



## Arrêt du 11 janvier 2017

---

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),  
Maurizio Greppi, Christine Ackermann, juges,  
Cécilia Siegrist, greffière.

---

Parties

**Poste CH SA,**  
Corporate Center, Wankdorfallee 4, 3030 Bern,  
recourante,

contre

1. X. \_\_\_\_\_,
2. Y. \_\_\_\_\_,

les deux représentés par Maître Henri-Joseph Theubet,  
intimés,

**Commission fédérale de la poste PostCom,**  
Monbijoustrasse 51A, 3003 Bern,  
autorité inférieure.

---

Objet

Service postal, reprise de la distribution à domicile.

**Faits :****A.**

**A.a** X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ (ci-après aussi : les requérants) sont propriétaires d'une exploitation agricole, composée de deux maisons, sise sur la route reliant (...) à (...), dans le canton de (...). Aucune autre maison habitée à l'année ne se situe à proximité immédiate du corps de logement. Les maisons les plus proches se trouvent à (...), à environ 500 mètres en direction de (...). L'habitation des requérants se situe par ailleurs à un kilomètre de la limite du village de (...) par la route de (...).

**A.b** En raison de l'emplacement de leur habitation, X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ ne bénéficient pas de la distribution du courrier à domicile. Depuis 1964, le courrier est en effet distribué dans une case postale à (...). A cette époque, la Poste avait proposé de ne pas distribuer le courrier à domicile, moyennant le versement d'une indemnité. En 2014, la Poste a supprimé l'indemnité de case postale et a proposé aux requérants quatre solutions alternatives. La première consistait en un maintien de la situation existante, à savoir la distribution du courrier dans une case postale à (...). La seconde prévoyait une distribution dans une case postale à (...), la troisième, le dépôt du courrier auprès d'une personne à désigner par les requérants et, enfin, la quatrième, l'option de la Swiss Post Box (boîte aux lettres numérique). Les requérants ont rejeté ces propositions et ont demandé la reprise de la distribution à domicile, ce que la Poste a refusé par courrier du 21 août 2014.

**B.**

Par écriture du 19 décembre 2014, X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ ont requis de la Commission fédérale de la Poste (PostCom) la reprise de la distribution du courrier à domicile. A l'appui de leur requête, ils ont précisé pour l'essentiel que le temps nécessaire pour rejoindre leur ferme était inférieur à la minute prévue, en simple course, par l'art. 31 al. 1 let b de l'ordonnance sur la Poste du 29 août 2012 (OPO, RS 783.01). La Poste a contesté la qualité de parties des requérants, en considérant qu'il s'agissait d'une procédure selon l'art. 71 PA, et, sur le plan matériel, a demandé le rejet de leur demande et la confirmation qu'elle n'était pas tenue de distribuer le courrier à domicile.

**C.**

Par décision du 27 août 2015, la PostCom a admis la requête des requérants et a enjoint la Poste de distribuer quotidiennement le courrier à leur

domicile. A l'appui de ladite décision, la PostCom a considéré que la vérification par ses soins de l'obligation de la Poste de distribuer le courrier à domicile s'effectuait dans le cadre d'une procédure ordinaire, aboutissant à une décision, et non pas dans le cadre d'une procédure de surveillance. Par ailleurs, ladite autorité a estimé que, par le refus de la Poste de distribuer le courrier à domicile, les requérants – en tant que destinataires et propriétaires fonciers – subiraient un préjudice matériel et moral, de sorte qu'ils disposeraient de la qualité de parties. S'agissant du fond de la cause, la PostCom a souligné que la ferme des requérants ne constituait pas une zone au sens de l'art. 31 al. 1 let. a OPO. Elle a toutefois considéré que la distance entre la limite du village de (...) et le logement des requérants était d'environ un kilomètre et que cette distance pouvait être parcourue en une minute. De la sorte, la PostCom a estimé que le droit à la distribution à domicile était établi, dès lors que le temps de trajet était inférieur à deux minutes.

#### **D.**

Par mémoire du 1<sup>er</sup> octobre 2015, la Poste (ci-après aussi : la recourante) a interjeté recours à l'encontre de la décision de la PostCom (ci-après aussi : l'autorité inférieure) auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après aussi : le Tribunal), en concluant à l'annulation de la décision. A l'appui de son recours, elle considère que l'autorité inférieure aurait excédé ses compétences en estimant que le temps de trajet en question était inférieur à deux minutes, puisqu'il lui appartiendrait uniquement d'examiner – en vertu de son devoir de surveillance – si la Poste a ou non violé le droit en refusant la distribution à domicile. Par ailleurs, la recourante souligne que la décision entreprise reposerait sur un établissement inexact des faits pertinents. Selon elle, le calcul du temps de trajet effectué par l'autorité inférieure serait inexact et s'écarterait sensiblement du résultat obtenu par la Poste, qui lui, se baserait sur un outil précis de mesure de la distance et qui calculerait le temps de parcours directement sur place. Enfin, la recourante considère que l'autorité inférieure a reconnu à tort la qualité de parties à X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ (ci-après aussi : les intimés), puisque, d'après elle, les litiges concernant la distribution à domicile devraient être traités dans une procédure de surveillance.

#### **E.**

Par mémoire en réponse du 9 octobre 2015, les intimés ont implicitement conclu au rejet du recours, en sollicitant la confirmation de la décision que-rellée.

**F.**

Par mémoire en réponse du 20 novembre 2015, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. À l'appui de son écriture, elle indique que les intimés disposeraient de la qualité de parties et que la procédure en question ne constituerait pas une procédure de surveillance. Par ailleurs, dite autorité estime ne pas avoir outrepassé ses compétences en se basant sur un état de fait différent que celui retenu par la recourante. Ensuite, l'autorité inférieure considère que le système de calcul du temps de trajet utilisé par la recourante représenterait un instrument interne de la Poste qui n'aurait pas plus de force probatoire que d'autres systèmes de calcul. Selon ladite autorité, le test de distance effectué par la recourante ne serait pas clair, en ce sens qu'elle n'aurait pas démontré combien de fois le trajet aurait été parcouru, avec quels véhicules, et sous quelles conditions climatiques.

**G.**

Par mémoire en réplique du 21 décembre 2015, la recourante a pour l'essentiel confirmé le contenu de ses précédentes écritures. Au surplus, elle considère être en droit de mettre en place un système de calcul librement choisi en se fondant sur des critères objectifs et pertinents. En outre, selon la recourante, la vitesse de 80 km/h retenue par l'autorité inférieure ne tiendrait pas compte de la réalité postale, des processus opérationnels, et des conditions de circulation standards. Enfin, elle produit une vidéo attestant, selon elle, que le trajet litigieux ne serait pas praticable en moins de deux minutes.

**H.**

Par courrier du 25 janvier 2016, les intimés ont confirmé le contenu de leurs précédentes écritures.

**I.**

Par mémoire en duplique du 25 janvier 2016, l'autorité inférieure a pour l'essentiel confirmé le contenu de ses précédentes écritures. Au surplus, elle précise qu'il ne ressort pas de la vidéo produite par la recourante à quelle vitesse le conducteur aurait parcouru le trajet en question. Par ailleurs, elle relève toutefois que l'enregistrement démontrerait clairement les bonnes conditions de la route, l'absence de croisements et de virages étroits.

**J.**

Le 18 février 2016, la recourante a déposé ses observations finales et a pour l'essentiel confirmé l'ensemble de ses précédents courriers.

**K.**

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

**Droit :****1.**

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

**1.1** Sous réserve des exceptions – non pertinentes en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. La PostCom est une autorité au sens de la lettre f de cette dernière disposition et l'acte attaqué, en ce qu'il crée des droits ou obligations, revêt les caractéristiques matérielles (art. 5 al. 1 PA) et formelles (art. 35 PA) d'une décision, si bien que le Tribunal administratif fédéral est compétent pour examiner le présent recours (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.1).

**1.2** La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. En tant que destinataire de la décision attaquée qui la contraint de reprendre la distribution du courrier au domicile des intimés, elle est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Elle a donc la qualité pour recourir.

**1.3** Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours s'avère ainsi recevable, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

**1.4**

**1.4.1** En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>ème</sup> éd., Bâle 2013, n. 2.156). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les

arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1; ATAF 2014/24 consid. 2.2).

**1.4.2** Bien qu'étant au bénéfice d'un plein pouvoir de cognition, le Tribunal ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité de première instance lorsqu'il s'agit d'apprécier – comme c'est le cas en l'espèce – des questions qui requièrent des connaissances techniques ou locales spéciales. Plus le pouvoir d'appréciation de l'autorité de première instance est important à ce titre, plus le Tribunal de céans devra faire preuve de retenue en exerçant son propre pouvoir d'appréciation, tout en contrôlant avec pleine cognition que le droit a été respecté (ATF 133 II 35 consid. 3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3595/2015 du 21 septembre 2016 consid. 1.4.2 et les réf. cit.).

**1.5** L'objet du présent litige, délimité par les conclusions de la partie recourante et par le dispositif de la décision attaquée, revient à examiner, d'une part, si l'autorité inférieure a attribué à bon droit aux intimés la qualité de parties à la procédure devant elle et, d'autre part, si elle a admis à juste titre que la distribution du courrier à leur domicile devait être reprise.

## **2.**

S'agissant de la qualité de parties des intimés, la recourante fait valoir, dans ses diverses écritures, que l'autorité inférieure a décidé à tort que les litiges relatifs à la distribution à domicile devaient être tranchés dans le cadre d'une procédure de droit administratif régie par les art. 7 ss PA, au sein de laquelle les intimés bénéficieraient de la qualité de parties. La recourante considère qu'il s'agirait plutôt d'une plainte à l'autorité de surveillance, pour laquelle l'art. 71 al. 2 PA exclut explicitement la qualité de partie du dénonciateur.

**2.1** Pour sa part, l'autorité inférieure réfute l'argumentation de la recourante et souligne que les intimés seraient particulièrement atteints par la décision relative à la distribution à domicile et disposeraient d'un intérêt digne de protection de nature juridique y afférent, de sorte qu'ils bénéficieraient de la qualité de parties au sens de la procédure administrative. Enfin, elle considère que la procédure de dénonciation à l'autorité de surveillance au sens de l'art. 71 PA ne trouverait, en l'occurrence, pas application.

## **2.2**

**2.2.1** Au cas d'espèce, il n'est pas contesté que la question de la distribution du courrier à domicile relève du mandat de service universel de la Poste. Selon le Message relatif à la loi sur la Poste du 20 mai 2009 (FF

2009 4649, 4686 ; ci-après aussi : Message LPO), les clients qui sollicitent des prestations relevant du mandat de service universel sont dans un rapport de droit civil avec la Poste. Ils peuvent faire valoir des droits qui résultent de cette relation de clientèle dans un premier temps devant l'organe de conciliation, notamment par la voie du recours de droit civil. Ils ont la possibilité, par l'intermédiaire d'une dénonciation, de rendre l'autorité de régulation postale attentive à d'éventuelles violations du mandat de service universel. Les conditions générales de la recourante « Prestations du service postal pour les clients privés » (édition 2016) s'expriment également dans ce sens. Ce principe est aussi ancré à l'art. 8 de la loi sur la Poste du 17 décembre 2010 (LPO, RS 783.0), mais il concerne uniquement les cas dans lesquels il existe une relation de droit civil provenant d'un accord entre le client et la Poste, c'est-à-dire dans l'hypothèse où le client reçoit activement une prestation postale, respectivement lorsqu'il consulte la Poste, en vue de la constitution d'une relation client. La distribution à domicile – garantie dans le cadre du mandat de service universel – s'avère être au contraire bien plus qu'une prestation au sens du droit civil que la Poste doit fournir, à tel point que le destinataire de la prestation de service ne se voit pas contraint de la solliciter activement et qu'elle existe indépendamment d'un accord contractuel (cf. Rapport explicatif de l'OPO du 29 août 2012, p. 17 [ci-après : rapport explicatif OPO] ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.4).

**2.2.2** Aux termes de l'art. 13 al. 1 LPO, la Poste assure un service universel en fournissant les services postaux définis aux art. 14 à 17 LPO. La PostCom assume la surveillance du respect de ce mandat de service universel. Selon l'art. 22 al. 2 let. e LPO, elle prend des décisions qui, selon la loi et les dispositions d'exécution, relèvent de sa compétence, c'est-à-dire également au sujet de la surveillance du respect du mandat législatif de service universel concernant les services postaux. Elle veille, dans le cadre des tâches qui lui incombent, à ce que les bases légales de la législation sur la Poste soient respectées (art. 24 al. 1 LPO). Elle peut prononcer l'une des mesures prévues à l'art. 24 al. 2 LPO dans le cas où elle constate une violation du droit (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C\_118/2014 du 22 mars 2015 consid. 3.1). Il s'ensuit que la PostCom doit garantir le respect des dispositions relatives au mandat de service universel incombant à la Poste et est, en principe, matériellement compétente pour prononcer des décisions, ainsi que pour prendre des mesures prévues dans la loi si les conditions correspondantes sont remplies (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/32015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.4).

**2.2.3** Il résulte de la systématique de l'OPO que la distribution à domicile, régie à l'art. 31 OPO, constitue une partie du mandat de service universel (cf. art. 29 ss LPO). En présence de conflits, les personnes touchées doivent par conséquent s'adresser à la PostCom, laquelle examine si la Poste a correctement appliqué les dispositions sur la distribution à domicile et rend une décision à cet égard (cf. Rapport explicatif OPO, p. 17). Il y a ainsi lieu sur ce point d'approuver l'argumentation de la recourante qui fait valoir que le présent litige devrait être traité dans le cadre d'une procédure de surveillance, et non – contrairement à ce qu'a retenu l'autorité inférieure – dans le cadre d'une procédure administrative ordinaire (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.5).

**2.3** La procédure de surveillance est régie par l'art. 71 PA. Cette disposition prévoit que chacun peut dénoncer en tout temps à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité. Dans le cadre d'une plainte à l'autorité de surveillance, il est possible d'invoquer – à titre de motifs de recours – la violation d'une règle de droit ainsi que la violation d'intérêts publics. Selon l'art. 71 al. 2 PA, le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie (cf. OLIVER ZIEBUNG, Art. 71, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [édit.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2<sup>ème</sup> éd., Zurich/Bâle/Genève 2016, ch. 3 ss ; VERA MARANTELLI/SAID HUBER, Art. 6, in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], ch. 59 s.).

## 2.4

**2.4.1** En l'occurrence, les intimés ont introduit la présente procédure par le biais d'un recours, respectivement d'une plainte, déposé auprès de l'autorité inférieure. Par conséquent – et comme le souligne à juste titre la recourante –, les intimés ne devraient pas se voir attribuer la qualité de parties devant cette autorité. En revanche, il sied d'examiner si ceux-ci peuvent être considérés comme tel au regard de la disposition générale de l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 PA. Cette manière de procéder est d'ailleurs conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 139 II 279 ; cf. également les arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.7, A-5664/2014 du 18 novembre 2015 consid. 8.4 et A-678/2015 du 28 juillet 2015 consid. 4.1).

Certains auteurs soulignent, à cet égard, que l'art. 71 PA signifie uniquement que le fait de dénoncer un comportement *ne confère* pas la qualité de partie. En revanche, il ne saurait évidemment *priver* de la qualité de partie une personne qui en remplirait les critères légaux, au motif que cette personne serait *aussi* un dénonciateur. Cette précision est importante, et

prend tout son sens, en particulier dans le cas des procédures de plainte formalisées, où, en raison soit de la nature de la décision à prendre, qui n'est pas une simple sanction, soit d'un droit à une décision conféré expressément par la loi, le "plaignant" peut avoir la qualité de partie, quand bien même sa démarche vis-à-vis de l'autorité ne différerait en rien d'une dénonciation (cf. THIERRY TANQUEREL, Les tiers dans les procédures disciplinaires, in: Tanquerel/Bellanger [éd.], Les tiers dans la procédure administrative, Zurich 2004, p. 109 s.).

## **2.4.2**

**2.4.2.1** Aux termes de l'art. 6 PA, ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque : (a) a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire ; (b) est spécialement atteint par la décision attaquée ; et (c) à un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Celui qui est légitimé à recourir au sens de la disposition précitée, dispose également de la qualité de partie en procédure de première instance incluant les droits et devoirs des parties y relatifs. Cette réglementation vise à exclure le recours populaire et à souligner le caractère du droit de recours général en tant qu'instrument de la protection juridique individuelle (arrêt du Tribunal administratif A-6119/2015 précité consid. 1.2.8).

**2.4.2.2** Dans ce sens, la qualité de partie est reconnue à celui qui, dans le cadre d'une procédure de surveillance, dépose une plainte ou introduit une procédure de surveillance à l'encontre d'un tiers et qui est particulièrement touché par la décision ou l'acte de l'organisme surveillé, respectivement qui, en raison d'une relation spéciale, étroite, et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation, est touché avec une intensité plus grande que la généralité des administrés (ATAF 2009/16 consid. 2.1, ATAF 2007/20 consid. 2.4; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5411/2012 du 5 mai 2015 consid. 1.3.1, A-648/2014 du 16 janvier 2015 consid. 1.3.1). Le dénonciateur doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée. Cet intérêt pratique – de nature économique, idéale, matérielle ou autre – n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait (ATAF 2012/13 consid. 3.2.2, ATAF 2009/16 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.9). Il n'a, enfin, pas besoin de correspondre à l'intérêt protégé par les normes invoquées (ATF 127 I 44 consid. 2c ; ATAF 2012/13 consid. 3.2.2).

La question de savoir si un dénonciateur remplit l'ensemble des conditions précitées doit être résolue séparément pour chaque matière et dans chaque cas particulier. Il n'existe à cet égard aucune logique juridique, mais, au contraire, seulement une délimitation pratique avec le recours populaire ou avec la simple plainte à l'autorité de surveillance (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 précité consid. 1.9). Le Tribunal fédéral admet néanmoins restrictivement une telle légitimation du plaignant au sens des art. 6 et 48 PA, lorsque celui-ci pourrait sauvegarder ses intérêts d'une autre manière, notamment par le biais d'une procédure pénale ou civile ou lorsque l'activité administrative s'en trouverait compliquée de manière excessive. Le fait qu'éventuellement de nombreuses personnes puissent être particulièrement touchées ne constitue pas, à lui seul, une raison permettant de dénier la qualité de partie à un dénonciateur. Le cercle des personnes bénéficiant de la qualité de partie ne doit toutefois pas être étendu de manière excessive (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.9 et les réf. cit.)

**2.4.2.3** L'intérêt à la distribution à domicile réside dans le fait de se voir livrer le courrier quotidiennement à domicile, afin qu'il parvienne avec le moindre effort possible en la possession de l'individu. Cet intérêt doit être jugé digne de protection, puisque le service universel – par le biais d'une prestation de service – a trait à la réalisation des libertés d'opinion et d'information ancrées dans la Constitution. La distribution à domicile de la Poste incarne en effet une partie de la communication, puisqu'elle permet la réception de la correspondance privée ainsi que la fourniture de l'information, par exemple, par la distribution de la presse écrite (cf. PETER HETTICH/THOMAS STEINER, art. 92, in : Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer/Benjamin Schindler/Klaus A. Vallender (édit.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3<sup>ème</sup> éd., Zurich/St-Gall 2014, ch. 14). Même si l'importance de la Poste a diminué en raison de l'utilisation généralisée des moyens modernes de télécommunication et d'information, il y a lieu de considérer que ces technologies ne sont pas accessibles de la même manière pour tous les individus du pays. En particulier, le colis postal ne peut être remplacé par une communication électronique. Par ailleurs, la distribution à domicile revêt toute son importance pour les personnes dont la mobilité est réduite, que ce soit pour des raisons techniques ou physiques. A cet égard, l'on peut penser aux personnes appartenant à l'ancienne génération ou à celles atteintes d'un handicap, mais également à celles qui ne disposent pas d'un moyen de transport approprié afin d'accéder à un bureau de poste, à une case postale ou à un autre point de distribution (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.10).

### 2.4.3

**2.4.3.1** Au cas d'espèce, il est évident que la distribution du courrier à domicile représente un intérêt important pour les intimés, qui réside dans le fait de ne plus devoir se déplacer à la case postale de (...) afin de récupérer leur courrier, mais au contraire, de se voir distribuer le courrier à domicile. Le refus de la recourante de livrer le courrier au domicile des intimés – et par conséquent le recours interjeté à l'encontre de la décision de l'autorité inférieure – est susceptible de leur causer un préjudice matériel ou idéal. Compte tenu des éléments qui précèdent, il y a ainsi lieu d'admettre que les intimés disposent d'un intérêt immédiat digne de protection.

**2.4.3.2** Il demeure dès lors à examiner si l'attribution de la qualité de parties aux intimés engendre une augmentation excessive de la charge administrative. Lorsqu'un dénonciateur se voit concéder la qualité de partie, la procédure de surveillance se rapproche d'une procédure administrative ordinaire, ce qui engendre un échange détaillé d'écritures, l'établissement de l'état de fait, la garantie du droit d'être entendu, etc. En fin de compte, l'autorité de surveillance doit décider dans un tel cas au moyen d'une décision motivée (cf. Message LPO relatif à l'art. 25, 4695 ; MARANTELLI/HUBER, art. 6, in : Praxiskommentar VwVG, ch. 60 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.11), ce qu'a en l'occurrence fait l'autorité inférieure avec sa décision du 27 août 2015.

Certes, il y a lieu d'approuver les considérations de la recourante lorsqu'elle fait valoir que la décision querellée aurait un effet préjudiciable et que l'octroi de la qualité de parties aux dénonciateurs imposerait de mener de nombreuses procédures devant l'autorité de surveillance, dans la mesure où l'octroi de la qualité de partie dans des situations de fait comme celle de l'espèce, encouragerait les personnes potentiellement touchées à déposer un recours afin de sauvegarder leurs droits. Il est vrai également qu'il s'ensuivrait une augmentation des recours y relatifs. Cette augmentation de la charge administrative pour la recourante doit cependant être prise en considération dans l'examen de l'intérêt digne de protection du public concerné. Or, cette augmentation de la charge administrative apparaît en particulier, compte tenu d'une comparaison avec d'autres sortes de litiges dans le domaine de la Poste, comme justifiée et appropriée. En effet, un recours peut – sur la base de l'art. 10 LPO en relation avec l'art. 76 OPO – être interjeté à l'encontre de la décision de la Poste concernant l'emplacement, mais aussi l'aménagement de boîtes aux lettres auprès du Tribunal administratif fédéral, via une décision de la PostCom, c'est-à-dire en empruntant la voie procédurale de droit administratif ordinaire (cf. Message LPO relatif à l'art. 9, 4684). Ces situations concernent assez souvent des

circonstances (par exemple : distance entre la boîte aux lettres et le bord de la route ou la dimension et l'aspect des boîtes elles-mêmes) qui ne peuvent avoir qu'une répercussion restreinte sur la qualité de vie personnelle de l'individu concerné. Néanmoins, l'on attribue quand même dans ces cas aux personnes touchées une qualité de partie, avec des droits et des obligations complets, au vu en particulier des exigences du service postal universel. Par conséquent, il n'est pas évident de comprendre pour quelles raisons des barrières procédurales devraient, en raison d'une éventuelle augmentation des procédures – même si elle devait s'avérer considérable –, permettre d'exclure aux personnes touchées la pleine qualité de partie à la procédure. Selon le texte clair de l'art. 31 OPO relatif aux critères pour la distribution du courrier à domicile, la charge des procédures en suspens est limitée par plusieurs conditions d'octroi de la distribution, de sorte que le traitement de ces cas par la Poste sera déjà restreint en raison de l'imposition de telles conditions. De ce fait, la charge administrative pour la recourante apparaît donc acceptable (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6119/2015 du 26 mai 2016 consid. 1.2.11).

**2.5** En résumé, il résulte des considérants qui précèdent, que les intimés sont fortement touchés comme toute personne qui démontre une relation étroite avec le litige et qui possède un intérêt digne de protection en lien avec la cause en question. En outre, la présente procédure de surveillance – qui doit être conduite de manière analogue à une procédure de droit administratif ordinaire – constitue, pour les intimés, le seul moyen de faire valoir leur demande. Certes, une augmentation de la charge administrative n'est pas exclue, mais la recourante doit être prête à l'accepter. Par conséquent, le Tribunal de céans ne peut émettre aucune critique à l'égard des considérations de l'autorité inférieure qui a reconnu, dans le prononcé querellé, la qualité de parties aux intimés.

### **3.**

Il s'agit désormais d'examiner si l'autorité inférieure a estimé à bon droit que la distribution du courrier au domicile des intimés devait être reprise par la Poste, en considérant que le temps nécessaire pour desservir la maison en question ne dépassait pas deux minutes.

**3.1** En l'occurrence, la Poste avait choisi – afin de calculer le temps nécessaire pour desservir la maison des intimés – un système comprenant, d'une part, un outil informatique pour le calcul de la distance (GIS-Tool) et, d'autre part, un calcul sur place du temps de parcours de ladite distance (chronométrage du temps nécessaire au facteur pour parcourir le trajet en ques-

tion). Selon la Poste, il s'agirait d'un système mixte qui combinerait l'avantage de l'efficacité du système informatique avec l'avantage du système de contrôle sur place, et qui permettrait de tenir compte des particularités des cas d'espèce. L'autorité inférieure, quant à elle, a calculé la distance entre le point de distribution le plus proche d'une zone habitée à l'année et le logement des intimés au moyen du système Google Maps et a retenu que celle-ci était praticable en moins de deux minutes.

**3.2** Cela étant, le Tribunal de céans est d'avis que l'autorité inférieure, en se fondant sur le système de calcul Google Maps, n'a pas correctement établi les faits pertinents de la présente cause.

**3.2.1** A cet égard, il sied au préalable de rappeler que l'autorité inférieure constitue l'autorité de surveillance en matière de distribution à domicile. C'est à elle que revient la tâche de prendre une décision relative à la requête des intimés concernant la reprise de la distribution à domicile. Dite décision doit intervenir dans le cadre d'une procédure administrative ordinaire au sens de la PA et les parties doivent pouvoir bénéficier des droits y relatifs. En d'autres termes, l'autorité inférieure revêt le rôle d'autorité de première instance et doit établir les faits de façon complète et exacte, de manière à pouvoir, le cas échéant, considérer que le mode de calcul de la Poste doit être remplacé par un autre mode de calcul.

**3.2.2** Aux termes de l'art. 49 PA, le recourant peut invoquer notamment la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. La constatation des faits effectuée par l'autorité inférieure se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte ; elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple. Sont déterminants au sens de la disposition précitée les faits décisifs pour l'issue du litige (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-1063/2014 du 25 mars 2015 consid. 3.2, A-5321/2013 du 23 avril 2014 consid. 1.2; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, ch. 59, p. 43). L'autorité inférieure doit donc en principe utiliser pleinement sa cognition. Lorsqu'elle restreint de manière inadmissible son pouvoir de cognition elle viole le droit d'être entendu, respectivement elle commet un déni de justice formel (cf. ATF 131 II 271 consid. 11.7.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1063/2014 du 25 mars 2015 consid. 3.2 et les réf. cit.).

**3.2.3** L'art. 12 PA trouve également application dans ce cadre. Aux termes de cette disposition, l'autorité constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens ci-après : (a) documents, (b) renseignements des parties, (c) renseignements ou témoignages de tiers, (d) visite des lieux et (e) expertises. Comme dans le cadre de la procédure devant le Tribunal administratif fédéral, la maxime inquisitoire s'applique dans une procédure devant l'autorité inférieure. L'autorité inférieure doit dès lors veiller d'office à l'établissement complet des faits pertinents (cf. ATF 138 V 218 consid. 6 ; ATAF 2009/50 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1063/2014 du 25 mars 2015 consid. 3.2).

### **3.2.4**

**3.2.4.1** En l'occurrence, l'autorité inférieure a décidé en première instance sur la question de la distribution à domicile. Il n'existait en effet aucune décision d'une instance précédente qu'elle aurait dû examiner avec une cognition restreinte. La question de savoir avec quelle densité l'autorité inférieure devait alors procéder au contrôle ne peut toutefois être tranchée de manière abstraite (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2015 du 27 avril 2016 consid. 4.2). Il convient plutôt à chaque fois d'examiner, en lien avec les griefs matériels, si l'autorité inférieure a correctement jugé les aspects essentiels. Or, au cas d'espèce il appartenait à l'autorité inférieure de déterminer si la durée du trajet entre l'habitation des intimés et la zone habitée à l'année la plus proche était inférieure à deux minutes. Pour ce faire, dite autorité s'est fondée sur le système Google Maps et a obtenu une distance d'environ un kilomètre dont le temps de parcours ne serait, selon elle, pas supérieur à deux minutes. A ce sujet, elle considère que la route en question peut être pratiquée à une vitesse de 80 km/h et qu'elle ne comporte ni intersections, ni virages serrés. Par ailleurs, elle souligne qu'aucun obstacle imposant de réduire la vitesse ne serait visible. Enfin, l'autorité inférieure précise que le type de véhicule utilisé pour la distribution (voiture, motorcycle, etc.) ne peut avoir d'incidence sur la détermination de la vitesse, sinon la Poste aurait fait dépendre son obligation de distribuer le courrier à domicile du choix du véhicule de livraison.

**3.2.4.2** Le Tribunal de céans considère que les éléments de fait retenus par l'autorité inférieure paraissent probables, mais estime toutefois que dite autorité n'a pas administré de moyens de preuve suffisants afin de corroborer ces considérations d'ordre général et s'opposer au calcul de la Poste.

Certes, la route d'accès à la zone habitée à l'année la plus proche est une route principale sur laquelle la vitesse maximale autorisée est de 80 km/h. En outre, il ressort effectivement de Google Maps que la route en question

ne comporte aucune intersections ni virages qui impliqueraient de diminuer la vitesse de parcours. Enfin, comme l'a souligné à juste titre l'autorité inférieure, il résulte de la jurisprudence du Tribunal de céans que la Poste ne saurait faire dépendre son obligation de distribuer le courrier à domicile du choix du véhicule de livraison (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2015 du 27 avril 2016 consid. 9.2 et les réf cit.).

Cela étant, il y a lieu de considérer que l'autorité inférieure – qui revêt dans la présente cause le rôle d'autorité de première instance – n'a pas établi correctement les faits avant de prendre la décision querellée. En effet, dite autorité s'est entièrement fiée au système Google Maps sans émettre aucune réserve sur la fiabilité de ce système de calcul. Il paraît pourtant évident que, s'agissant d'une très courte distance, comme c'est le cas en l'occurrence, le calcul effectué par le système en question peut s'avérer approximatif voire, selon les circonstances, erroné. Or, au cas d'espèce, seulement trente secondes séparent le calcul effectué par l'autorité inférieure de celui de la Poste, de sorte qu'il ne paraît pas possible de se fonder exclusivement sur le système Google Maps afin d'admettre la reprise de la distribution à domicile au sens de l'art. 31 al. 1 let. b OPO. Force est en outre de constater que l'autorité inférieure n'a pas administré d'autres moyens de preuve susceptibles de venir corroborer le résultat obtenu par le biais de Google Maps. En effet, elle n'a pas mené d'inspection locale alors que l'administration de ce moyen de preuve aurait permis de déterminer avec certitude si le temps de trajet nécessaire ne dépassait pas deux minutes. Par conséquent, en se fondant exclusivement sur les calculs du système de Google Maps et en n'administrant pas d'autres moyens de preuve supplémentaires, l'autorité inférieure a établi les faits de manière inexacte.

**3.2.4.3** Enfin, le calcul effectué par la recourante ne saurait permettre de renverser les considérations qui précèdent. Le Tribunal de céans ne nie pas le fait que le système de chronométrage adopté par la recourante puisse être apte à apporter un calcul précis du temps de trajet en question. En effet, ce système semble, d'une part, informatisé et permet, d'autre part, une approche concrète de la situation en calculant sur place le temps de parcours de la distance litigieuse, par le biais d'un chronométrage du temps nécessaire au facteur pour parcourir le trajet en question. Cela étant, outre le fait qu'il n'appartient pas au Tribunal de céans d'examiner dans le cadre de la présente procédure l'admissibilité du système utilisé par la recourante, il sied encore de préciser que le système en question semble ne pas être connu par l'autorité inférieure qui constitue pourtant l'autorité de surveillance en la matière. Or, il paraîtrait souhaitable que la recourante et

l'autorité inférieure, qui seront à l'avenir amenées à être à nouveau confrontées à de pareilles situations, adoptent un système de calcul uniforme et cohérent.

#### 4.

Il s'ensuit que le recours est partiellement admis, en ce sens que la décision est annulée et la cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour complément d'instruction et nouvelle décision au sens des considérants.

C'est d'ailleurs le lieu de rappeler qu'en général le recours devant le Tribunal administratif fédéral est de nature réformatoire, c'est-à-dire qu'en principe le Tribunal statue lui-même sur la cause et ne renvoie celle-ci qu'exceptionnellement à l'autorité inférieure avec des instructions impératives (art. 61 al. 1 PA). Or, en l'occurrence, le Tribunal considère qu'il ne lui appartient pas d'établir les faits pertinents et de procéder à l'administration des moyens de preuve utiles, si l'autorité inférieure ne l'a elle-même pas fait. En effet, il n'a pas à clarifier des questions de fait essentielles en se substituant à l'autorité inférieure, en particulier de nature locale ou technique. Si le Tribunal ne se limitait pas à compléter l'état de fait pertinent, mais établissait celui-ci au même titre que l'autorité inférieure, la partie se verrait privée en réalité de l'instance de recours. En d'autres termes, un tel procédé violerait clairement le droit des parties à la double instance de recours ainsi que leur droit d'être entendu (ATAF 2012/21 consid. 5 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-1063/2014 du 25 mars 2015 consid. 3.6, E-1279/2014 du 7 septembre 2015 consid. 6, E-6379/2014 du 17 novembre 2014).

#### 5.

**5.1** Selon l'art. 63 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase, les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours, sont généralement mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe. En cas de renvoi de la cause, le recourant est en principe considéré comme obtenant gain de cause (cf. MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger (édit.), Praxiskommentar VwVG, art. 63 n. 14). En l'espèce, toutefois, la recourante doit être considérée que comme n'obtenant que partiellement gain de cause, dans la mesure où elle succombe sur le grief relatif à la qualité de parties des intimés (cf. consid. 2.5 ci-avant). Ainsi les frais de procédure, initialement fixés à 800 francs, seront-ils mis à la charge de la recourante à raison de 400 francs. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais déjà versée de 800 francs. Le solde de 400 francs lui sera restitué une fois le présent jugement entré en force. Enfin, aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 63 al. 2 PA), ni à la charge

des intimés, qui, en renonçant à prendre position, ne sont pas intervenus activement dans la procédure.

**5.2** Le Tribunal peut, d'office ou sur requête, allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA, art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'espèce, la recourante ainsi que l'autorité inférieure n'ont pas le droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF). Les intimés, certes représentés, n'ont toutefois pas fait valoir de requête en ce sens, de sorte qu'il n'y a pas lieu de leur allouer une indemnité de dépens.

(le dispositif est porté à la page suivante)

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est partiellement admis au sens des considérants.

**2.**

La cause est renvoyée à la PostCom pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants.

**3.**

Les frais de procédure d'un montant de 400 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais déjà versée. Le solde par rapport au montant de l'avance de frais versée (soit 400 francs) lui sera restitué une fois le présent arrêt définitif et exécutoire.

**4.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- aux intimés (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Cécilia Siegrist

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :