



# Rapport concernant l'évaluation de la mise en œuvre par la Poste des recommandations émises selon l'art. 34 OPO du 6 octobre 2022

En adoptant comme date de référence le 1<sup>er</sup> mars 2022, la PostCom a évalué la mise en œuvre par la Poste des recommandations concernant la fermeture et le transfert d'offices de poste ou d'agences postales émises par la PostCom depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012 de la loi sur la poste. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la Poste, la PostCom a émis environ 150 recommandations.

- Parmi ces recommandations, dix étaient négatives (c'est-à-dire qu'il a été recommandé à la Poste de renoncer au remplacement prévu de l'office de poste).
- Dans sept cas, la PostCom a renvoyé le dossier à la Poste avant d'évaluer sur le fond les mesures planifiées, en lui recommandant de compléter certaines parties de la procédure de consultation<sup>1</sup>.
- Parmi les recommandations favorables, 78 étaient liées au respect de certaines obligations, conditions et attentes.
- Les autres recommandations approuvaient le projet de la Poste sans formuler d'obligations ni de conditions.

---

<sup>1</sup> Parmi ces renvois, cinq cas concernaient la fermeture d'un office de poste avec une agence postale comme solution de remplacement, un cas portait sur la fermeture d'un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement, et le dernier cas concernait le transfert d'un office de poste.

<b>1.</b>	<b>Objectifs et méthode</b>	<b>4</b>
1.1	Objectifs de l'évaluation	4
1.2	Enquête auprès de la Poste	4
1.3	Evaluation de la mise en œuvre d'une obligation	4
<b>2.</b>	<b>Durabilité d'une agence postale comme solution de remplacement</b>	<b>5</b>
2.1	Maintien de la solution de remplacement	5
2.2	Heures d'ouverture des agences postales	5
2.2.1	Obligations concernant les heures d'ouverture des agences postales	5
2.2.2	Modification des heures d'ouverture des agences postales par rapport aux indications du dossier de la Poste	6
<b>3.</b>	<b>Mise en œuvre des obligations</b>	<b>7</b>
3.1	Obligations concernant la mise en place d'une agence postale en cas d'introduction d'un service à domicile	7
3.2	Obligations concernant le maintien de la distribution à domicile en cas d'introduction d'un service à domicile	8
3.3	Obligations concernant le retrait d'envois	8
3.4	Obligations concernant la confidentialité dans les agences postales	9
3.5	Évaluation du besoin d'une batterie de cases postales / installation d'une batterie de cases postales	9
3.6	Obligations concernant la création d'un guichet	10
3.7	Approvisionnement en numéraire	10
3.8	Obligations concernant l'accès des véhicules aux agences postales ou aux offices de poste dans les environs	10
3.9	Obligations concernant l'accessibilité des agences postales pour les personnes à mobilité réduite	10
3.10	Obligations en faveur de commerçants / clients commerciaux	11
3.11	Obligations concernant le développement du réseau	13
3.12	Obligations concernant l'organisation d'une séance d'information	14
3.13	Obligations concernant la procédure de consultation	14

3.14	Obligations diverses	14
4.	<b>Recommandations défavorables (négatives) émises par la Postcom</b>	<b>15</b>
5.	<b>Recommandations sur le service à domicile : développement du réseau</b>	<b>16</b>
6.	<b>Coûts supportés par la poste pour la mise en œuvre des obligations et les procédures devant la postcom</b>	<b>17</b>
7.	<b>Appréciation</b>	<b>17</b>
8.	<b>Mesures</b>	<b>18</b>

# 1. Objectifs et méthode

## 1.1 Objectifs de l'évaluation

- Examiner comment la Poste met en œuvre les recommandations de la PostCom.
- Informer le public sur la mise en œuvre par la Poste des recommandations émises par la PostCom.
- Examiner l'utilité des recommandations de la PostCom et des critères que celle-ci a développés dans sa pratique, sur la base des réglementations de l'OPO, pour l'appréciation des mesures prévues par la Poste<sup>2</sup>.

## 1.2 Enquête auprès de la Poste

Pour son évaluation, la PostCom a élaboré trois questionnaires portant sur les solutions de remplacement, sur la mise en œuvre des obligations et sur les heures d'ouverture des agences postales. La Poste a répondu à toutes les questions dans les délais et de manière exhaustive.

Les informations fournies par la Poste dans le cadre de l'évaluation sont des auto-déclarations dont la plausibilité a été contrôlée, mais qui n'ont pas été vérifiées en détail. Des demandes de précision ont été adressées ultérieurement à la Poste sur certains points dans le cadre du contrôle de plausibilité. La Poste a également répondu à ces questions dans les délais et de manière exhaustive.

La PostCom s'est de plus renseignée sur les coûts que la Poste doit supporter pour la mise en œuvre de ses obligations.

## 1.3 Evaluation de la mise en œuvre d'une obligation

Dans de nombreux cas, la PostCom n'a pas directement recommandé à la Poste de prendre une mesure spécifique, mais de vérifier si une certaine mesure était utile ou nécessaire. Dans ces cas, l'autonomie de la Poste a été prise en compte grâce à une formulation prudente des recommandations ou des obligations liées aux recommandations. En outre, il fallait tenir compte du fait que la pertinence d'une mesure concrète (p. ex. l'installation d'une batterie de cases postales) ou l'utilité d'une mesure déterminée (p. ex. l'installation de casiers dans les points clientèle commerciale sans personnel pour les envois de valeur, ou des indemnités plus élevées pour les administrations communales qui gèrent une agence postale) dépendent parfois de la situation concrète sur place. Dans de tels cas, il serait disproportionné d'obliger la Poste à prendre une mesure sans déterminer au préalable si celle-ci est effectivement nécessaire ou utile. La PostCom ne peut pas procéder elle-même à de telles clarifications dans les procédures prévues à l'art. 34 OPO. Elle doit compter sur le fait que la Poste prenne les recommandations de la PostCom au sérieux et ne se contente pas d'évaluer les besoins « pour la forme ».

Dans ces cas, les obligations ont été considérées comme remplies par la présente évaluation, lorsque la Poste a indiqué de manière plausible avoir procédé à l'examen requis ou qu'elle a expliqué de manière plausible pourquoi elle estimait que la mesure n'était pas utile.

---

<sup>2</sup> Il s'agissait en l'occurrence d'examiner si les obligations dont la PostCom a assorti ses recommandations permettaient effectivement d'atténuer les problématiques liées à la fermeture de l'office de poste. On a par exemple aussi examiné si certaines obligations étaient inapplicables, si certaines avaient un « effet » dans la pratique ou si certains critères développés pour l'examen restaient appropriés ultérieurement.

## **2. Agence postale comme solution de remplacement**

### **2.1 Maintien de la solution de remplacement**

Dans 96 cas, la PostCom a émis une recommandation favorable à la fermeture d'un office de poste avec une agence postale comme solution de remplacement<sup>3</sup>.

Dans deux cas seulement, l'agence postale n'a pas été mise en place après que la PostCom a émis sa recommandation<sup>4</sup> : la Poste a décidé de maintenir momentanément les offices de poste des deux communes concernées. Ultérieurement, la Poste est parvenue à un accord avec l'une des deux autorités communales, optant pour la fermeture de l'office de poste et son remplacement par un service à domicile. Dans l'autre commune, la Poste a pris une décision équivalente, contre laquelle l'autorité communale a saisi la PostCom. Dans ce dossier, la PostCom a émis une recommandation favorable concernant la fermeture de l'office de poste et son remplacement par un service à domicile. Dans le cas d'une recommandation d'août 2020, une procédure de recours relative au droit de la construction est toujours pendante contre l'intégration de l'agence postale dans l'activité du partenaire d'agence désigné. La Poste continue donc d'exploiter l'office de poste concerné. Dans quelques autres cas, l'office de poste n'avait pas encore été transformé en agence postale à la date de référence pour l'évaluation.

Dans six cas au total, le partenaire d'agence de la Poste a changé après l'émission de la recommandation de la PostCom. Dans quatre de ces cas, il s'agissait simplement d'un changement « formel » du partenaire en raison d'un transfert d'entreprise. Cela signifie que l'emplacement de l'agence postale n'a pas changé. Le partenaire d'agence de la Poste n'a changé que parce qu'il fallait conclure un nouveau contrat avec le nouveau propriétaire, c'est-à-dire qu'il y avait un nouveau partenaire contractuel. Dans les deux autres cas, l'emplacement de l'agence postale a changé.

On constate donc que les agences postales choisies par la Poste sont des solutions de remplacement tout à fait durables.

### **2.2 Heures d'ouverture des agences postales**

#### **2.2.1 Obligations concernant les heures d'ouverture des agences postales**

Dans trois recommandations, la PostCom a prévu une obligation concernant les heures d'ouverture. La Poste a respecté ces trois obligations. Dans un autre cas, la PostCom a recommandé à la Poste d'observer les temps d'attente dans l'office de poste le plus proche et de prendre des mesures si nécessaire. La Poste a également rempli cette obligation, fournissant à la PostCom un rapport à ce sujet.

---

<sup>3</sup> La PostCom a également émis d'autres recommandations concernant la fermeture d'offices de poste avec une agence postale comme solution de remplacement :

- Parmi ces recommandations, quatre étaient défavorables.
- Dans cinq cas, le dossier a été renvoyé à la Poste pour que celle-ci complète la procédure de consultation. Par la suite, la PostCom a émis une recommandation favorable sur ces dossiers. Ces cas sont donc comptabilisés dans les recommandations favorables concernant la fermeture d'un office de poste avec une agence postale comme solution de remplacement.

<sup>4</sup> Recommandation 17/2018 du 6 décembre 2018 en l'affaire Office de poste Roche VD et recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire Office de poste Auvernier NE.

## 2.2.2 Modification des heures d'ouverture des agences postales par rapport aux indications du dossier de la Poste

Les heures d'ouverture des agences postales sont restées les mêmes que celles indiquées dans le dossier de la Poste dans environ 30 cas et ont été prolongées dans environ 30 autres cas. Dans environ 20 cas, les heures d'ouverture ont été réduites par rapport aux indications figurant dans le dossier<sup>5</sup>. Les autres recommandations n'étaient pas encore mises en œuvre à la date de référence du 1<sup>er</sup> mars 2022.

Dans la plupart des cas, les heures d'ouverture n'ont été réduites que de quelques heures par semaine (entre 30 minutes et 10 heures), en prenant en considération que les heures d'ouverture hebdomadaires sont restées relativement longues.

Dans dix cas, pour justifier la réduction des heures d'ouverture par rapport aux indications de son dossier, la Poste a précisé que l'adaptation des heures était conforme au cadre contractuel<sup>6</sup>. Dans certains cas, la Poste a expliqué que la réduction des heures était due à un changement de partenaire.

Seuls quelques cas semblent « problématiques » :

- Une réduction des heures d'ouverture de 17 heures (passant de 57 à 40 heures), avec l'indication qu'elle entre dans le cadre contractuel.
- Une réduction des heures d'ouverture de 38 heures (passant de 72 à 34 heures), due au fait que pour préserver la confidentialité, le guichet postal a été séparé des autres transactions en espèces.
- À mentionner également : un cas dans le canton de Nidwald et un autre dans celui du Tessin, où la fourniture de prestations postales le dimanche a été interdite. La position de ces cantons aurait éventuellement pu être anticipée.

Il faut souligner que les recommandations de la PostCom concernant ces cas ne prévoyaient pas d'obligation relative aux heures d'ouverture de l'agence postale. Il ne s'agit donc pas ici d'évaluer la mise en œuvre d'obligations, mais de savoir si ces réductions des heures d'ouverture des agences postales auraient pu être anticipées déjà au moment de la création du dossier de la Poste, dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO.

### Résumé et conclusions

Dans l'ensemble, les indications figurant dans les dossiers de la Poste concernant les heures d'ouverture estimées des agences postales se sont avérées correctes. Il est compréhensible qu'il puisse y avoir de légères variations dans les heures d'ouverture des partenaires contractuels privés.

Dans quelques cas seulement (heures d'ouverture le dimanche et besoins de confidentialité), il semble que l'inexactitude des indications concernant les heures d'ouverture dans les dossiers de la Poste aurait pu être évitée grâce à des clarifications en amont de la constitution du dossier. Il s'agit toutefois d'une question liée à l'élaboration du dossier et non d'un problème de mise en œuvre des obligations. Il faut également tenir compte du fait que la Poste a constitué environ 150 dossiers pour la PostCom, dont chacun contient de nombreuses informations. Il ne semble pas

---

<sup>5</sup> Dans un cas qui n'est pas comptabilisé ici, la réduction des heures d'ouverture n'était que temporaire. Elle était due à des absences pour cause de maladie (coronavirus).

<sup>6</sup> Dans de nombreux cas, l'ouverture de l'agence postale a eu lieu durant la pandémie, ce qui pourrait expliquer la légère réduction des heures d'ouverture récemment.

grave que trois de ces dossiers n'aient pas été suffisamment précis sur un aspect (à savoir les heures d'ouverture). Toutefois, la PostCom discutera de l'établissement des dossiers avec la Poste dans les mois à venir, notamment parce que la question du caractère contraignant des indications figurant dans le dossier de la Poste s'est également posée dans un autre dossier (Perly-Certoux) (cf. ch. 3.9 ci-dessous).

### **3. Mise en œuvre des obligations**

#### **3.1 Obligations concernant la mise en place d'une agence postale en cas d'introduction d'un service à domicile**

La PostCom a émis 28 recommandations favorables à la fermeture d'un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement<sup>7</sup>. Dans 21 recommandations, la PostCom a lié son approbation à l'une des obligations suivantes :

- Dans plusieurs recommandations concernant la fermeture d'un office de poste et son remplacement par un service à domicile, la PostCom invite la Poste, la commune et les commerces locaux à continuer de chercher une solution d'agence.
- La PostCom a suggéré à la Poste d'essayer de créer une agence postale ultérieurement.
- Dans certaines recommandations, la PostCom a conseillé à la Poste d'étudier sans limitation dans le temps (et donc pas uniquement pendant les deux années qui suivent la fermeture de l'office de poste, comme le prévoit la Poste) les possibilités de mettre en place une solution d'agence.

Dans trois cas, une possibilité de créer une agence postale s'est effectivement présentée ultérieurement<sup>8</sup>. Dans une autre commune, une telle possibilité pourrait également se présenter dans un avenir proche, et la Poste est prête à examiner cette option en temps voulu. Dans un autre dossier, un point d'accès My Post Service a pu être mis en place dans une commune voisine, et certains habitants de communes également concernées peuvent y retirer des envois. Enfin, dans deux cas où la PostCom a recommandé à la Poste de renoncer au remplacement d'un office de poste par un service à domicile, une agence postale a effectivement pu être créée ultérieurement<sup>9</sup>.

Étant donné que la Poste n'introduit le service à domicile comme solution de remplacement d'un office de poste que lorsqu'elle n'a pas trouvé de partenaire d'agence dans la commune concernée, le nombre de solutions d'agence trouvées a posteriori peut être considéré comme un succès. Les obligations susmentionnées que la PostCom a imposées à la Poste ont donc fait leurs preuves dans la pratique.

---

<sup>7</sup> La PostCom a émis d'autres recommandations concernant la fermeture d'offices de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement. Six recommandations étaient défavorables. Dans un cas, le dossier a été renvoyé à la Poste pour que celle-ci complète la procédure de consultation. Par la suite, la PostCom a émis une recommandation favorable sur ces dossiers. Ce cas est donc comptabilisé dans les recommandations favorables concernant la fermeture d'offices de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement.

<sup>8</sup> Recommandation 11/2019 du 3 octobre 2019 en l'affaire Office de poste Anières GE, recommandation 07/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire Office de poste La Croix-de-Rozon GE et recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire Office de poste St-Sulpice VD.

<sup>9</sup> Recommandation 15/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire Office de poste Ollon VD et recommandation 02/2015 du 10 février 2015 en l'affaire Office de poste Ramsen SH.

### **3.2 Obligations concernant le maintien de la distribution à domicile en cas d'introduction d'un service à domicile**

Conformément à l'ancien droit (avant modification de l'art. 31, al. 1, OPO le 1er janvier 2021), si la Poste introduit un service à domicile pour remplacer un office de poste, elle renonce pendant trois ans à supprimer la distribution à domicile dans cette région, même si elle y est en principe autorisée. Cette réserve s'expliquait par le fait que les ménages qui ne bénéficient pas de la distribution à domicile ne peuvent pas profiter du service à domicile. Sous l'empire de l'ancien droit, la PostCom a recommandé à la Poste de ne pas restreindre davantage la distribution à domicile dans trois cas où le service à domicile a été introduit dans la zone de desserte de l'office de poste concerné, même après le délai de trois ans.

Dans ces trois cas, la Poste a indiqué n'avoir pas procédé à des restrictions supplémentaires de la distribution à domicile. Mais un seul de ces cas remonte à 2015. Les deux autres recommandations ont été émises en janvier 2020, et le délai de trois ans n'a donc pas encore expiré. La Poste indique qu'elle ne prévoit pas de restrictions de la distribution à domicile à moyen terme, sans toutefois préciser ce qu'elle entend par « moyen terme »<sup>10</sup>.

On constate donc que la Poste a rempli les obligations formulées dans ces trois cas.

### **3.3 Obligations concernant le retrait d'envois**

Dans deux cas, la PostCom a recommandé à la Poste de se mettre d'accord avec la commune pour déterminer le point de collecte des envois notifiés. La Poste a rempli ces deux obligations.

Dans un cas, la PostCom a recommandé à la Poste de demander aux autorités communales de deux communes environnantes si elles préféreraient l'agence postale concernée comme point de collecte de leurs envois notifiés afin de promouvoir l'agence postale. Par la suite, l'agence postale a effectivement été désignée comme point de collecte pour les envois de ces deux communes.

La PostCom a lié une recommandation à une obligation imposant à la Poste d'aborder avec l'autorité communale compétente les possibilités pour le retrait des envois. La Poste a mené des entretiens avec l'autorité concernée, mais aucune solution n'a pu être trouvée au sein de la commune. Par contre, un point d'accès My Post Service a été mis en place dans une autre commune des environs. Les habitants des deux communes touchées par la fermeture de l'office de poste peuvent y retirer des envois. La Poste a donc également rempli l'obligation dans ce cas.

Dans un dossier où un service à domicile avait été choisi comme solution de remplacement, les longs temps de trajet pour rejoindre l'office de poste de la localité

---

<sup>10</sup> Cependant, compte tenu de la modification de l'art. 31, al. 1, OPO le 1er janvier 2021, la problématique a changé : désormais, la Poste est tenue de distribuer les envois postaux à domicile dans toutes les maisons habitées à l'année (sous réserve de l'art. 31, al. 2<sup>bis</sup>, OPO). L'avenir dira quelles seront les conséquences de l'art. 31, al. 2<sup>bis</sup>, OPO.

voisine le samedi en transports publics étaient disproportionnés. La PostCom a donc recommandé de proposer au moins une solution orientée clients pour le retrait des envois notifiés ou leur réception sur place (par ex., création d'un point de retrait PickPost ou d'un automate My Post 24)<sup>11</sup>. Au lieu de cela, la Poste a prolongé les heures d'ouverture de l'office de poste de la localité voisine le samedi. Il est ainsi possible, le samedi matin, de faire l'aller-retour en transports publics et à pied en une heure environ pour effectuer une opération postale. La Poste avait pris contact avec la PostCom avant de mettre en œuvre cette solution (c.-à-d. avant la fermeture de l'office de poste). Comme celle-ci permet d'atteindre l'objectif visé par l'obligation, la PostCom considère que cette dernière est remplie.

### **3.4 Obligations concernant la confidentialité dans les agences postales**

Dans 20 cas, la PostCom a recommandé à la Poste de veiller à la mise en place d'un panneau dans l'agence postale qui invite les clients attendant leur tour à respecter, pour des questions de confidentialité, une certaine distance. Dans 18 cas, la Poste a indiqué que le panneau a été installé. Dans deux cas, elle a souligné qu'un tel panneau n'était pas nécessaire, parce qu'un guichet séparé réservé à la clientèle des services postaux a été créé ou qu'il existe un guichet particulier accessible à une seule personne à la fois. Dans un autre cas où la PostCom a recommandé à la Poste de prendre les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité de la clientèle de l'agence postale, la Poste a également mis en place un panneau invitant les clients à respecter une certaine distance.

La PostCom a recommandé des mesures plus étendues pour protéger la confidentialité de la clientèle dans un seul cas. Il s'agissait d'une agence qui avait cessé toute activité avant de reprendre une activité postale.

On constate donc que la Poste a rempli toutes les obligations concernant la garantie de la confidentialité dans les agences postales.

### **3.5 Évaluation du besoin d'une batterie de cases postales / installation d'une batterie de cases postales**

Dans 30 cas, la PostCom a recommandé à la Poste d'évaluer le besoin en matière de cases postales et, si ce besoin s'avérait réel, d'installer une batterie de cases postales avec garantie de distribution avant 9h00 à proximité de l'agence postale.

Dans 22 cas, la Poste a installé une batterie de cases postales (ou, dans un cas, une batterie de boîtes aux lettres) à un emplacement central. Dans sept cas, la Poste a renoncé à installer une batterie de cases postales en raison de la faible demande en la matière. Dans un de ces cas, la Poste a indiqué qu'il était impossible d'installer une batterie de cases postales sur le domaine public, car aucun consensus n'avait été trouvé avec la commune. Dans un cas, la Poste n'a pas pu mettre en œuvre la recommandation, car le partenaire d'agence désigné s'est rétracté.

---

<sup>11</sup> Recommandation 15/2020 du 27 août 2020 en l'affaire Office de poste Fontenais JU.

### **3.6 Obligations concernant la création d'un guichet**

Dans deux cas particuliers, la PostCom a recommandé à la Poste de créer un guichet dans l'agence postale<sup>12</sup>. La Poste a confirmé avoir mis en place un guichet dans les deux agences concernées.

### **3.7 Approvisionnement en numéraire**

Dans une de ses recommandations, la PostCom a indiqué qu'elle partait du principe, pour son évaluation, que l'approvisionnement en numéraire dans la commune était assuré à l'agence postale, mais aussi grâce à un Postomat. La Poste confirme qu'un Postomat est disponible<sup>13</sup>.

### **3.8 Obligations concernant l'accès des véhicules aux agences postales ou aux offices de poste dans les environs**

Dans trois cas particuliers, la PostCom a recommandé à la Poste d'apporter des clarifications supplémentaires concernant l'accès des véhicules à l'agence postale ou d'établir un calendrier pour la mise en œuvre de la recommandation en tenant compte des entraves au trafic. La Poste a rempli ces obligations dans les trois cas. Dans un cas, la solution n'a pas pu être réalisée pour des raisons techniques liées à la circulation. Mais la Poste a procédé aux clarifications nécessaires et a mené les discussions requises, de sorte que cette obligation est également considérée comme remplie.

### **3.9 Obligations concernant l'accessibilité des agences postales pour les personnes à mobilité réduite**

Dans quatre recommandations, la PostCom a formulé des obligations concernant l'accès aux agences postales pour les personnes à mobilité réduite. La Poste a manifestement respecté ces obligations dans trois cas.

Un cas est en cours d'examen pour déterminer si la Poste a rempli l'obligation en question<sup>14</sup> : la Poste a indiqué dans son dossier sur l'office de poste de Perly qu'une rampe pourrait être installée afin de permettre aux personnes à mobilité réduite d'accéder à l'agence postale. Il s'est toutefois avéré par la suite qu'il n'était pas possible d'équiper l'agence postale d'une rampe fixe. La Poste a donc opté pour une rampe mobile, que le personnel de l'agence doit mettre en place sur sonnerie. La Poste et l'autorité communale de Perly-Certoux cherchent actuellement une solution adaptée.

Dans un autre cas, la PostCom a émis une recommandation défavorable concernant la fermeture d'un office de poste et son remplacement par une agence postale qui n'était pas accessible aux personnes à mobilité réduite. La Poste est en train de chercher un autre partenaire d'agence.

---

<sup>12</sup> Recommandation 12/2018 du 30 août 2018 en l'affaire Office de poste Wiedlisbach BE et recommandation 09/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste Emmetten NW.

<sup>13</sup> Recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire Office de poste Balerna TI.

<sup>14</sup> Recommandation 06/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire Office de poste Perly GE.

### 3.10 Obligations en faveur de commerçants / clients commerciaux

La PostCom a lié douze de ses recommandations à des obligations en faveur de commerçants / clients commerciaux :

- Créer une possibilité pour les clients commerciaux de verser leurs recettes en espèces (trois cas).
- Élaborer un concept de desserte de la clientèle commerciale compte tenu de l'importance économique de la commune de Manno (un cas).
- Créer un point de dépôt, avec ou sans personnel, pour les envois de la clientèle commerciale (cinq cas).
- Mettre en place des solutions adéquates pour la clientèle commerciale qui a besoin d'une distribution matinale (trois cas) / distribution dans une batterie de cases postales (deux cas).

a) Versements en espèces sur le pas de la porte

La Poste permet également à la clientèle commerciale d'effectuer des versements en espèces sur le pas de la porte. Étant donné que, généralement, les commerçants sont présents ou peuvent être présents au siège de l'entreprise pendant les heures de bureau, ils ont la possibilité d'y effectuer des versements en espèces, ce qui n'est pas possible dans les agences postales. Les obligations concernant les versements en espèces sont donc remplies.

b) Concept pour la desserte de la clientèle commerciale à Manno

Manno est une place économique importante. La PostCom a souligné dans sa recommandation que le siège de nombreuses institutions et entreprises (internationales) se trouve à Manno (notamment la Haute école spécialisée de la Suisse italienne SUPSI, ainsi que plusieurs centres de recherche). La commune accueille 5700 emplois et de nombreux pendulaires. De plus, le projet de développement pour le « Piano Caminada », la réalisation de la ligne de tram Lugano-Ponte Tresa, Bioggio-Manno-Lugano, et le projet NPV (Vedeggio – nouveau pôle de l'agglomération de Lugano) ont été mis en avant<sup>15</sup>.

Dans cette commune, la Poste a mis en place un service à domicile pour remplacer l'office de poste. Compte tenu des circonstances, la PostCom considère qu'un service à domicile n'est pas une solution idéale. Toutefois, comme la Poste n'a pas trouvé de partenaire d'agence, la PostCom a approuvé la fermeture de l'office de poste de Manno et son remplacement par un service à domicile. Elle a cependant lié cette recommandation favorable à plusieurs obligations de prise en compte des spécificités régionales. Elle a notamment recommandé à la Poste d'élaborer un concept de desserte de la clientèle commerciale en tenant compte de l'importance économique de la commune de Manno.

Interrogée à ce sujet, la Poste a indiqué qu'aucun concept n'avait été établi pour Manno en ce qui concerne la desserte de la clientèle commerciale. Elle a cependant précisé qu'il existe un concept à l'échelle nationale pour la prise en charge des clients commerciaux.

---

<sup>15</sup> Recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire Office de poste Manno TI.

La PostCom estime que les obligations de prise en compte des spécificités régionales ne sont pas remplies en l'espèce, car la Poste n'a pas tenu compte des spécificités régionales de Manno, contrairement aux indications de la PostCom.

La Poste a pris position comme suit :

« Sollicitée, la Poste a déclaré qu'elle n'avait créé aucun concept spécifique pour Manno pour servir la clientèle commerciale, puisqu'il existe déjà à cet effet un concept applicable dans toute la Suisse. Ce dernier a été utilisé à Manno, puisque la procédure concrète relative aux prestations pour les PME a été définie dans le groupe de travail régional s'occupant des points d'accès (RAZ) lors de la transformation de l'office de poste. Les différentes unités ont directement contacté leurs clients afin de clarifier avec eux leurs besoins et de leur proposer des solutions personnalisées telles que la livraison à domicile et la prise en charge, la distribution dans les cases postales installées à Gravesano et Lamone, etc. De plus, en 2018, en perspective de la fermeture de l'office de poste de Manno, la Poste avait déjà ouvert un nouveau point clientèle commerciale à Lamone desservant les clients commerciaux de toute la zone économique de Bedano, Gravesano, Manno, Cadempino et Lamone. À la même période, le délai pour déposer des colis prioritaires à ce point de dépôt desservi a été prolongé jusqu'à 16h00 (au lieu de 12h00 jusqu'alors dans les filiales postales). »

c) Point de dépôt pour la clientèle commerciale

- La Poste a entièrement rempli les obligations prévues dans la recommandation 15/2021 du 27 août 2021 en l'affaire Office de poste Schattdorf UR.
- Pour donner suite à la recommandation 21/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire Office de poste Bettlach SO, la Poste a créé un point clientèle commerciale sans personnel.
- Dans deux cas (point clientèle commerciale à Balerna et batterie de cases postales à Manno)<sup>16</sup>, la Poste a indiqué que pour des raisons pratiques, il était impossible de remplir les obligations « en respectant rigoureusement les termes de la recommandation ». Elle a toutefois mis en place des solutions alternatives dans ces deux cas.
- Dans d'autres cas, la Poste indique qu'un point clientèle commerciale n'est pas nécessaire.
  - o Dans le cas de Vitznau<sup>17</sup>, la Poste précise que les clients commerciaux peuvent expédier leurs envois depuis l'agence postale et qu'ils ont accès aux offices de poste de Brunnen et de Weggis. Il s'agit de deux solutions alternatives, qui demandent plus d'efforts de la part des clients commerciaux pour les envois trop volumineux ne pouvant pas être déposés dans l'agence postale.
  - o Dans le cas de Laax<sup>18</sup> également, la Poste indique que des solutions individuelles ont été trouvées sans mettre en place un point clientèle commerciale.

d) Distribution matinale

La Poste n'a pas pris de mesures particulières pour répondre à l'obligation de trouver des solutions appropriées pour la clientèle commerciale qui a besoin d'une distribution matinale. Au lieu de cela, des solutions individuelles ont été proposées aux clients commerciaux. La Poste indique que la clientèle n'utilise pas ces solutions.

---

<sup>16</sup> Recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire Office de poste Balerna TI et recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire Office de poste Manno TI.

<sup>17</sup> Recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire Office de poste Vitznau LU.

<sup>18</sup> Recommandation 02/2019 du 29 août 2019 en l'affaire Office de poste Laax GR.

La Poste a utilisé sa « marge d'interprétation », en ce sens qu'elle a interprété les recommandations correspondantes de la PostCom de manière à pouvoir simplement proposer à sa clientèle les offres habituelles pour les clients commerciaux. Étant donné que, selon l'offre de la Poste, une distribution matinale ou à une heure précise entraîne des coûts considérables, il n'est pas étonnant que la clientèle n'utilise pas ces offres. En demandant à la Poste dans ses recommandations de chercher des solutions appropriées ou de répondre aux besoins de la clientèle en adaptant la tournée de distribution, la PostCom voulait exprimer qu'il fallait chercher des variantes plus avantageuses en termes de prix afin d'atténuer les conséquences négatives de la fermeture de l'office de poste pour les commerçants. Il faut admettre que les obligations figurant dans les recommandations de la PostCom sont formulées de manière relativement ouverte.

e) Conclusions / mesures

Lorsqu'un office de poste est fermé, les commerçants peuvent généralement profiter dans une certaine mesure des prestations de l'agence postale. Les prestations que l'agence postale n'est pas en mesure de fournir (par ex. réception d'envois volumineux) ou les prestations qui ne sont plus fournies (par ex. en raison de la suppression des batteries de cases postales) peuvent toujours être sollicitées auprès de la Poste (par ex. retrait d'envois, distribution matinale). Toutefois, la Poste ne fournit ces prestations que contre rémunération. Les coûts que doivent supporter les commerçants peuvent alors être élevés. Si les commerçants renoncent aux prestations de la Poste en raison des coûts élevés, ils doivent parfois assumer des charges supplémentaires considérables. Il peut en résulter de grands inconvénients, en particulier pour les PME. L'objectif des obligations imposées par la PostCom était d'atténuer les conséquences de la fermeture de l'office de poste, notamment pour les PME. Cet objectif n'a été que partiellement atteint.

Les mesures suivantes doivent être envisagées :

- La PostCom prendra contact avec la Poste dans les prochains mois afin d'aborder les conséquences qu'entraîne la fermeture d'un office de poste pour les commerçants.
- De plus, dans les cas à venir, la PostCom formulera si nécessaire les obligations correspondantes de manière à laisser une marge d'interprétation plus faible.
- Il conviendra d'examiner si la Poste doit être invitée à fournir davantage d'informations dans le dossier établi pour la procédure prévue à l'art. 34 OPO concernant les clients commerciaux dans la zone de desserte de l'office de poste.

### **3.11 Obligations concernant le développement du réseau**

La PostCom a émis plusieurs recommandations qui peuvent être considérées comme liées au développement du réseau :

- Dans trois cas, la PostCom a indiqué qu'elle a émis une recommandation favorable en partant du principe qu'un office de poste plus grand continuerait à être exploité durablement dans la région concernée. Dans ces deux cas, les offices de poste en question sont encore en activité.
- Dans plusieurs recommandations datant de 2013, 2015 et 2017, la PostCom a exprimé l'attente qu'une solution d'agence durable soit trouvée dans la commune. Dans ces communes, une agence postale était exploitée au moment où la Poste a fourni les informations requises (date de référence du 1<sup>er</sup> mars 2022).

- Dans un cas, la PostCom a recommandé à la Poste d'examiner la possibilité d'exploiter au moins un office de poste pour trois communes d'une région. Il faut partir du principe que dans le développement ultérieur du réseau en 2017, cet examen a été effectué et que l'obligation a donc été remplie.
- Dans une de ses recommandations, la PostCom a suggéré à la Poste de se baser sur certains critères pour la répartition des offices de poste dans une agglomération. La Poste a indiqué qu'elle procédait déjà de la sorte.

### **3.12 Obligations concernant l'organisation d'une séance d'information**

Dans deux cas, la PostCom a imposé à la Poste l'obligation de mettre sur pied une séance d'information pour la population. La Poste a organisé les séances demandées.

### **3.13 Obligations concernant la procédure de consultation**

Dans cinq recommandations, la PostCom a prévu des obligations concernant la procédure de consultation. La Poste a confirmé avoir mis en œuvre ces obligations ou comptait vouloir le faire à l'avenir dans des cas similaires.

Dans sept cas, la PostCom avait renvoyé le dossier à la Poste dans le cadre d'une première recommandation, car elle estimait que la consultation des autorités communales était incomplète. Dans ces recommandations, elle conseillait à la Poste de compléter certaines parties de la procédure de consultation des autorités communales concernées et de soumettre à la PostCom un dossier complémentaire à ce sujet. Ce n'est qu'ensuite que la PostCom entendait évaluer ces cas sur le fond. La Poste a suivi ces recommandations dans leur intégralité, c'est-à-dire qu'elle a mené les consultations correspondantes avec les autorités communales et soumis le dossier complémentaire requis à la PostCom. Dans tous ces cas, la PostCom a estimé, après avoir reçu le dossier complémentaire, que la consultation des autorités communales était satisfaisante et a émis une recommandation sur le fond.

### **3.14 Obligations diverses**

- Dans un cas, l'autorité communale a objecté que l'agence postale prévue ne serait peut-être pas réalisable pour des raisons relatives au droit de la construction. La PostCom a donc indiqué que l'office de poste ne devait être fermé que lorsqu'il serait garanti que l'agence postale pourrait être exploitée. La Poste a rempli cette obligation.
- Sur la base d'une recommandation émise vers la fin de l'année 2021, la Poste mène actuellement des discussions avec une autorité communale en vue de la mise en place éventuelle d'une deuxième agence postale, avec un automate My Post 24, sur le site de l'ancien office de poste. La Poste fait donc le nécessaire pour remplir l'obligation en question.
- La PostCom a recommandé à la Poste d'examiner si, dans les cas où aucune autre solution d'agence ne peut être mise en œuvre, l'indemnité versée aux administrations communales doit être augmentée de manière à permettre une exploitation de l'agence couvrant les coûts de l'administration communale. La Poste considère que les indemnités versées aux partenaires d'agence sont suffisantes. En outre, elle évite de verser des indemnités différentes à certaines catégories de partenaires (par ex. les administrations communales) pour des raisons d'égalité de traitement (obligation pour la Poste de respecter les droits fondamentaux dans le domaine du service universel). Comme il ne s'agissait que d'un mandat d'examen, la Poste a également rempli cette obligation,

même si l'on peut se demander si l'obligation d'égalité de traitement interdit réellement une indemnisation plus élevée pour les administrations communales, d'autant plus que celles-ci ne peuvent pas, contrairement aux commerces, profiter d'une clientèle supplémentaire.

## 4. Recommandations défavorables (négatives) émises par la PostCom

La PostCom a recommandé à la Poste de renoncer dans dix cas à la fermeture de l'office de poste et à la solution de remplacement prévue<sup>19</sup>. Cependant, lorsque la PostCom recommande de renoncer à la fermeture d'un office de poste, ce n'est jamais une contrainte absolue. Une telle recommandation est toujours liée à une solution de remplacement définie ou à des circonstances à prendre en compte. Ainsi, dans un certain nombre de cas, la PostCom a par exemple assorti sa recommandation négative d'une réserve selon laquelle la Poste pourrait reconsidérer la fermeture de l'office de poste et son remplacement par un service à domicile si elle ne trouvait pas de partenaire d'agence dans un délai raisonnable.

- Dans deux cas, la PostCom a émis une recommandation favorable lors de sa deuxième évaluation (fermeture d'un office de poste avec une agence postale comme solution de remplacement<sup>20</sup> et fermeture d'un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement<sup>21</sup>).
- Dans trois cas, la Poste est parvenue par la suite à un accord avec les autorités communales concernées<sup>22</sup>. Dans deux cas, la Poste a convenu avec les autorités communales de mettre en place les solutions de remplacement qui étaient prévues dans la décision initiale de la Poste et que la PostCom avait déconseillé d'appliquer dans sa recommandation<sup>23</sup>. Mais la Poste est libre de trouver un accord avec les autorités communales concernant la desserte postale dans chaque commune. La procédure suivie par la Poste était donc conforme à toutes les dispositions légales en vigueur.
- Dans un cas, la commune a renoncé à saisir la PostCom lorsque la Poste lui a communiqué une nouvelle décision<sup>24</sup>.
- Dans les autres cas, la Poste mène actuellement un dialogue avec les autorités communales concernées, car elle maintient la fermeture de l'office de poste.

La Poste a donc respecté les recommandations défavorables de la PostCom dans au moins huit cas sur dix. Dans deux cas, un accord entre la Poste et les autorités communales s'est substitué à la recommandation négative, ce qui est, ce qui est tout à fait conforme aux dispositions légales en vigueur.

---

<sup>19</sup> Six cas concernaient la fermeture d'un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement et quatre cas la fermeture d'un office de poste avec une agence postale comme solution de remplacement.

<sup>20</sup> Recommandation 05/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire Office de poste Emmetten NW et recommandation 09/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste Emmetten NW.

<sup>21</sup> Recommandation 03/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire Office de poste St. Stephan BE et recommandation 01/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire Office de poste St. Stephan BE.

<sup>22</sup> Recommandation 02/2015 du 10 février 2015 en l'affaire Office de poste Ramsen SH, recommandation 03/2015 du 7 mai 2015 en l'affaire Office de poste Grandvillard FR et recommandation 06/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire Office de poste Castagnola TI.

<sup>23</sup> Recommandation 03/2015 du 7 mai 2015 en l'affaire Office de poste Grandvillard FR et recommandation 06/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire Office de poste Castagnola TI.

<sup>24</sup> Recommandation 15/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire Office de poste Ollon VD.

Aucune des dix recommandations dans lesquelles la PostCom a jusqu'à présent recommandé à la Poste de renoncer (au moins temporairement) à la fermeture de l'office de poste avec la solution de remplacement prévue n'a conduit à un « sauvetage durable de l'office de poste ». Ce dernier a tout au plus été maintenu provisoirement. Toutefois, dans deux cas où la PostCom a recommandé à la Poste de ne fermer l'office de poste que lorsqu'une agence postale pourrait être mise en place comme solution de remplacement, une agence postale a effectivement pu être créée (dans les communes d'Ollon et de Ramsen). Dans un cas, la Poste continue de chercher une agence postale qui soit accessible aux personnes à mobilité réduite.

### Conclusions

Le fait que les recommandations négatives de la PostCom ne permettent pas de « sauver » des offices de poste amène à conclure que la procédure de conciliation devant la PostCom ne poursuit pas cet objectif, mais est un instrument de médiation entre les autorités communales et la Poste.

Les informations fournies par la Poste montrent que dans plusieurs cas, après la remise de la recommandation de la PostCom, elle est parvenue à un accord avec les autorités communales concernées dans le cadre d'un nouveau dialogue. Cela indique que la notification de la décision par la Poste, la saisine de la PostCom par les autorités communales et la procédure de conciliation devant la PostCom ne conduisent pas nécessairement à un durcissement des positions, mais rendent possible un nouveau dialogue direct entre la Poste et l'autorité communale, pouvant parfois même aboutir à un accord.

## **5. Recommandations sur le service à domicile : développement du réseau**

La PostCom estime que l'accessibilité de points d'accès desservis dans les environs de la localité concernée est un critère important pour l'évaluation de la fermeture d'un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement. C'est pourquoi elle a examiné, dans le cadre de son évaluation, comment le réseau d'offices de poste et d'agences postales s'est développé dans les environs après avoir émis sa recommandation :

- Dans cinq cas, des points d'accès desservis ont été fermés et remplacés par un service à domicile dans les environs d'une commune (commune de départ) après que la PostCom a émis sa recommandation. Cependant, l'office de poste dans lequel les habitants de la commune de départ doivent retirer leurs envois notifiés ne faisait jamais partie des points d'accès qui ont été fermés. Dans aucun de ces cas, la fermeture du point d'accès desservi dans les environs de la commune de départ n'a entraîné de détérioration significative de la desserte postale dans la commune de départ.
- Dans sept cas, un ou plusieurs offices de poste situés dans les environs de la commune de départ ont été fermés et remplacés par une agence postale. Dans tous ces cas, un point d'accès desservi a donc été maintenu. Dans un cas, un office de poste a été remplacé par un service à domicile et deux offices de poste ont chacun été remplacés par une agence postale. Ce cas est donc comptabilisé à double.
- Dans douze cas, il n'y a pas eu de changement dans le réseau d'offices de poste et d'agences postales dans les environs de la commune de départ. Mais une seule

des recommandations concernées remonte à 2015. Trois recommandations datent de 2019, quatre datent de 2020<sup>25</sup> et quatre autres de 2021.

Ainsi, suite aux recommandations de la PostCom, le réseau de points d'accès desservis a été modifié dans onze cas sur 23. Trois recommandations datent de 2015, deux de 2017, une de 2018 et quatre autres de 2021. Dans cinq cas récents, le point d'accès desservi dans les environs a été maintenu, les offices de poste concernés ayant été remplacés par des agences postales. Dans un cas, dans les environs, deux offices de poste ont chacun été remplacés par une agence postale et un office de poste a été remplacé par un service à domicile. Dans seulement cinq cas sur 23, un point d'accès desservi a été fermé et remplacé par un service à domicile. Selon l'évaluation de la PostCom, dans ces cas, il n'y a pas eu de détérioration de la desserte postale dans la commune de départ. Il convient en outre de souligner que, dans le cadre de la planification du réseau 2017, des clarifications ont été apportées sur l'évolution prévue du réseau dans les environs des localités où l'office de poste devait être remplacé par un service à domicile.

## **6. Coûts supportés par la Poste pour la mise en œuvre des obligations et les procédures devant la PostCom**

La Poste estime que ses coûts se sont élevés à un montant moyen à un chiffre en millions de francs suite à la mise en œuvre des charges formulées par la PostCom et notamment des renvois et des recommandations défavorables de celle-ci.

## **7. Appréciation**

La Poste affiche un bilan positif. Elle a en grande partie rempli les obligations que lui a imposées la PostCom et a dans certains cas fait preuve d'un très grand engagement pour y répondre. Dans trois cas notamment, elle a pu remplacer ultérieurement un service à domicile, mis en place comme solution de remplacement, par une agence postale. Dans quelques cas, selon les informations fournies par la Poste, il n'a pas été possible de remplir l'obligation en respectant rigoureusement les termes de la recommandation. Mais la Poste a cherché des moyens de remplir pour l'essentiel les obligations concernées.

Il convient de souligner en particulier la grande durabilité des agences postales que la Poste a mises en place comme solutions de remplacement.

Dans 94 cas sur 96 où la PostCom a émis une recommandation de remplacer la fermeture d'un office de poste par une agence postale comme solution de remplacement, la recommandation a pu être mise en œuvre. Dans un cas, une demande

---

<sup>25</sup> Dans deux cas, deux offices de poste ont été fermés dans la même commune avec un service à domicile comme solution de remplacement. Ces deux recommandations ont été émises en même temps. Il n'y a pas eu d'autres changements dans le réseau d'offices de poste et d'agences postales dans les environs de la commune concernée. C'est pourquoi ces deux dossiers sont classés dans la catégorie comprenant les cas où aucun changement n'est intervenu dans le réseau après que la PostCom a émis sa recommandation.

de permis de construire était encore en suspens à la date de référence de l'évaluation ou, dans certains cas, le bureau de poste n'avait pas encore été transformé à cette date.

Dans tous les cas où une agence postale a été mise en place comme solution de remplacement, une agence postale existe encore aujourd'hui dans la commune concernée.

Dans de nombreux cas, la Poste semble partir du principe qu'elle remplit les obligations formulées par la PostCom en faveur des commerçants des communes concernées grâce à son offre habituelle.

#### Obligations non remplies

- Le seul cas dans lequel on constate actuellement que la Poste n'a pas rempli l'obligation concernée est celui de la recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire Office de poste Manno TI, dans laquelle la PostCom recommande à la Poste, compte tenu de l'importance économique de Manno, d'élaborer un concept pour la prise en charge de la clientèle commerciale. La Poste n'a pas élaboré ce concept (cf. aussi la prise de position de la Poste, chiffre 3.10, let. b).
- Un cas est en cours d'examen pour déterminer si la Poste a rempli l'obligation qui lui a été faite<sup>26</sup>. La Poste a indiqué dans son dossier sur l'office de poste de Perly qu'une rampe devrait être installée afin de permettre aux personnes à mobilité réduite d'accéder à l'agence postale. Il s'est toutefois avéré par la suite qu'il n'était pas possible d'équiper l'agence postale d'une rampe fixe. La Poste a donc opté pour une rampe mobile, que le personnel de l'agence doit mettre en place sur sonnerie. La Poste et l'autorité communale de Perly-Certoux cherchent actuellement une solution plus adaptée.

## 8. Mesures

Comme déjà mentionné, l'évaluation révèle que la Poste affiche un bilan général positif. Sur la base des constatations faites lors de l'évaluation, la PostCom envisage les mesures suivantes (en vue d'optimiser le déroulement de la procédure liée aux recommandations émises selon l'art. 34 OPO) :

- Demander à la Poste de faire un rapport annuel sur la mise en œuvre des recommandations de la PostCom.
- Entamer un échange avec la Poste pour aborder l'établissement des dossiers pour les procédures selon l'art. 34 OPO. Dans ce contexte, il conviendra d'examiner si la Poste doit être invitée à fournir davantage d'informations dans les dossiers concernant les clients commerciaux dans la zone de desserte de l'office de poste.
- Engager un échange avec la Poste pour aborder les problèmes particuliers que les clients commerciaux peuvent rencontrer suite à la fermeture d'offices de poste et pour chercher des solutions à cet égard.

---

<sup>26</sup> Recommandation 06/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire Office de poste Perly GE.