



Décision 19 / 2015

en date du 27 août 2015

de la Commission fédérale de la poste PostCom

en l'affaire

A. _____
représentés par B. _____

Requérants

contre

Poste CH SA, Wankdorfallee 4, 3030 Berne

Partie adverse

concernant

Demande de reprise de la distribution à domicile

I. Faits

1. Les requérants résident dans une exploitation agricole composée de 2 ménages/maisons sur la route reliant Courtemaîche à Bure. Aucune autre maison habitée à l'année ne se trouve à proximité immédiate du corps de logement. Les maisons les plus proches sont Poirier Boitchat 250 / Route de Bure 30, à environ 500 m en direction de Bure. À l'instar de la ferme des requérants, elles n'ont pas de distribution du courrier à domicile. La ferme des requérants se situe à 1 km de la limite du village de Courtemaîche par la route de Bure.
2. Depuis 1964, le courrier est distribué dans une case postale à Courtemaîche. La Poste proposait à l'époque de ne pas distribuer le courrier à domicile, moyennant une indemnité. En 2014, elle a supprimé l'indemnité de case postale en proposant aux requérants les solutions alternatives suivantes: distribution dans une case postale à Courtemaîche (solution existante), distribution dans une case postale à Bure, dépôt du courrier auprès d'une personne à désigner par les requérants, ou encore Swiss Post Box. Les requérants ont rejeté ces propositions et ont demandé la reprise de la distribution à domicile, ce que la Poste a refusé. Le 19 décembre 2014, les requérants ont adressé une requête à PostCom et ont demandé, en vertu de l'art. 31 al. 1 let. b OPO, la reprise de la distribution du courrier à leur domicile.
3. Dans ses prises de position du 27 février et du 28 mai 2015, la Poste demande la constatation, dans le cadre d'une décision incidente, qu'il s'agit en l'espèce d'une procédure en vertu de l'art. 71 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021, PA), selon laquelle les requérants n'ont pas la qualité de partie. Sur le plan matériel, la Poste exige le rejet des demandes des requérants et la confirmation qu'elle n'est pas tenue de distribuer le courrier à domicile. Les arguments présentés par chacune des parties sont examinés ci-après, si cela se révèle nécessaire.

II. Considérants

Sur la forme

4. La compétence de la PostCom en cas de litiges relatifs à la distribution à domicile repose sur l'art. 22 al. 2 let. e de la loi sur la poste du 17 décembre 2010 (RS 783.0, LPO) en lien avec l'art. 14 al. 3 et l'art. 24 al. 2 LPO. La PostCom surveille le respect du mandat légal de service universel (art. 22 al. 2 let. e LPO, avec renvoi aux art. 13 à 17 LPO). L'obligation de la Poste de distribuer le courrier à domicile a pour base légale l'art. 14 al. 3 LPO, qui figure dans la section 2 «Service universel»; elle constitue dès lors un aspect du service universel. Si la PostCom constate une infraction aux dispositions légales, elle peut ordonner les mesures prévues à l'art. 24 al. 2 LPO. Le message du 20 mai 2009 relatif à la loi sur la poste (ci-après «message relatif à la LPO», FF 2009, p. 4649 ss) affirme à ce sujet: «*Conformément à l'al. 1, la PostCom prend les décisions qui lui incombent en vertu de la loi et de ses dispositions d'exécution. Pour l'exécution de la surveillance, elle dispose des moyens de surveillance prévus à l'art. 27 [actuellement art. 24].*» (message relatif à la LPO, art. 25 [actuellement art. 22], p. 4695). Ce message indique en outre que la PostCom doit édicter sous la forme d'une décision la constatation d'une infraction ainsi que l'injonction de mesures correspondantes (message relatif à la LPO, art. 27 [actuellement art. 24], p. 4698). La PostCom est dès lors compétente pour décider sur les litiges relatifs à la distribution du courrier à domicile.
5. La Poste remet – par principe – en question un droit à la distribution du courrier à domicile et conteste la qualité des requérants pour agir. Elle estime que les requérants peuvent uniquement s'adresser à la PostCom au moyen d'une dénonciation à l'autorité de surveillance en vertu de l'art. 71 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). La PostCom peut ainsi ouvrir une procédure de surveillance mais non une procédure administrative ordinaire. Pour cette raison, la procédure à appliquer ainsi que la qualité de partie des requérants doivent être contrôlées ci-après.

6. Comme déjà exposé, la PostCom a compétence pour décider sur les litiges relatifs à la distribution du courrier à domicile en vertu de l'art. 22 al. 2 let. e LPO en lien avec l'art. 14 al. 3 et l'art. 24 al. 2 LPO. Il en ressort que la vérification par la PostCom de l'obligation de la Poste de distribuer le courrier à domicile s'effectue dans le cadre d'une procédure administrative ordinaire aboutissant à une décision au sens de l'art. 5 PA. La désignation de la procédure (requête ou dénonciation) est sans conséquence. L'argument de la Poste selon lequel il s'agit en l'espèce d'une procédure de surveillance au sens de l'art. 71 PA n'est quant à lui pas pertinent. La Poste méconnaît le fait que la compétence de décision de la PostCom s'appuie directement sur des dispositions spéciales de la loi sur la poste et que la requête d'édiction d'une décision de l'autorité de surveillance sujette à recours se déroule conformément à l'art. 71 PA (cf. Zibung dans: Waldmann/Weissenberger, *Praxiskommentar VwVG*, Zurich 2009, N 11 sur l'art. 71). Le fait que, en vertu du rapport explicatif de l'OPO, l'autorité de surveillance doit être à la disposition des parties concernées ne change rien à cet égard (rapport explicatif OPO, art. 31, p. 17). Un rapport explicatif sur une ordonnance ne peut renverser une disposition légale. Le renvoi aux dispositions du message relatif à la loi sur la poste, selon lesquelles les clients peuvent dénoncer à l'autorité de surveillance (en l'espèce la PostCom) d'éventuelles infractions au mandat de service universel (message relatif à la loi sur la poste, art. 12 [actuellement art. 13], p. 4686), n'est pas non plus pertinent. Ce passage se rapporte plutôt à la clientèle de la Poste qui sollicite des prestations liées au mandat de service universel de la Poste et conclut donc avec cette dernière un rapport contractuel. Il n'existe toutefois pas de rapport de ce type entre la Poste et les destinataires d'envois postaux; ainsi, les litiges relatifs à l'obligation de distribution du courrier à domicile dans le cadre du service universel, ou au droit fondamental du destinataire qui en découle, sont donc soumis aux principes du droit public. Par conséquent, l'énoncé du message n'est pas applicable à la procédure relative aux litiges sur la distribution du courrier à domicile et l'emplacement des boîtes aux lettres.
7. La qualité de partie dans les procédures administratives est définie à l'art. 6 PA. D'après ce dernier, ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre. Quiconque disposant d'un moyen de droit contre cette décision a en outre qualité de partie. L'art. 6 renvoie ainsi à l'art. 48 PA, qui définit la qualité pour recourir et possède le même intitulé que l'art. 89 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.110). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, a la qualité pour former un recours et, partant, a qualité de partie quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Cet intérêt peut être de nature juridique ou tout simplement matérielle, et ne doit pas coïncider avec l'intérêt protégé par la norme qui, selon le plaignant, a été violée. Le plaignant doit néanmoins être davantage touché que n'importe qui par la décision attaquée et avoir un rapport spécial, étroit et digne d'être pris en considération avec l'objet du litige, ce qui exclut l'action populaire. L'intérêt est digne de protection si le plaignant retire un avantage pratique à l'issue de la procédure et, partant, peut éviter un préjudice matériel ou moral (cf. ATF 139 II 328 E. 3.2 m.H, 123 II 376 E. 2; Isabelle Häner dans: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, *Kommentar VwVG*, Zurich/Saint-Gall 2008, N 18 ss sur l'art. 48; Marantelli-Sonanini/Huber dans: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, *Praxiskommentar VwVG*, Zurich 2009, N 16 sur l'art. 6). Ces conditions sont remplies par les destinataires d'envois postaux lors de litiges relatifs à la distribution du courrier à domicile en général et par les requérants en particulier: l'existence d'un intérêt digne de protection à la question de savoir si la distribution du courrier à domicile est assurée dans ce cas particulier est donc avérée. Cet intérêt est de nature aussi bien matérielle que juridique. Avec la décision de la Poste de ne pas distribuer le courrier à domicile, les requérants, en tant que destinataires et propriétaires fonciers, subissent un préjudice matériel et moral. En outre, les destinataires, dans le cas présent, sont plus fortement touchés que tout un chacun par la décision de la Poste et ont dès lors un rapport spécial, étroit et digne d'être pris en considération avec l'objet du litige.
8. Par ailleurs, la procédure sur la distribution du courrier à domicile selon l'art. 31 OPO est soumise au principe de disposition. Les parties sont libres de convenir d'un autre lieu de distribution ou de

choisir une autre forme de distribution (cf. art. 31 al. 2 let. b OPO). Les requérants peuvent décider de l'objet de la procédure, à savoir du mode et du lieu de la distribution du courrier en retirant leur demande et en acceptant la solution de la Poste. En pareil cas, la PostCom classe la procédure. Les requérants ont dès lors la qualité de partie aux litiges concernant la distribution du courrier à domicile et ont le droit d'être entendus, de consulter les pièces et de demander l'édition d'une décision sujette à recours.

9. Dans sa prise de position du 27 février 2015, la Poste demande à ce que la qualité de partie des requérants fasse l'objet d'une décision incidente et motive sa demande par son intérêt à la constatation. La PostCom n'accède pas à cette requête car la question de la qualité de partie des requérants est tranchée dans la décision finale. Il s'agit là d'une question de recevabilité et, partant, d'une condition essentielle à la procédure de requête, qui ne saurait faire l'objet d'une décision incidente sur la procédure.

Sur le fond

10. Aux termes de l'art. 14 al. 3 LPO, la distribution à domicile est assurée dans toutes les zones habitées à l'année. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions pour les habitations qui sont d'un accès extrêmement difficile. Cette disposition est précisée à l'art. 31 OPO. En vertu de l'al. 1 de cet article, la Poste est tenue de distribuer les envois postaux à domicile (a) si la maison concernée fait partie d'une zone comprenant au moins cinq maisons habitées à l'année et regroupées sur une surface maximale d'un hectare, ou (b) si le temps nécessaire pour desservir une maison habitée à l'année à partir d'une zone au sens de la let. a ne dépasse pas deux minutes. Le rapport explicatif de l'OPO (art. 31, p. 17) précise que ce temps de deux minutes doit s'entendre comme une minute pour le trajet aller et une minute pour le trajet retour, ou deux minutes de trajet supplémentaire sur la tournée de distribution. Il se rapporte, dans la mesure du possible, à une distribution effectuée au moyen de véhicules à moteur et correspond à environ 1 km.
11. Nul ne conteste que la ferme des requérants correspond à une maison habitée à l'année, sans toutefois constituer une zone au sens de l'art. 31 al. 1 let. a OPO. Les requérants font valoir leurs prétentions en vertu de l'art. 31 al. 1 let. b OPO. Il convient dès lors de vérifier ci-après si le temps de trajet aller et retour depuis la zone habitée à l'année la plus proche n'est pas supérieur à 2 minutes.

Comme l'expose la Poste, le point de distribution le plus proche d'une zone habitée à l'année au sens de l'art. 31 al. 1 let. a OPO est la limite du village de Courtemaîche (bifurcation «Les Ronds Champs» sur la route de Bure). La distance entre ce point et le logement des requérants est d'environ 1 km. L'accès est assuré par la route de Bure, une route avec bande centrale (visible sur Google Maps, état au 14 août 2015). La vitesse maximale est de 80 km/h. Cette portion ne comporte ni intersections, ni virages serrés. En outre, après la dernière maison desservie à Courtemaîche, la route traverse une zone inhabitée. La Poste souligne que 2 minutes et 30 secondes sont nécessaires à la desserte de la ferme des requérants depuis la limite de Courtemaîche, mais ne précise pas comment elle calcule ce temps de trajet. Même à une vitesse de 60 km/h, cette distance peut être parcourue en une minute. Aucun obstacle imposant de réduire la vitesse n'est visible. Par conséquent, le temps de trajet nécessaire à la desserte de la ferme des requérants n'est pas supérieur à 2 minutes. Le type de véhicule utilisé pour la distribution (voiture, motocycle, etc.) ne peut avoir d'incidence sur la détermination de la vitesse, sinon la Poste pourrait faire dépendre son obligation de distribuer le courrier à domicile du choix du véhicule de livraison.

12. Un droit à la distribution du courrier jusqu'au terrain de la ferme Es-Laive 260 / Route de Bure 25 est ainsi établi en vertu de l'art. 31 al. 1 let. b OPO. La Poste est donc tenue de distribuer quotidiennement le courrier à ce domicile. L'examen des autres arguments des parties n'est dès lors pas nécessaire.

13. Les boîtes aux lettres pour les maisons sises Es-Laive 260 / Route de Bure 25 doivent être posées par les requérants à leurs frais (art. 73 al. 1 OPO). Le choix du modèle et son emplacement doivent respecter les indications des art. 73 à 75 et de l'annexe 1 OPO.
14. L'art. 4 al. 1 let. h du règlement des émoluments de la Commission de la poste (RS 783.018) prévoit le versement d'émoluments forfaitaires de 200 francs pour les décisions liées aux litiges concernant la distribution à domicile. À l'issue de la présente procédure, les dépens sont à la charge de la partie adverse.

III. Décision

Par ces motifs, la PostCom décide ce qui suit:

1. La requête du 19 décembre 2014 concernant la reprise de la distribution à domicile est admise.
2. La Poste est tenue de distribuer quotidiennement le courrier à l'adresse Es-Laive 260 / Route de Bure 25, 2923 Courtemaîche.
3. Les requérants sont dans l'obligation de poser à leurs frais des boîtes aux lettres pour les habitations sises Es-Laive 260 / Route de Bure 25 conformément aux indications des art. 73 à 75 et de l'annexe 1 de l'ordonnance sur la poste.
4. Les frais de procédure s'élèvent à 200 francs, à la charge de la partie adverse.
5. La décision est communiquée aux parties.

Commission fédérale de la poste PostCom

Hans Hollenstein
Président

Michel Noguét
Responsable du secrétariat

Envoi: le 1^{er} septembre 2015

Notification à (courrier recommandé avec accusé de réception):

- **A.** _____
- **Poste CH SA**, Wankdorfallee 4, 3030 Berne

Indication des voies de droit

La présente décision peut être attaquée, dans un délai de 30 jours à compter de sa notification, auprès du 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; celui-ci y joint la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent en ses mains.