquent à l'affirmation du requérant selon laquelle les représentants de la Poste lui auraient proposé lors d'un entretien



sur les lieux de placer les boîtes aux lettres près de l'entrée inférieure. La Poste conteste de tels propos que le requérant n'est en mesure de prouver.

16. Le requérant se plaint en outre de plusieurs erreurs de distribution depuis l'emménagement à la rue Y_____ 112. La qualité de la distribution ne fait pas l'objet de la présente procédure. La Poste est néanmoins tenue de faire preuve d'une prudence particulière en distribuant le courrier à la rue Y_____ 112 et 114 afin d'éviter à l'avenir de telles erreurs. Si la qualité de la distribution ne s'améliore pas, le requérant pourra le signaler à la PostCom, qui analyserait alors la situation et, le cas échéant, pourrait ouvrir une procédure de surveillance. Le requérant n'aurait cependant pas la qualité de partie dans une telle procédure.
17. Le reproche fait par le requérant à la Poste de se retrancher derrière la loi dans la question de l'emplacement des boîtes aux lettres, est infondé. Comme expliqué ci-dessus, les prescriptions relatives aux boîtes aux lettres garantissent la prise en compte équilibrée des intérêts des prestataires de services postaux et des clients. La Poste a non seulement le droit, mais aussi le devoir de faire appliquer ces prescriptions auprès de la clientèle (cf. le commentaire du rapport explicatif relatif à l'art. 73). Cela n'est pas seulement dans son propre intérêt, mais aussi dans celui des autres prestataires de services postaux qui souhaitent également assurer la distribution de manière efficace. La Poste est par ailleurs tenue de respecter l'égalité de traitement de ses clients. La marge de manœuvre qui permettrait une évaluation des intérêts dérogeant aux prescriptions de l'ordonnance sur la poste est donc très étroite, conformément à la jurisprudence constante du Tribunal administratif fédéral. En l'occurrence, une marge de manœuvre existe uniquement en liaison avec les prescriptions de l'art. 74 OPO relatives à l'emplacement de la batterie de boîtes aux lettres commune à proximité de l'accès supérieur.
18. En résumé, les boîtes aux lettres de la rue Y_____ 112 sont bien situées à proximité immédiate de l'accès habituel à la maison conformément à l'art. 74, al. 1 et dans le périmètre des entrées conformément à l'art. 74, al. 3 OPO, mais elles ne sont pas conformes à l'art. 74, al. 2 OPO parce qu'elles ne sont pas placées au même endroit. La Poste était donc dans son droit de refuser d'assurer la distribution dans la boîte aux lettres du requérant vu l'art. 31, al. 2, let. c OPO. Elle devra reprendre la distribution dès que le requérant se sera mis aux normes. Au vu des plans et des photos qui ont été remis, les emplacements proposés par la Poste paraissent conformes aux prescriptions de l'OPO. L'emplacement proposé par le requérant à l'accès inférieur depuis la petite route privée n'est en revanche pas conforme puisqu'il s'agit d'une entrée de derrière qui n'est pas déterminante à la lumière de l'art. 74, al. 3 OPO.
19. L'art. 4, al. 1, let. g du règlement des émoluments de la Commission de la poste (RS 783.018) prévoit le paiement d'un forfait de 200 francs pour les décisions liées aux litiges concernant l'emplacement des boîtes aux lettres. Vu l'issue de la présente procédure, le forfait de 200 francs sera facturé au requérant.
20. Dans sa requête du 12 mars 2014, la Poste a demandé une indemnité de partie (« sous suite de frais et dépens »). La loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) ne prévoit pas l'allocation d'indemnités aux parties dans la procédure administrative de première instance (Maillard, in *Waldmann / Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 64 N 1*). L'indemnité de partie ne peut donc pas être accordée.



III. Décision

Sur la base de ces considérants, la PostCom prononce:

1. Les demandes du requérant du 22 janvier et du 10 février 2014 sont rejetées.
2. Les frais de la procédure sont fixés à 200 francs et sont à mettre à la charge du requérant.
3. Aucune indemnité de partie n'est accordée.

Commission fédérale de la poste PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Président

Dr. Michel Noguet
Responsable du secrétariat

Envoi :

A notifier à:

Indication des voies de droit

Il peut être formé recours contre la présente décision dans les 30 jours dès la notification. Le recours doit être adressé au Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall.
Le délai ne court pas: du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement; du 15 juillet au 15 août inclusivement; du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.
Le recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire. La décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent en mains du recourant, sont à joindre au recours.