



**Décision n° 20/2018**

du 4 octobre 2018

**de la Commission fédérale de la poste PostCom**

en l'affaire

**Société des Forces Electriques de La Goule,**  
Route de Tramelan 16, 2610 Saint-Imier

**Requérante 1**

et

résidents à la Goule,  
représentés par la requérante 1

**Requérants 2-5**

contre

**Poste CH SA**  
Corporate Center, Wankdorfallee 4, 3030 Berne

**Partie adverse**

**concernant**  
la distribution à domicile

## I. Exposé des faits

1. La Goule est un hameau au bord du Doubs dans la commune du Noirmont JU. Une route étroite et sinueuse menant du village du Noirmont passe par un tunnel naturel dans une gorge vers le pont de La Goule en direction de la France. La route de 7,4 kilomètres reliant la zone habitée du Noirmont au pont de La Goule présente un dénivelé d'environ 420 m. Le trajet dure 8 à 10 minutes (aller simple).
2. La maison numéro 2 dans laquelle se trouve le restaurant de La Goule est située à quelques dizaines de mètres du pont en amont. Le restaurant est tenu par la requérante 5 et la maison est habitée par un ménage à l'année. Le numéro 4 à côté du pont est vacant. Le numéro 8 dans lequel se trouve la centrale hydro-électrique de la requérante 1, dont le siège se trouve à Saint-Imier, est situé à près de 650 mètres du pont en aval. Cet immeuble, ainsi que le numéro 12 adjacent sont habités à l'année par deux ménages chacun. Au total, La Goule compte trois maisons habitées à l'année par cinq ménages respectivement dix habitants. Quatre habitants de La Goule sont employés auprès de la requérante 1.
3. L'auberge de la Bouège se trouve à 2,3 km à vol d'oiseau du pont de La Goule en amont du Doubs. La maison est habitée à l'année \_\_\_\_\_ . Elle est accessible de La Goule par un chemin longeant la rivière.
4. Après une chute de pierres le 6 février 2017 sur la route qui conduit du Noirmont à La Goule, la Poste CH SA (ci-après dénommée « la Poste ») s'est adressée aux requérants et les a informés de sa décision de supprimer la distribution à domicile. Les trois immeubles dont l'accès bifurque dans la partie supérieure de la route en direction de La Goule ne sont pas concernés par cette décision. D'après la Poste, ces immeubles ne bénéficiaient déjà pas de la distribution à domicile.
5. Par lettre du 23 mars 2017, la Poste a proposé à la requérante 1 diverses solutions de remplacement pour la distribution à domicile, notamment une case postale gratuite au Noirmont.
6. Par lettre du 11 avril 2017, la requérante 1 a demandé à la Poste de reconsidérer sa décision et s'est référée aux efforts entrepris par la commune en vue d'assurer la sécurité de la route menant à La Goule. La Poste a cependant maintenu sa décision de supprimer la distribution à domicile et, par lettre du 21 avril 2017, a annoncé à la requérante 1 la mise en œuvre de la solution de remplacement à partir du 22 mai 2017 (case postale au Noirmont).
7. La commune du Noirmont, par lettres des 30 mars et 18 avril 2017 à la Poste ainsi que par lettre du 5 mai 2017 à la requérante 1, a contesté la dangerosité de la route entre Le Noirmont et La Goule. Elle s'est référée aux travaux d'entretien et de sécurité ordinaires et extraordinaires en précisant que la route, fréquentée chaque jour par environ 60 frontaliers, est également entretenue en hiver. Dans sa correspondance avec la requérante 1, la commune a mis en annexe un rapport de CSD INGENIEURS SA datant du 4 mai 2017 qui estime que le risque encouru par les usagers de la route est acceptable. Selon l'analyse de risque, la probabilité qu'une chute de pierres touche un véhicule est cinq fois plus faible que celle d'un accident « classique » de la circulation sur une route normale.
8. La requérante 1, par requête du 17 mai 2017, a demandé à la PostCom l'annulation de la décision de la Poste du 21 avril 2017 de supprimer la distribution à domicile ainsi que le maintien de cette dernière. Elle conteste la dangerosité de la route et a notamment invoqué le fait que plusieurs collaborateurs de la centrale électrique vivent à l'année à La Goule et ne se rendent pas quotidiennement au Noirmont. L'existence d'une adresse postale à La Goule permettrait aussi à la requérante 1 de recevoir du courrier et des pièces de rechange à la centrale électrique. Par ailleurs, d'autres personnes habitent à La Goule dont un couple de retraités et les tenanciers d'un restaurant ouvert 10 mois par année. En outre, la requérante 1 a reconnu qu'en cas d'évènements exceptionnels comme de fortes chutes de neige ou du verglas, les collaborateurs de la Poste ne devaient pas se rendre à La Goule par mesure de sécurité. En annexe à sa requête, la requérante 1

a donné une liste de quatre personnes ayant une adresse à La Goule et soutenant la requête (annexe 8 à la requête).

9. Par courriel du 18 mai 2017, la PostCom a informé la Poste qu'elle avait reçu la requête et qu'elle envisageait d'ouvrir une procédure. Elle a par ailleurs sommé la Poste de poursuivre la distribution à domicile pour la durée de la procédure. Par lettre du 22 mai 2017, elle a ouvert une procédure, a invité la Poste à prendre position et lui a demandé de confirmer la poursuite de la distribution auprès de toutes les maisons concernées à La Goule durant la procédure en cours. À la même date, elle a demandé à la requérante 1 de lui communiquer si les personnes mentionnées à l'annexe 8 de la requête souhaitaient se constituer parties.
10. Par courriel du 26 mai 2017, la Poste a communiqué à la PostCom qu'elle avait supprimé la distribution à domicile à partir du 23 mai 2017 et qu'elle n'était pas disposée à la maintenir respectivement à la reprendre durant la procédure. Elle a justifié cette décision par la mise en danger du personnel de distribution liée au risque de chutes de pierres et par un pronostic clairement négatif sur le fond. Suite à cela, la PostCom, par lettre du 29 mai 2017, a invité la Poste à prendre position sur les mesures provisionnelles. La Poste, par lettre du 1<sup>er</sup> juin 2017, a demandé de renoncer aux mesures provisionnelles. Elle a justifié sa requête par le fait que la route en question est en très mauvais état, et ce, à l'aide de photos et de divers articles issus des médias. De plus, la Poste a fait valoir que sur le fond, la requête était vouée à l'échec, dans la mesure où il n'y a pas à La Goule cinq maisons habitées à l'année regroupées sur une surface d'un hectare et que la durée du trajet à parcourir depuis Le Noirmont dépassait largement les deux minutes. Par conséquent, la reprise de la distribution à domicile serait contraire au principe de la proportionnalité.
11. Par décision incidente du 2 juin 2017, la PostCom, en l'absence d'une mise en danger directe du personnel de distribution, a ordonné la reprise de la distribution à domicile auprès de tous les ménages et les entreprises concernés de La Goule pour la durée de la procédure. Suite à cela, la Poste a repris la distribution à domicile le 12 juin 2017.
12. Par lettre du 16 juin 2017, la requérante 1 a transmis les procurations des requérantes 2 à 5. Elle a également joint une lettre de \_\_\_\_\_ de l'auberge de la Bouège, qui souhaitaient soutenir les démarches entreprises en vue de la poursuite de la distribution à domicile.  
Par lettre du 21 juillet 2017, la PostCom a informé ces personnes que, selon la Poste, aucune distribution à domicile n'était effectuée à La Bouège depuis 2001. Les mesures provisionnelles ne pourraient donc pas être appliquées. Par conséquent, aucune procédure ne serait engagée pour le moment.
13. Dans sa prise de position du 29 juin 2017, la Poste a demandé le constat qu'il s'agissait en l'espèce d'une procédure de surveillance selon l'art. 71 PA, où les requérants n'auraient pas la qualité de partie. Sur le fond, la Poste a demandé le rejet de la requête, constatant que les requérants ne peuvent pas requérir une distribution à domicile.
14. Sur demande de la PostCom, la commune du Noirmont, par lettre du 9 août 2017, a communiqué une liste des ménages et des entreprises à La Goule. La commune a souligné que le hameau (y compris La Bouège) est habité par 12 personnes constituant 6 ménages. Deux de ces ménages sont tenanciers du restaurant de La Goule et de l'auberge de la Bouège. Il comprend en plus la centrale hydroélectrique. La commune a également exprimé sa « farouche volonté de voir ce hameau très actif touristiquement et économiquement de pouvoir compter sur une distribution régulière du courrier postal ».
15. Par lettre du 31 août 2017, la requérante 1 (également au nom des requérantes 2 à 5), est restée sur sa position et a informé sur les travaux de sécurisation de la route. Elle a nié les risques présentés par l'utilisation de la route et a réitéré sa volonté, exprimée dans la requête du 17 mai 2017, de renoncer à la distribution à La Goule en cas d'évènements exceptionnels. De plus, la requérante 1 a critiqué la présentation de nouveaux arguments par la Poste. Elle a fait référence

aux débats des Chambres fédérales sur la distribution à domicile (motions Clottu 14.4075 et Maire 14.4091) ainsi qu'aux importantes activités économiques et touristiques du hameau. Elle a qualifié les solutions alternatives proposées par la Poste de difficilement justifiables d'un point de vue économique, ce d'autant que l'ensemble des habitants de La Goule devrait se rendre au Noirmont. La Poste, par lettre du 25 septembre 2017, a précisé ses conclusions et a maintenu sa position de ne pas avoir l'obligation de distribuer à domicile le courrier à La Goule.

16. Par lettre du 10 avril 2018, la PostCom a accordé aux parties la possibilité de s'exprimer à la lumière de la décision 19/2017 de la PostCom du 5 octobre 2017. La Poste, par lettre du 3 mai 2018, a estimé que la PostCom n'avait et n'a pas qualité pour procéder au contrôle de la conformité de l'art. 31, al. 1 OPO avec la loi sur la poste. La requérante 1, par lettre du 8 mai 2018, a de nouveau critiqué les changements dans l'argumentation de la Poste pour justifier la suppression de la distribution à domicile et a informé sur les travaux routiers engendrant des temps d'attente, raison pour laquelle une solution temporaire pour la distribution avait été mise en place avec la Poste.

## II. Considérants

17. Selon l'art. 22, al. 2, let. e de la loi fédérale sur la poste du 17 décembre 2010 (LPO, RS 783.0), la PostCom surveille le respect du mandat légal de service universel (art. 13 à 17 LPO). Cette tâche comprend le contrôle des requêtes relatives à l'obligation de la Poste d'assurer la distribution à domicile au sens de l'art. 14, al. 3 LPO et de l'art. 31 de l'ordonnance sur la poste du 29 août 2012 (OPO, RS 783.10). Par conséquent, la PostCom est compétente pour traiter la présente requête. La loi sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 est applicable à la procédure (art. 1, al. 1 et al. 2 let. d PA, RS 172.021).
18. La Poste conteste la qualité de parties aux requérants et estime qu'il s'agit dans ce cas d'une procédure de surveillance selon l'art. 71 PA.  
Les requérants 1 à 5, en tant que gérants d'un établissement ou habitants, sont touchés plus que quiconque par ce refus de distribution à domicile et démontrent qu'ils se trouvent, avec l'objet de la contestation, dans un rapport spécial, digne d'être pris en considération. Vu l'art. 16 de la Constitution fédérale (liberté d'opinion et d'information), ils ont un intérêt digne d'une protection particulière à pouvoir bénéficier d'une distribution quotidienne au plus proche de leur domicile. Les requérants sont donc admis comme parties conformément à l'art. 6 en liaison avec l'art. 48 PA. Comme décidé clairement et confirmé par le Tribunal administratif fédéral, la procédure de surveillance se rapproche d'une procédure administrative ordinaire. Les requérants peuvent donc formuler des requêtes et ont droit d'être entendus (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016, consid. 1.2.2 ss, A-6192/2015 du 11 janvier 2017, consid. 2.2.1 et A-6195/2015 du 17 mars 2017, consid. 3.4.1 ss). Ces arrêts présentant clairement la qualité de partie des requérants, il ne s'avère pas nécessaire de l'indiquer dans le dispositif.
19. Le litige entre les parties porte sur la question de savoir si la Poste est tenue d'assurer la distribution au domicile des requérants.  
Le mandat de service universel comprend la distribution à domicile 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 (art. 14, al. 3 LPO). Les obligations de distribution à domicile et les exceptions sont précisées par le Conseil fédéral à l'art. 31 OPO. Selon l'alinéa 1 de cet article, la Poste est tenue de distribuer à domicile :
  - 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 (let. a) ou
  - si le temps nécessaire pour desservir une maison habitée à l'année à partir d'une zone habitée au sens de la let. a ne dépasse pas deux minutes (let. b).Selon le rapport explicatif du DETEC relatif à l'ordonnance sur la poste, cette indication de temps vaut pour le trajet aller-retour ou pour le trajet supplémentaire sur la tournée de distribution. Il est calculé en fonction de la distribution à l'aide de véhicules motorisés et correspond à env. 1 km

(rapport explicatif du DETEC sur l'OPO, p. 17 ; <https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/legislation/>). Cette réglementation doit permettre à la Poste d'organiser les processus d'exploitation de manière rationnelle et efficace. Il faut surtout se rendre compte que, dans toute la Suisse, la somme des détours effectués par le personnel de distribution ou des processus de distribution prenant beaucoup de temps peut représenter une perte de temps considérable. Ils peuvent donc aller à l'encontre de l'intérêt public d'une distribution simple et efficace et d'une organisation postale conforme à des critères économiques. (cf. arrêt A-6119/2015 du Tribunal administratif fédéral du 26 mai 2016, consid. 3.2).

20. Le hameau de La Goule comprend trois maisons habitées à l'année avec cinq ménages, une centrale électrique ainsi qu'un restaurant, qui n'est toutefois pas ouvert toute l'année. La maison au numéro 2 est éloignée des maisons aux numéros 8 /12 d'environ 750 m. 7,4 kilomètres séparent la prochaine zone habitée au sens de l'art. 31, al. 1, let. a OPO (en l'occurrence la périphérie du Noirmont) du pont de La Goule. Le temps nécessaire selon l'art. 31, al. 1, let. b OPO, qui doit être calculé à partir de la périphérie de la zone habitée la plus proche, est d'au moins 15 à 20 minutes (total aller-retour). Vu l'article 31, al. 1 OPO, la Poste n'est donc clairement pas tenue de distribuer les envois au domicile des requérants. En outre, le hameau se situe en périphérie et, à cause d'une topographie et de conditions de route difficiles (virages en lacet, tunnel naturel) le temps pour y accéder est long. Assurer une distribution à domicile pour les ménages de La Goule nécessite pour la Poste un engagement excessif. De plus, bien que la centrale électrique dispose d'une adresse à La Goule, son siège principal est à Saint-Imier. Le volume de livraison à la centrale électrique - malgré son importance régionale - ne serait donc pas très significatif. De ce fait, et indépendamment du nombre de personnes, de ménages et d'entreprises concernés et de l'importance touristique et économique de La Goule, le hameau ne peut être considéré comme une zone habitée conformément à la volonté du législateur et au sens de l'art. 14, al. 3 LPO (cf. décision de la PostCom 19/2017 du 5 octobre 2017, ch. 21-30). La Poste n'est donc pas obligée d'assurer la distribution à domicile à La Goule. Par conséquent, il ne s'avère pas nécessaire de se pencher sur l'argument de la Poste selon lequel la PostCom n'est pas compétente s'agissant du contrôle abstrait des normes en lien avec l'art. 31, al. 1 OPO.
21. Les requérants critiquent le fait que la Poste a justifié sa décision de supprimer la distribution à domicile d'abord par la mise en danger du personnel de distribution (art. 31, al. 2, let. a OPO), puis par l'absence de l'obligation d'assurer la distribution à domicile selon l'art. 31, al. 1 OPO. Bien que cette manière de procéder soit malheureuse en termes de communication, elle ne change rien au fait que, en l'espèce, la Poste n'est obligée de distribuer le courrier à domicile ni en vertu de l'art. 31, al. 1 OPO ni de l'art. 14, al. 3 LPO.
22. Si la Poste n'est pas tenue de distribuer les envois postaux à domicile, elle peut, à titre de solution de remplacement, réduire la fréquence de distribution ou désigner un autre point de distribution. Les destinataires doivent être consultés au préalable (art. 31, al. 3 OPO). En l'occurrence, la Poste a proposé, entre autre, comme solution de remplacement, de mettre à disposition une case postale gratuite dans l'office de poste du Noirmont. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la Poste viole son obligation de proposer une solution de remplacement valable seulement si toutes ses propositions s'avèrent inapplicables, c.à.d. si elles sont disproportionnées (arrêt A-6195/2015 du Tribunal administratif fédéral du 17 mars 2017, consid. 4.6.3.). Ce n'est cependant pas le cas ici. Les requérants n'avancent aucun motif, telle que la maladie ou l'infirmité, qui pourrait rendre inacceptable un trajet de 15 km (total aller-retour) pour retirer les envois, bien qu'il faille reconnaître qu'il est très long. La seule solution de remplacement plus proche pour les requérants ainsi que pour les habitants concernés de La Bouège serait cependant, eu égard à la situation actuelle, une batterie centrale de boîte aux lettres à La Goule. La mise en œuvre d'une telle solution engendrerait une charge supplémentaire considérable et inacceptable pour la Poste qui, de plus, ne serait pas proportionnelle au volume de livraison. L'argument selon lequel il serait économiquement impropre d'obliger désormais plusieurs parties à effectuer le trajet pour aller retirer les envois au lieu d'un trajet effectué par la Poste ne peut pas être pris en compte au

désavantage de la Poste. Face à la situation périphérique et vu l'absence de commerces, les requérants doivent de toute façon se rendre au moins au Noirmont pour faire leurs courses. Cela étant, la PostCom n'ordonne elle-même aucune solution de remplacement (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6195/2015 du 17 mars 2017, consid. 4.6.3.2). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, les bénéficiaires de prestations n'ont pas droit à la meilleure solution possible, mais seulement à la mesure nécessaire et adaptée aux circonstances. La condition de la nécessité est déjà remplie lorsque le mandat de service universel est fourni, ne serait-ce que de façon modérée, voire minimale (arrêt A-6195/2015 du Tribunal administratif fédéral du 17 mars 2017, consid. 4.6.3.2). Les solutions de remplacement proposées par la Poste, notamment la mise en place de cases postales gratuites au Noirmont, doivent ainsi dans l'ensemble être considérées comme des solutions praticables et conformes au principe de proportionnalité.

23. Par conséquent, la requête est rejetée. Vu l'issue de la procédure, un émolument de 200 francs est mis à la charge des requérants (art. 4, let. h du Règlement des émoluments de la Commission de la poste).

### III. Décision

1. La requête demandant le maintien de la distribution à domicile est rejetée.
2. L'émolument de 200 francs est à charge solidaire des requérants.

Commission fédérale de la poste PostCom

Dr. Hans Hollenstein  
Président

Dr. Michel Noguét  
Responsable du Secrétariat

A notifier à :

Copie à :

#### **Indication des voies de droit**

La présente décision peut être attaquée dans les 30 jours à compter de sa notification. Le recours doit être adressé au Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall.

Le délai ne court pas: du 7<sup>ème</sup> jour avant Pâques au 7<sup>ème</sup> jour après Pâques; 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 sont à joindre au recours lorsqu'elles se trouvent en mains du recourant.

Envoi: